

Quale università dopo il PNRR?

a cura di Marino Regini e Rebecca Ghio



Milano University Press

Quale università dopo il PNRR?

a cura di Marino Regini e Rebecca Ghio.

Milano: Milano University Press, 2022
(UNIMI2040).

ISBN 979-12-5510-005-8 (print)

ISBN 979-12-5510-010-2 (PDF)

ISBN 979-12-5510-012-6 (EPUB)

DOI 10.54103/unimi2040.103

Questo volume e, in genere, quando non diversamente indicato, le pubblicazioni di Milano University Press sono sottoposti a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Comitato Scientifico della casa editrice. Le opere pubblicate vengono valutate e approvate dal Comitato editoriale e devono essere conformi alla politica di revisione tra pari, al codice etico e alle misure antiplagio espressi nelle Linee Guida per pubblicare su MilanoUP.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:

<https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>

© I curatori per il testo, 2022

© Milano University Press per la presente edizione

Pubblicato da:

Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: redazione.milanoup@unimi.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da Ledizioni (www.ledizioni.it)

Quale università dopo il PNRR?

a cura di Marino Regini e Rebecca Ghio

Indice

Prefazione	8
<i>di Elio Franzini</i>	
Avvertenze e ringraziamenti	12
Introduzione	
Il sistema universitario italiano in prospettiva comparata: dalle carenze storiche alla sfida del PNRR	16
<i>Marino Regini</i>	
Parte prima	
Le carenze dell'università italiana e gli interventi del PNRR	
<i>Le insufficienze del diritto allo studio</i>	
Il diritto allo studio universitario: presente (imperfetto) e futuro (incerto). Quali gli effetti del PNRR?	42
<i>Federica Laudisa</i>	
Il diritto alla formazione superiore: dai problemi di sistema alle prospettive del PNRR	60
<i>Manuela Ghizzoni</i>	
Capaci e meritevoli: uno spunto di riflessione sulla meritocrazia nell'istruzione terziaria	78
<i>Rebecca Ghio</i>	
<i>La debolezza del canale di formazione terziaria professionalizzante</i>	
La formazione universitaria professionalizzante in Italia	86
<i>Luciano Modica e Manuela Ghizzoni</i>	
Gli Istituti tecnici superiori e le lauree professionalizzanti: un'analisi.	98
<i>Andrea Gavosto</i>	

<i>L'impostazione tradizionale della formazione dottorale</i>	
Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali	114
<i>Gabriele Ballarino</i>	
L'esigenza di riorganizzare il dottorato di ricerca in Italia	136
<i>Marino Regini</i>	
Il dottorato di ricerca nelle dinamiche dell'innovazione	144
<i>Alberto F. De Toni</i>	
<i>L'insufficiente cooperazione fra università e imprese</i>	
Analisi e prospettive del trasferimento di conoscenza in Italia	158
<i>Riccardo Pietrabissa</i>	
I rapporti tra imprese e università in Italia	166
<i>Francesco Ramella</i>	
<i>La scarsa attrattività del sistema della ricerca</i>	
Attrarre nuovi talenti: un cambio di passo nelle politiche della ricerca scientifica italiana	174
<i>Maria Pia Abbracchio</i>	
Come migliorare l'attrattività del sistema universitario italiano	190
<i>Marino Regini</i>	

Parte seconda

Dopo il PNRR: le sfide aperte per l'università italiana

<i>Politica universitaria e gestione delle università</i>	
Che cosa possiamo attenderci dal PNRR e che cosa resta fuori	208
<i>Daniele Checchi</i>	
L'impatto del PNRR sui rapporti tra università e imprese e sul management degli atenei pubblici	216
<i>Corrado Nobili, Marco Tomasi e Matteo Turri</i>	
Le università non sono tutte uguali: le scelte che orientano l'identità degli atenei	238
<i>Alice Civera, Michele Meoli e Stefano Paleari</i>	

Le sfide della governance

Quale governance per il sistema universitario post-Covid? 252
Giliberto Capano

**Governance e organizzazione delle università:
cosa rimane da fare?** 268
Giorgio Donna

L'Università dopo la pandemia Covid-19 290
Emanuela Reale

La sfida dell'eupeizzazione dell'università italiana

**L'eupeizzazione delle università: opportunità e sfide
per le università italiane dopo il PNRR** 300
Antonella Baldi e Elena Del Giorgio

Conclusioni

Il PNRR e l'università italiana: alcune riflessioni critiche 316
Rebecca Ghio

Notizie sui curatori e sugli autori 331

Prefazione

Elio Franzini, rettore dell'Università degli Studi di Milano

Confesso che mi imbarazza presentare un libro con un tale, impegnativo, punto interrogativo contenuto nel titolo: appunto, quale università dopo il PNRR?

8 L'imbarazzo sorge su (almeno) due piani. Il primo è che le prospettive presentate dagli autorevoli autori, che vanno ringraziati per la passione e l'impegno, profuso in primo luogo dai curatori Marino Regini e Rebecca Ghio, non possono essere riassunte: disegnano non solo un quadro variegato, ma anche e soprattutto presentano soluzioni che al tempo stesso dimostrano quanto sia difficile una visione d'insieme sia in relazione alle manchevolezze cui porre rimedio sia per quel che riguarda la densità tematica che emerge ogniqualvolta si affronti la questione dell'Università. Il secondo imbarazzo è decisamente più grave e, se si vuole, piuttosto ambiguo, traducendosi nel timore che la domanda non avrà mai una risposta e il PNRR stesso sia posto da circostanze esterne – politiche, certo, ma soprattutto di quadro economico internazionale – in una situazione di grande pericolo.

Il volume tocca tutte le questioni che il PNRR doveva e voleva affrontare (il diritto allo studio, la formazione terziaria professionalizzante, la formazione dottorale, la cooperazione tra Università e impresa, il sistema della ricerca e le politiche universitarie, di gestione e governo), presentando anche soluzioni e percorsi attuativi possibili: rimane tuttavia, ben saldo, il punto interrogativo. Il fatto che non sia possibile rispondere non significa che la domanda sia retorica, anche perché il PNRR ha posto l'Università di fronte a contraddizioni in esso irrisolte e dunque già dichiarate implicitamente prive di sintesi possibile. Senza dimenticare che la missione in cui sono inserite università e ricerca è solo parte di un progetto più ampio e in gran misura neppure avviato (e bisogna dare pubblico e grato atto alla allora ministra Cristina Messa per avere proceduto in modo spedito, limitando al massimo gli orpelli burocratici e le lentezze amministrative), generato dalla pandemia, vero evento epocale non ancora storicizzato e dunque non adeguatamente inserito nell'elaborazione di una memoria collettiva, ma che si trova a essere coinvolto in una rete di emergenze di cui è impossibile prevedere genesi e termine. Troppi i punti interrogativi, quindi, per poter rispondere a uno soltanto tra essi.

Peraltro, le azioni stesse della Missione 4, quella per Università e ricerca, non sono integrate tra loro e già se ne scorgono disomogeneità e incongruenze: bandi per infrastrutture, partenariati estesi, centri nazionali, ecosistemi, bandi a cascata sono realtà con uguali vincoli, ma prospettive e finalità non sempre, e confusamente, coincidenti. La ricerca di base, in questi percorsi, e malgrado molteplici assicurazioni (verbalì), è pressoché inconsistente.

Sono certo valide le contro-obiezioni che l'unica autentica distinzione è tra buona e cattiva ricerca e che ormai sono labili i confini tra ricerca pura e ricerca finalizzata, ma rimane tuttavia ben chiaro che alcuni ambiti, ritenuti con evidenza improduttivi, sono ai margini del Piano, che con ciò rivela un "indirizzo" che di per sé marca il confine tra l'utile e l'inutile, dimenticando, per esempio, il valore economico e sociale dei beni culturali (e le professioni che dalla loro valorizzazione potrebbero sorgere). Anche sul piano della organizzazione didattica appaiono del tutto inconsistenti le possibilità di una progettazione di corsi di studi più veloce e con minore ossessività burocratica. L'aumento vorticoso del numero di borse dottorali evidenzia poi, ma non risolve, la crisi del terzo ciclo di formazione e della sua stessa dicotomia tra vocazione universitaria e destino aziendale dei dottorandi. Il mito dell'autonomia universitaria (rinnovellato solo alla bisogna) ha impedito di costruire modelli organizzativi non dicotomici, ma almeno simili, conducendo le università in una rete di strutture, regolamenti, vincoli, abitudini, usanze, ecc. del tutto diverse tra loro, spesso irriducibili. Le modellistiche difformi incontrano poi un'ulteriore incongruenza: aumenta il numero delle borse dottorali, ma non si consente di diminuirne il numero per accrescere il loro importo, decisamente irrealistico per affrontare degnamente la vita quotidiana.

Tutto ciò non è certo "responsabilità" del PNRR, ma può costituire un ostacolo insormontabile per la sua concreta applicazione, che rischia di essere astratta e occasionale, incapace di innovare i processi strutturali in cui l'Università si muove. Processi le cui contraddizioni sono anzi spesso evidenziate dal PNRR. Per esempio, dopo aver cercato per anni, anche per indicazione dei superiori organi di controllo, di tenere distanti e sospettose le relazioni tra Università, Consorzi e Fondazioni, ecco che, per legge, non solo esse risorgono, ma sono passaggi obbligatori per attuare quel che il Piano prevede. Difficile uscire da tale atteggiamento schizofrenico, avendo anche il timore che la patologia non receda dal momento che sarà l'Università, nel 2026, a dover rispondere ai bisogni (successi o fallimenti che siano) di una pletera di corpi che non sono né organici né estranei. Non si tratta di ripetere il mantra ideologico sulla "aziendalizzazione" dell'Università – l'Università pubblica non potrà e non dovrà mai trasformarsi in azienda e ha già al suo interno i sufficienti anticorpi per evitare tale trasformazione – ma di comprendere che i rapporti con le imprese, e la costruzione di consorzi, hanno ricadute che vanno ben controllate sia in itinere sia nei loro esiti. E il controllo deve riguardare anche gli sviluppi formativi e di trasferimento delle conoscenze che l'università può e deve mettere in atto.

Alle questioni contingenti che si apriranno, e che le università dovranno attrezzarsi a risolvere anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, si aggiungono temi strutturali dell'Università che la politica non ha voluto risolvere per decenni e ai quali solo in parte ha potuto far fronte un esecutivo "tecnico", che ha impostato un processo che non potrà in alcun

modo guidare. Per esempio, fermo restando che il PNRR sembra più votato all'autarchia che all'internazionalizzazione (che non viene certo incentivata), è rimasto del tutto aperto il problema del reclutamento (connesso all'abilitazione e ai settori disciplinari, per non parlare dei punti organici). Il Piano prevede infatti un reclutamento basato su progetti, come è ovvio. Ma un progetto richiede ricercatori, ma anche tecnologi e personale tecnico-amministrativo, "finalizzati", assunti cioè sulla base di un profilo ben definito. Tutte queste esigenze, inutile sottolinearlo, sono in rotta di collisione con i vincoli assunzionali per la Pubblica amministrazione, pena la scure della giustizia, e la stigmatizzazione dei giornali, salvo poi, al tempo stesso, nel PNRR, imporre vincoli geografici e di genere che non si comprende bene come soddisfare senza avere la testa tagliata. Il Piano avrebbe potuto essere l'occasione per rivedere un sistema riguardandone criticamente gli esiti, senza pregiudizi e comprendendo la necessità di una riflessione collettiva, critica e autocritica. Non va inoltre dimenticato che il PNRR è stato pensato come attuabile da categorie di ricercatori a tempo determinato nel frattempo posti a esaurimento, in virtù di norme inserite in una legge al PNRR dedicata, ma del tutto al di fuori dei suoi conclamati obiettivi. O che un reclutamento forzato su base triennale rischia di escludere stuoli di ricercatori nati nell'anno "sbagliato". Infine, ma primo nell'ordine d'importanza, il PNRR non coglie la centralità per il Paese del diritto allo studio, autentico problema nodale per l'Università e il suo sviluppo, rimasto tuttavia in ombra e non affrontato nelle sue dimensioni centrali, tassazione e residenzialità.

Il PNRR, in sintesi, non potrà da solo modificare la governance delle università, né il sistema di reclutamento, né chiarificherà i controversi rapporti con il mondo delle imprese. E molte azioni – connesse alle infrastrutture e al diritto allo studio (temi per nulla disgiunti) – non potranno essere messe in atto perché il Piano, in virtù della sua stessa concezione, prevede grandi spese di investimento (da rendicontare, e di cui rendere conto...), ma poca o nulla spesa corrente, che è, in tutta franchezza, se ben indirizzata e adeguatamente utilizzata, ciò di cui ha maggiormente bisogno l'Università, in connessione a riforme strutturali che le incertezze politiche, e i miti dell'autonomia, rendono impossibili.

Ci si rende conto di avere sino a qui elencato più i limiti e le incongruenze che i vantaggi del PNRR, vantaggi che possono essere del tutto evidenti, sia avvicinando mondi che si parlavano poco e male sia mettendo in atto processi che potranno essere molto utili per la ricerca, l'innovazione, la crescita scientifica, culturale, sociale e civile del Paese. D'altra parte, il PNRR non è una fede che richieda cieca credenza, che da sola donerà progresso e civiltà, bensì un processo che non solo va sottoposto sempre di nuovo al vaglio di una ragione critica, ma che dovrà essere adattato ai vari contesti in cui si troverà ad operare, alle stesse circostanze che nei suoi tre anni di svolgimento si verificheranno. Lo scopo di questo libro è aprire quindi un dibattito, non chiuderlo, rendere la domanda uno stimolo che si rinnova, proprio perché

rispondere è processo le cui articolazioni e conseguenze andranno oltre il presente volume. Il problema di fondo è peraltro angosciante. Si può infatti cercare di far vivere l'Università attuale "malgrado" il PNRR, e credo siano in molti a voler andare in questa direzione, al di là delle ideologie: l'Università, come tutte le istituzioni secolari, è conservativa e tende non a eternizzare i propri modelli bensì a modificarli con una lentezza tale da non rendere mai del tutto evidenti le modifiche. Fingere che il PNRR non esista è un esercizio che già si vede in atto nelle pieghe degli atenei. Altrettanto pericoloso tuttavia sarebbe modificare acriticamente l'Università "sulla scia" del PNRR, come se il suo modello fosse quello che può innovare un edificio pieno di crepe, dimenticando le esclusioni che esso prevede e soprattutto il fatto che l'Università è un'istituzione "politica", che vive nel sociale e ne riflette i dibattiti e i dissidi. Per cui, forse, quel che si può auspicare, dopo il PNRR, è un'Università più consapevole di se stessa e della propria centralità, capace di rinnovarsi rendendosi conto del contesto globale in cui opera. L'Università non è più quella di Humboldt o dello stesso Max Weber, ma i moniti di quest'ultimo non debbono essere dimenticati. Il destino della nostra epoca, con la razionalizzazione e l'intellettualizzazione, con il "disincantamento" del mondo che la avvolge, è di inserire sempre di più l'Università nella sfera pubblica, mai dimenticando che "entro l'aula di lezione nessun'altra virtù ha valore al di fuori, appunto, della semplice onestà intellettuale".

Avvertenze e ringraziamenti

L'idea di un volume scritto a più mani sull'impatto che il PNRR potrà avere sull'università italiana ha la sua origine in un ciclo di 12 webinar su "L'università italiana nell'era del post-Covid: analisi e proposte", che il gruppo di progetto UNIMI 2040 ha organizzato, in collaborazione con il centro inter-universitario UNIRES, fra il settembre 2020 e il giugno 2021. Istituito dal rettore Franzini nel 2019, il gruppo di progetto UNIMI 2040 ha l'obiettivo di "stimolare la comunità accademica a riflettere sulle tendenze recenti e sulle sfide future per il sistema universitario". Tuttavia, durante un periodo caratterizzato dalla pandemia di Covid-19 e dalla conseguente rarefazione degli incontri in presenza, si è dovuto fare ricorso a modi diversi di stimolare la discussione. E la stesura delle diverse versioni del PNRR, contenenti numerose misure sull'università e la ricerca, ha gradualmente suggerito i temi su cui indirizzare tale discussione.

È per queste ragioni che il lavoro del gruppo UNIMI 2040 si è concentrato sull'organizzazione di un ciclo di webinar su questi temi e sulla pubblicazione di una collana di Discussion Papers contenente alcuni dei principali contributi presentati in quelle occasioni. Sia i webinar sia i Discussion Papers sono stati ben recepiti dalla comunità accademica, ma hanno inevitabilmente fornito una visione frammentata del modo in cui il PNRR andava nel frattempo affrontando le principali carenze del sistema universitario e della ricerca e offrendo soluzioni in termini di investimenti e di riforme. È sembrato dunque opportuno offrire una visione più complessiva, quale quella che questo volume intende proporre con l'ambizione di stimolare un ampio dibattito sull'università italiana dopo il PNRR.

I contributi contenuti nella prima parte del libro riprendono perciò, con aggiornamenti e diverse revisioni, alcuni saggi originariamente pubblicati nella collana UNIMI 2040 Discussion Papers. Oltre che agli autori dei capitoli di questo volume, i nostri ringraziamenti si estendono tuttavia a tutti coloro che hanno contribuito agli 8 numeri pubblicati in questa collana e ai 12 webinar del ciclo già citato. Anziché indicare semplicemente i loro nomi, di seguito riproduciamo il programma di questo ciclo e l'indice degli 8 numeri della collana, con i nomi di chi vi ha contribuito. Senza questo programma molto ampio alle spalle, che ha visto la partecipazione convinta di un numero molto elevato di persone, questo volume non sarebbe stato possibile.

Programma del ciclo di webinar su:

L'università italiana nell'era del post-Covid. Analisi e proposte

settembre 2020 – giugno 2021

<https://video.unimi.it/progetto/714/>

Webinar 1: La didattica a distanza durante l'emergenza Covid-19: una survey sugli accademici italiani

Presentazione del ciclo di webinar: Marino Regini (UNIRES e UNIMI 2040)

Introduce e modera: Matteo Turri (UNIRES e UNIMI 2040)

Relatori: Francesco Ramella (Università di Torino) e Michele Rostan (Università di Pavia)

Discussant: Anna Caffarena (Università di Torino)

13

Webinar 2: Scenari socio-economici del post-Covid: quale impatto sull'università?

Saluti istituzionali: Elio Franzini (Rettore Università Statale di Milano)

Introduce e modera: Giliberto Capano (UNIRES)

Relatori: Marino Regini (Università Statale di Milano) e Gianfranco Viesti (Università di Bari)

Conclude: Gaetano Manfredi (Ministro dell'Università e della Ricerca)

Webinar 3: L'assenza di un canale di formazione terziaria professionalizzante in Italia: come porvi rimedio?

Introduce e modera: Marino Regini (UNIRES e UNIMI 2040)

Relatori: Andrea Gavosto (Direttore Fondazione Agnelli) e Alessandro Mele (Presidente Rete Fondazioni ITS Italia)

Discussant: Luciano Modica (Università di Pisa) e Francesco Pastore (Università della Campania)

Webinar 4 tavola rotonda: Come costruire un sistema di "diritto alle competenze" efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?

Chair: Marina Brambilla (UNIMI 2040)

Partecipano: Rebecca Ghio (Università Statale di Milano), Manuela Ghizzoni (Università di Bologna), Federica Laudisa (IRES Piemonte) e Luciano Modica (Università di Pisa)

Webinar 5: La riorganizzazione del dottorato di ricerca fra accademia e mercato

Introducono e moderano: Giuseppe Lodato e Alessandro Prinetti (UNIMI 2040)

Relatore: Gabriele Ballarino (Università Statale di Milano)

Discussant: Alberto De Toni (Presidente Fondazione CRUI) e Marino Regini (Università Statale di Milano)

Webinar 6 tavola rotonda: La cooperazione università-imprese per far crescere un sistema nazionale dell'innovazione

Chair: Luigi Burroni (UNIRES)

Partecipano: Roberto Cingolani (Leonardo), Riccardo Pietrabissa (IUSS Pavia), Francesco Ramella (Università di Torino) e Angelo Riccaboni (Università di Siena)

Webinar 7: Ricerca di qualità diffusa sul territorio vs. poli di eccellenza scientifica

Introduce e modera: Giliberto Capano (UNIRES)

Relatori: Marino Regini (Università Statale di Milano) e Domenico Asprone (Università di Napoli Federico II)

Conclude: Gaetano Manfredi (Ministro dell'Università e della Ricerca)

Webinar 8: Quale governance per il sistema universitario post-Covid?

Introduce e modera: Matteo Turri (UNIRES e UNIMI 2040)

Relatore: Giliberto Capano (Università di Bologna)

Discussant: Alberto De Toni (Presidente Fondazione CRUI), Giorgio Donna (Università del Piemonte Orientale) e Emanuela Reale (IRCRES CNR)

Webinar 9 tavola rotonda: Come dare impulso alla mobilità e all'attrazione dei cervelli?

Chair: Chiara Tonelli (UNIMI 2040)

Partecipano: Maria Pia Abbracchio (Università Statale di Milano), Alberto Mantovani (Humanitas University) e Ferruccio Resta (Presidente CRUI)

Webinar 10: I rapporti fra università e territorio: le attività di public engagement

Introduce e modera: Marina Carini (UNIMI 2040)

Relatori: Michele Rostan (Università di Pavia) e Roberto Moscati (Università di Milano Bicocca)

Discussant: Stefano Boffo (Università di Napoli Federico II) e Andrea De Bortoli (Università di Torino)

Webinar 11: Formazione permanente e riqualificazione degli adulti: quale ruolo per l'università?

Introduce e modera: Marisa Porrini (UNIMI 2040)

Relatrice: Raffaella Sadun (Harvard Business School)

Discussant: Ruggero Cesaria (Stellantis) e Gianfranco Rebora (LIUC)

Webinar 12 roundtable: The European Universities initiative: how will it change the HE landscape?

Chair: Antonella Baldi (UNIMI 2040)

Participants: Vanessa Debiais-Sainton (European Commission), Kurt Deketelaere (LERU), Federico Cinquepalmi (MUR) e Maurizio Tira (CRUI)

Collana “UNIMI 2040 Discussion Papers”

<https://libri.unimi.it/index.php/unimi2040/index>

DP 1: Il futuro della governance universitaria

Presentazione di Elio Franzini – Testo di Marino Regini

DP 2: Scenari socio-economici del post-Covid: quale impatto sull’università?

Presentazione di Elio Franzini – Testi di Marino Regini, Gianfranco Viesti, Gaetano Manfredi

15

DP 3: L’assenza di un canale di formazione terziaria professionalizzante in Italia: come porvi rimedio?

Presentazione di Marino Regini – Testi di Andrea Gavosto, Alessandro Mele, Luciano Modica e Manuela Ghizzoni, Francesco Pastore

DP 4: La riorganizzazione del dottorato di ricerca fra accademia e mercato

Presentazione di Giuseppe Lodato e Alessandro Prinetti – Testi di Gabriele Ballarino, Marino Regini, Alberto Felice De Toni

DP 5: Per un sistema di “diritto alle competenze” efficace e mirato a diversi tipi di destinatari

Testi di Francesca Laudisa, Manuela Ghizzoni, Rebecca Ghio, Luciano Modica

DP 6: La cooperazione università-imprese per far crescere un sistema nazionale dell’innovazione

Presentazione di Marino Regini – Testi di Roberto Cingolani, Francesco Ramella, Riccardo Pietrabissa, Angelo Riccaboni

DP 7: Come migliorare l’attrattività del sistema Italia per gli scienziati

Presentazione di Chiara Tonelli – Testi di Maria Pia Abbracchio, Marino Regini, Alberto Mantovani, Ferruccio Resta

DP8: Formazione permanente e riqualificazione degli adulti: quale ruolo per l’università?

Presentazione di Marisa Porrini – Testi di Raffaella Sadun, Ruggero Cesaria, Gianfranco Reborà

Introduzione

Il sistema universitario italiano in prospettiva comparata: dalle carenze storiche alla sfida del PNRR

Marino Regini

L'università come motore dello sviluppo economico?

L'università ha ormai assunto un ruolo chiave nei processi di crescita economica dei Paesi avanzati¹. Le sue funzioni di formare competenze e capitale umano ad alta qualificazione, da un lato, e di produrre e far circolare nuove conoscenze, dall'altro, sono considerate cruciali nelle economie della conoscenza basate sulla capacità di innovazione; anzi, vere e proprie precondizioni per quella che viene spesso chiamata una "via alta" allo sviluppo. Tutti i governi perciò si preoccupano (o dovrebbero preoccuparsi) dell'efficienza dei loro sistemi universitari.

Naturalmente, per quanto il ruolo di motore dell'innovazione e della crescita economica sia diventato cruciale, l'idea di università non può esaurirsi in questo. La sua storia, i valori che incorpora, il ruolo che ha avuto l'università pubblica nella formazione di società aperte e democratiche, la legano indissolubilmente a una visione di progresso sociale e politico, e non solo economico. È per questo motivo che le università europee vengono viste anche come canali di mobilità sociale, e che da molti vengono considerate in primo luogo come strumenti di produzione di beni pubblici capaci di favorire l'inclusione e società più giuste.

Ma, a partire dalla "agenda di Lisbona" del 2000, non vi è dubbio che la prima di queste due visioni dell'università – quella di motore di una nuova economia della conoscenza – ha avuto il sopravvento nel dibattito dei Paesi economicamente più avanzati e soprattutto è stata attivamente promossa dalla Commissione Europea. Questa visione ha gradualmente dato vita a una retorica diffusa, a cui ha fatto però riscontro una realtà molto più incerta e contraddittoria e, in Paesi come l'Italia, piuttosto deludente. Il sistema universitario italiano – anche e soprattutto per colpe non sue ma dei vari governi che si sono succeduti e del tipo di sistema produttivo in cui si trova a operare – ha infatti mostrato sia una bassa efficienza nel fornire capitale umano in misura adeguata a favorire una "via alta" allo sviluppo, sia una performance nella ricerca che, per quanto buona, si è rivelata insufficiente a innescare rilevanti processi di innovazione economica.

Questa scarsa efficienza non è peraltro stata compensata da una maggiore equità, ovvero da una elevata capacità di favorire l'inclusione sociale.

¹Questa Introduzione riprende, aggiornandole e sviluppandole, alcune parti di contributi precedenti dell'autore: in particolare, Regini (2019) per quanto riguarda il paragrafo 2 e il 4, Capano e Regini (2021) per il paragrafo 5.

Al contrario, i forti e permanenti divari fra i risultati conseguiti da studenti con diversi background socio-economici e formativi testimoniano che l'obiettivo dell'uguaglianza delle opportunità ha funzionato male. E la crescente polarizzazione fra gli atenei insediati nelle diverse aree del Paese non ha affatto favorito la coesione sociale e territoriale. Scarsa efficienza e scarsa equità hanno cioè marciato di pari passo.

È dunque evidente che il primo passo da fare per chi voglia far recuperare all'università italiana efficienza (nel ruolo cruciale che può svolgere rispetto alla crescita economica) e al tempo stesso equità (nel senso di contribuire a una maggiore inclusione e di favorire la coesione sociale) è quello di individuare con chiarezza le cause di questa performance insoddisfacente. Infatti, mentre è relativamente semplice indicare i sintomi della malattia – sui quali esiste un'ampia convergenza di vedute – molto più incerta appare la diagnosi. Ma, naturalmente, solo da una diagnosi accurata delle cause di una performance scadente possono discendere ricette di policy efficaci.

Su una tale diagnosi si sono esercitati gli estensori del PNRR, partendo dalla prima delle due visioni di università indicate sopra, quella di motore dell'innovazione e della crescita economica – un ruolo che l'università italiana non riesce a svolgere adeguatamente. Come possiamo valutare, all'interno di questa visione, le misure contenute nella Missione 4 "Istruzione e Ricerca" del PNRR? Al di là degli obiettivi che vengono esplicitamente assegnati a questa Missione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, pp. 175-178), le riforme previste e gli investimenti stanziati affrontano in modo adeguato le cause delle inefficienze e 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 oltre un terzo, prevedendo un ammontare complessivo di risorse che non ha precedenti in un Paese come l'Italia (v. tabella 3 più avanti). Ma possiamo dire altrettanto dal punto di vista qualitativo, cioè della capacità di individuare e affrontare le cause effettive della performance insoddisfacente del sistema universitario italiano e soprattutto di offrire risposte di policy adeguate e risolutive?

In questa Introduzione cercherò di dare qualche risposta a questa domanda prendendo anzitutto in esame nel prossimo paragrafo alcuni capi di accusa che vengono solitamente rivolti al sistema universitario italiano per quanto riguarda il modo in cui svolge le sue funzioni, relative alla formazione di capitale umano da un lato, e alla ricerca e circolazione delle conoscenze dall'altro. Si tratta di capi di accusa piuttosto noti, mentre meno scontate, come si è detto, sono le ragioni cruciali a cui si possono far risalire questi esiti poco soddisfacenti in termini di efficienza e di equità, sulle quali mi soffermerò più a lungo.

Ci sono ragioni che possiamo definire di “carenze nella domanda” da parte del nostro sistema socio-economico. Come argomenterò nel primo dei due paragrafi sulle cause (il paragrafo a), la scarsa efficienza ed equità nella produzione di capitale umano ad alta qualificazione e di conoscenze derivanti dalla ricerca dipendono infatti, in primo luogo, dal modello di sviluppo che governi e imprese hanno perseguito in Italia: cioè una “via bassa” alla crescita e una scarsa attenzione alla mobilità sociale, che spiegano non solo l’assoluta inadeguatezza delle risorse destinate al sistema universitario e della ricerca (soprattutto negli ultimi quindici anni), ma anche l’assenza di visione strategica che ha accompagnato tutte le politiche universitarie di questo Paese.

Ma, come mostrerà il paragrafo successivo (b), ci sono anche ragioni che possiamo definire di “carenze nell’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 e che, come vedremo, rivestono una notevole importanza.

È principalmente questo secondo tipo di ragioni che dà un senso all’inserimento all’interno del PNRR della Missione 4 “Istruzione e Ricerca”, che non era esplicitamente prevista dal Next Generation EU. Le tre grandi direttrici del piano europeo erano infatti la transizione ecologica, la transizione digitale e la coesione sociale, che individuano un nuovo modello di sviluppo. Ma questo modello 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 le sue tradizionali carenze. Nel penultimo paragrafo prenderò dunque in esame le riforme e gli interventi previsti dalla Missione 4 del PNRR, per esaminare come si è giunti a individuare queste misure anziché altre possibili e per discutere, come farò anche nel paragrafo conclusivo, in che misura esse siano in grado di offrire risposte di policy adeguate.

Il basso grado di efficienza ed equità del sistema universitario italiano: alcuni dati

La formazione di capitale umano

Gli indicatori di una bassa efficienza del nostro sistema universitario nel fornire capitale umano di quantità e qualità adeguata a favorire una “via alta” allo sviluppo economico sono numerosi. Così come lo sono quelli di una scarsa equità nelle opportunità di accesso e nella performance formativa. Vediamo brevemente i dati più significativi.

In primo luogo è noto che, rispetto alle altre economie avanzate, l’Italia presenta un tasso molto basso di laureati. Ma forse meno noto è il fatto che a questo risultato negativo concorrono disuguaglianze sociali e territoriali molto più forti che altrove. Secondo i più recenti dati Eurostat, in Italia la quota di 25-34enni in possesso di un titolo di studio terziario nel 2021

era pari al 28,3%, a fronte di una media del 41,2% nei Paesi dell'UE. Nonostante un discreto aumento dal 2008 in poi, l'Italia continua a essere la penultima tra i Paesi dell'Unione e non è riuscita a ridurre il divario con il resto dell'Europa. Inoltre, esistono forti disuguaglianze nel conseguimento della laurea. La percentuale di adulti laureati fra i 25 e i 44 anni risulta infatti del 70% se sono figli di genitori laureati, ma scende al 34% se i genitori hanno un titolo di scuola secondaria superiore e precipita al 9% se i genitori hanno un titolo inferiore. Mentre la media dei Paesi OCSE è rispettivamente del 67%, 39% e 23% (OECD 2016, pp. 85-87). D'altro canto, nonostante che la quota di 30-34enni con un titolo terziario sia bassa anche tra i cittadini italiani (30,1%), tra gli stranieri scende all'11,8%, mentre il gap di cittadinanza nella media UE è inferiore ai 5 punti. Infine, la quota di 30-34enni laureati, già bassa nel Nord e nel Centro del Paese (30,0% e 29,9% rispettivamente), nel Mezzogiorno si riduce al 21,6%, con un divario territoriale in aumento.

All'interno del problema generale del basso numero di laureati, un problema particolare è poi la distribuzione per aree disciplinari. Nell'ottica di fornire capitale umano adeguato a una economia della conoscenza, il sistema universitario italiano appare particolarmente carente nel formare laureati nelle discipline STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics). Come mostra la Tabella 1, la percentuale di laureati in queste discipline è più bassa della media UE e molto più bassa di quella degli altri grandi Paesi europei. Solitamente questa situazione viene imputata al fatto che, per ragioni culturali, in Italia è particolarmente basso il numero di ragazze che scelgono questi percorsi disciplinari, ma i dati comparati ci mostrano che non è così. Uno squilibrio fra uomini e donne che si laureano in queste discipline esiste in tutti i Paesi, ma in Italia questo squilibrio è minore e le carenze di laureati STEM sono imputabili soprattutto al numero particolarmente basso di maschi che intraprendono questi percorsi.

Tabella 1 – STEM graduates per 1000 population aged 20-29, 2020

	Male	Female	Total
Italy	19.9	13.6	16.9
Germany	31.3	12.5	22.3
France	40.0	18.3	29.2
Spain	29.2	12.3	20.9
EU-27	27.6	13.9	20.9

Fonte: Eurostat

In secondo luogo, al basso tasso di laureati si accompagnano 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 il fenomeno si accentua fortemente nel Mezzogiorno e

fra chi proviene da istituti tecnici e professionali, oltre che fra i giovani nati all'estero. L'ultimo Rapporto Biennale sullo Stato dell'Università e della Ricerca (ANVUR 2018) rileva che la percentuale di abbandoni tra il primo e il secondo anno nei corsi di laurea triennali, dopo essere stata prossima al 16% nelle coorti anteriori al 2010, è andata calando e ha raggiunto il 12,2% nella coorte 2015/16. Tuttavia si tratta di tassi ancora molto elevati, e anche in questo caso si rilevano forti disuguaglianze fra gli studenti che provengono da diversi percorsi formativi: a un estremo abbiamo un tasso di abbandono del 7,6% degli studenti con maturità liceale, mentre all'altro ben il 25,6% degli studenti provenienti da un istituto professionale. Anche le differenze territoriali negli abbandoni scolastici precoci sono molto forti – 18,5% nel Mezzogiorno, 10,7% nel Centro, 11,3% nel Nord – e non accennano a ridursi. Inoltre, l'abbandono scolastico precoce è molto più rilevante tra gli stranieri rispetto agli italiani (33,1% contro 12,1%). Anche per quanto riguarda i tempi per il conseguimento del titolo di studio vi è stato un miglioramento nel tempo, ma con forti disuguaglianze territoriali oltre che di background formativo. Nei corsi di laurea triennali si laureano nei tempi previsti il 36,9% degli iscritti al Nord contro il 20,3% al Sud. E mentre il 35,4% di chi proviene da un liceo si laurea al termine dei 3 anni, solo il 18% di chi proviene da un istituto professionale vi riesce.

In terzo luogo, i laureati prodotti dal sistema universitario italiano incontrano difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro assai maggiori che negli altri Paesi europei. Mentre, al tempo stesso, i dati OCSE confermano quanto emerge dalle periodiche indagini Excelsior sulla domanda delle imprese italiane, che 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, e che è dovuto in larga misura a un "disallineamento tra i percorsi di studio scelti dai giovani e le esigenze del mercato del lavoro" (Guerrieri 2019, p. 54). È un disallineamento solo in parte spiegabile con il basso numero di laureati nelle discipline STEM, che abbiamo visto nella tabella 1.

Infine, un indicatore piuttosto trascurato nel dibattito pubblico, ma preoccupante a parere di chi scrive, della capacità del nostro sistema universitario di contribuire a una *knowledge economy* e a una *knowledge society* formando capitale umano ad alta qualificazione, è il bassissimo numero di dottorandi. All'interno di un numero di studenti universitari già molto più contenuto che nelle altre economie avanzate, la percentuale di iscritti a un corso di dottorato è particolarmente bassa in termini comparati (v. Figura 1 nel capitolo di Regini in questo volume su "L'esigenza di riorganizzare il dottorato"). Del resto, in Italia la quota di dottori di ricerca sulla popolazione tra i 25 e i 34 anni è inferiore del 40-50% a quella della media dell'Unione Europea e dei Paesi a noi più simili come Francia e Spagna, ed è appena la metà di quella della Germania, del Regno Unito o dei Paesi scandinavi. Inoltre, è addirittura calata negli ultimi anni, a fronte di un aumento o di una sostanziale stabilità negli altri Paesi considerati (v. tabella 1 nel capitolo di Regini sopra citato).

La ricerca e la diffusione delle conoscenze

Per quanto riguarda la ricerca, la situazione italiana appare più complessa e difficile da interpretare. Da un lato, l'analisi degli indicatori bibliometrici condotta dall'ANVUR (2018) mostra un sistema della ricerca in buona salute. Dall'altro, ciò non sembra essersi tradotto in una maggiore visibilità, 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.

22

La crescita della produzione scientifica italiana è stata, nel decennio scorso, superiore alla media mondiale. Il nostro Paese ha quindi visto aumentare la propria quota di produzione mondiale, mentre la quota dei Paesi europei più importanti (Francia, Germania e Regno Unito) si andava riducendo. Anche in termini di impatto citazionale medio della produzione scientifica, la posizione della ricerca italiana è oggi migliore rispetto a quella di grandi Paesi come Francia e Germania. Ad esempio, nella percentuale di pubblicazioni scientifiche che si collocano nel top 10% di quelle più citate nel mondo, la performance italiana ha superato quella di Paesi quali Francia, Germania e Canada.

Tuttavia, diversi indicatori segnalano una bassa competitività e attrattività scientifica a livello internazionale del nostro sistema universitario. I principali sono i tassi di successo nei programmi di ricerca europei e i flussi di mobilità dei ricercatori che risultano vincitori di rilevanti finanziamenti utilizzabili anche in università diverse da quelle del proprio Paese.

Per quanto riguarda la bassa competitività, il rapporto ANVUR del 2018 rilevava come, nell'ambito del programma quadro Horizon 2020 coordinato a livello comunitario per il settennio 2014-2020, l'Italia si collochi al quinto posto in Europa per entità dei finanziamenti accordati (2.235 milioni di euro), dopo la Spagna e prossima ai Paesi Bassi, un Paese con dimensioni nettamente inferiori al nostro. Per ogni euro investito in Horizon 2020, l'Italia riceve in media 0,69 euro in finanziamenti. Il divario, superiore a un miliardo di euro, è imputabile per tre quarti ai bassi tassi di successo rispetto ai progetti presentati e per un quarto alla dimensione inferiore alla media delle richieste di finanziamento. Del resto, l'unico ente italiano fra i 25 enti che ricevono il contributo finanziario più alto da Horizon 2020 è il CNR (al 16° posto), mentre Regno Unito, Germania, Olanda, Belgio, Danimarca e Svizzera annoverano diverse loro università fra queste top 25 *organisations* (v. tabelle 2 e 3 nel capitolo di Regini in questo volume sull'attrattività del sistema universitario).

Ancor più preoccupante appare la bassa attrattività, cioè la difficoltà del sistema della ricerca nazionale di attrarre e di trattenere i migliori talenti: per ogni ricercatore straniero vincitore di un *grant* ERC con una istituzione basata in Italia, oltre dieci ricercatori italiani sono risultati vincitori attraverso istituzioni straniere. Si tratta di una manifestazione particolarmente visibile di quel *brain drain* non accompagnato da un corrispondente *brain gain* che tutti lamentano ma che non è stato finora contrastato da politiche adeguate. Come mostra in

dettaglio il capitolo sopra citato, molti ricercatori italiani risultano infatti competitivi a livello europeo ma scelgono di svolgere la loro ricerca in un'università straniera; mentre pochissimi ricercatori di altri Paesi che risultano vincitori sono attratti dall'ambiente scientifico che trovano nelle università italiane.

Un indicatore di scarso riconoscimento delle università italiane quali poli di eccellenza scientifica è il loro mediocre posizionamento in quei ranking internazionali che in larga misura si basano su dati relativi alla performance di ricerca. Tutti i ranking sono costruiti con criteri molto opinabili, si prestano a forti distorsioni e sono stati sottoposti a critiche anche feroci (v. ad es. Capano, Regini e Turri 2017, pp. 93-95). Inoltre, essendo basati su indicatori differenti, forniscono risultati spesso diversi fra loro. Ciononostante, il fatto che tutti i ranking internazionali mostrino un'assenza pressoché totale di atenei italiani nella top list mondiale può costituire un campanello d'allarme. Se consideriamo i quattro ranking internazionali più noti fra quelli basati prevalentemente o totalmente su indicatori relativi alla ricerca², in media un solo ateneo italiano risulta presente fra i primi 100: una posizione di poco migliore di quella spagnola ma assai più deludente di quelle francese, tedesca e inglese (v. Tabella 2 nel capitolo sopra citato). Ma in uno scenario internazionale altamente competitivo, nel quale molti governi investono per creare *world-class universities* capaci di attrarre capitale umano e fondi di ricerca da tutto il mondo, la sostanziale assenza di università italiane dalla top list può costituire un problema. Non è solo il sintomo di istituzioni che non sono sufficientemente competitive e che non vengono riconosciute come eccellenti scientificamente, ma, data la diffusione globale di questi ranking, costituisce a sua volta una causa di scarsa attrattività. Questi aspetti verranno discussi più diffusamente nel capitolo sopra citato.

Infine, diversi indicatori sembrano segnalare anche una bassa capacità di valorizzazione economica delle conoscenze da parte delle università italiane (Gherardini e Perulli 2018). Gli indicatori standard più comunemente utilizzati sono il numero di brevetti e di spin-off universitari. Per entrambi, i dati disponibili ci mostrano una performance peggiore di quella degli altri grandi Paesi europei con i quali siamo soliti confrontarci.

Le cause: a) politiche dei governi e sistema socio-economico

Se sugli indicatori della performance insoddisfacente nel formare capitale umano e nel produrre ricerca e diffondere conoscenze esiste un ampio consenso, meno scontate, come si è detto, sono invece le ragioni a cui si possono far risalire questi esiti poco brillanti, e sulle quali il PNRR era dunque chiamato a intervenire.

² Il peso degli indicatori relativi alla ricerca va dal 60% nei ranking del Times Higher Education (THE) e di Shanghai (ARWU) al 100% nei ranking di Taiwan (NTU) e Leiden (CWTS). Non viene invece qui considerato il noto ranking di QS, nel quale l'unico indicatore di performance scientifica pesa solo per il 20% del totale.

Mentre la politica e il mondo delle imprese sottolineano le carenze nella struttura e nel funzionamento del sistema universitario, di cui discuterò nel prossimo paragrafo, all'interno del mondo accademico si tende a mettere sotto accusa la carenza di domanda di formazione e di nuove conoscenze propria del modello di sviluppo che governi e imprese hanno perseguito in Italia: un modello che è stato definito una "via bassa" alla competitività e allo sviluppo (Burroni, Colombo e Regini 2021). È da questo modello, infatti, che discendono sia il basso investimento in risorse per la formazione del capitale umano e per la ricerca da parte dei governi, sia le scelte delle imprese.

24 Per quanto riguarda la scarsità di risorse pubbliche, va ricordato in primo luogo che la spesa per istruzione terziaria in Italia è nettamente inferiore, in rapporto sia al numero degli studenti sia al PIL, alla maggior parte dei Paesi europei e dell'area OCSE. Nonostante gli impegni sottoscritti a Lisbona nel 2000 per investire fortemente nella creazione di una economia della conoscenza, nessun governo italiano ha considerato questo obiettivo realmente prioritario. Anzi, abbiamo assistito a un fenomeno di decrescita-disinvestimento nell'università italiana durante la Grande Recessione iniziata nel 2008 (Capano, Regini e Turri 2017), cioè proprio nel periodo in cui la maggior parte dei Paesi europei aumentava il proprio investimento nell'istruzione superiore e nella ricerca come strumento per contrastare la recessione stessa. 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. Emblematica è rimasta un'intervista di Berlusconi, non a caso politico e anche imprenditore, del 2010 a un giornale del gruppo The Economist, in cui dichiarava: "perché dovremmo pagare degli scienziati quando produciamo le più belle scarpe del mondo?" (e, per fugare ogni dubbio, la didascalia chiariva "il presidente del consiglio italiano spiega perché è giusto tagliare la spesa in ricerca e sviluppo").

Ciò che è più grave dal punto di vista dell'investimento in istruzione terziaria sono le scarse risorse 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. Questo tema cruciale è adeguatamente discusso nei capitoli di Laudisa e di Ghizzoni in questo volume, e in questa sede è dunque sufficiente richiamare pochi dati essenziali. Nell'a.a. 2017-2018 la percentuale di studenti beneficiari di una borsa sul totale degli iscritti a corsi di primo livello era pari a un misero 12%, a fronte del 22% in Germania, del 28% in Spagna e del 32,5% in Francia (v. Figura 1 nel capitolo di Laudisa sopra citato). Inoltre il numero di posti letto nelle residenze universitarie nel 2019 era di soli 51.000, a fronte dei 175.000 della Francia e dei 194.000 della Germania (v. Figura 4 nel capitolo di Laudisa sopra citato). Peraltro, in Italia non c'è solo un problema di risorse (nell'ammontare e nei tempi), ma anche di eterogeneità tra regioni (e tra Atenei all'interno della stessa regione) nei requisiti di accesso e nei tempi di erogazione dei benefici, e di

incertezza circa la permanenza del sostegno da un anno all'altro. È per tutte queste ragioni che le gravi carenze del diritto allo studio in Italia rappresentano una causa fondamentale del basso numero di laureati, e più in generale della scarsa efficienza e scarsa equità con cui le università formano il capitale umano. Come vedremo, il PNRR interviene su questo aspetto, anche se le dimensioni dell'intervento non appaiono sufficienti a colmare il gap con gli altri Paesi europei.

In secondo luogo, se gli investimenti complessivi in Ricerca e Sviluppo 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 Ricerca e Sviluppo 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 Ricerca e Sviluppo è collegato al tipo di struttura produttiva italiana, caratterizzata da imprese piccole e medie che spesso non hanno risorse proprie per fare investimenti in Ricerca e Sviluppo; un tipo di impresa tipicamente poco propensa a investire in strutture formali 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 (Pagano e Schivardi 2003) e possono anche mancare della capacità di assorbire le nuove tecnologie.

La crisi economica iniziata nel 2008 ha poi diviso i Paesi europei in due: Paesi in cui il capitale umano qualificato è diventato nel tempo sempre più strategico per l'economia (i Paesi del nord Europa) e Paesi in cui il capitale umano qualificato sembra non essere fondamentale nelle strategie competitive delle imprese (i Paesi mediterranei). Il risultato è che, da una parte, un gruppo di imprese italiane ad alta produttività (generalmente di medio-grandi dimensioni) fa fatica a trovare le competenze di alto livello di cui avrebbe bisogno, specialmente nel settore dell'elettronica, software, informatica, ingegneria e nuove tecnologie digitali. 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 (Manca 2018).

Anche la quota di personale impiegato in attività di R&S rispetto al totale della forza lavoro è perciò estremamente basso in Italia. Inoltre, all'interno del personale impiegato in attività di R&S, la quota dei ricercatori (definiti come personale coinvolto nelle attività di ricerca e sviluppo al netto di quello tecnico-amministrativo) è pari solo al 48%, di molto inferiore alla media europea del 64% (ANVUR 2018, p. 386). Anche per il personale totale coinvolto in R&S emerge poi una notevole eterogeneità a livello regionale, con le regioni del Nord e il

Lazio che presentano quote di personale impiegato in R&S paragonabili alla media europea, mentre il resto dell'Italia si attesta su valori molto inferiori. Infine, il sistema produttivo italiano appare poco capace di sollecitare adeguatamente la cooperazione con le università (v. Tabella 2).

Tabella 2 – University-industry collaboration in R&D – period 2007-2017

	University industry cooperation (1-7 best)
UK	5.5
Sweden	5.4
Germany	5.3
Spain	3.8
Italy	3.5

Fonte: elaborazione su dati tratti dal Global Competitiveness Index Historical Dataset del World Economic Forum

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, specialmente quando vi sono molte imprese piccole – come nel caso italiano – nelle quali la capacità di individuare specifici problemi di innovazione, e di assorbire all'interno le nuove conoscenze, è più limitata (Regini e Trigilia 2019). 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. Questi aspetti verranno approfonditi nel capitolo 4 di questo volume, a cui pertanto si rinvia.

Le cause: b) struttura e funzionamento del sistema universitario

Come si è detto, oltre alla carenza di domanda, vi sono indubbiamente anche ragioni che possiamo definire di carenze nell'offerta di capitale umano e di ricerca, che attengono a come è strutturato e a come funziona il sistema universitario, per scelte sbagliate o non fatte dai governi e dagli atenei stessi e che, come vedremo, rivestono una notevole importanza.

Le carenze formative

Una prima e 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. Si tratta di una carenza che risale agli anni '60 e che distingue il nostro sistema di istruzione superiore da quello di tutte le altre economie avanzate. Nel resto d'Europa, la risposta alla "massificazione" dell'università, cioè al forte ampliamento degli accessi all'istruzione superiore iniziato in quel decennio, fu anzitutto quella di creare un canale di istruzione terziaria fortemente professionalizzante, accanto a quello tradizionale accademico per i provenienti da classi sociali che possono permettersi di non considerare prioritario un rapido inserimento nel mercato del lavoro. In Francia e in Spagna questo ruolo venne affidato a "cicli brevi" (solitamente biennali) istituiti all'interno del sistema universitario, mentre in diversi Paesi dell'Europa del nord (Germania, Olanda, Svizzera, Austria, Svezia, Finlandia) si affermò un sistema di istruzione superiore formalmente "binario", per cui accanto alle università vennero creati istituti paralleli a stretto contatto con il mondo del lavoro, capaci quindi di recepire le esigenze di quanti vogliono conseguire un titolo di alto livello ma fuori dai tradizionali percorsi accademici.

Invece in Italia si mantenne un canale di accesso unico. Ma la pressoché totale assenza di un canale professionalizzante riduce l'attrattività per gli studenti con percorsi di studio tecnico-professionali o già impegnati in attività lavorative e riduce la probabilità di concludere gli studi per gli studenti con percorsi scolastici più deboli. 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', cioè corsi di studio triennali che vedono operare in sinergia gli atenei e le imprese o gli ordini professionali, ma siamo ancora lontanissimi dall'aver un consistente percorso terziario alternativo a quello universitario. I capitoli di Modica-Ghizzoni e di Gavosto in questo volume sono dedicati a un approfondimento di questa causa dell'insoddisfacente performance formativa del nostro sistema universitario, che, come vedremo, viene considerata cruciale anche nel quadro delle misure previste dal PNRR.

Un secondo fattore che contribuisce al divario nell'efficienza e nell'equità 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. Le ricorrenti polemiche sul "numero chiuso" – una soluzione che non è auspicabile in Italia in modo generalizzato non solo per ragioni di equità ma anche di efficienza, dato il basso numero di laureati – non aiutano a mettere a fuoco il problema reale della coerenza fra il percorso degli studi secondari e la scelta del corso di laurea. Una scelta universitaria fondata su una scarsa conoscenza o errata valutazione delle competenze richieste produce per lo più conseguenze negative.

La più nefasta è l'abbandono degli studi: e non a caso il tasso di abbandoni risulta molto più basso della media nei corsi di laurea (quali Medicina, Architettura, ecc.) in cui vi è selezione all'ingresso. Una conseguenza meno nefasta ma anch'essa inefficiente e costosa sono i frequenti cambiamenti di corso di studio o di Ateneo.

Fermo restando il principio che il sistema dell'università pubblica deve consentire l'accesso a tutti coloro i quali desiderano iscriversi e sono in possesso dei requisiti prescritti, sarebbe essenziale una migliore determinazione delle filiere formative in raccordo tra scuola e università. Come vedremo, anche questo punto viene affrontato dal PNRR.

28 Oltre che di forme generalizzate di orientamento all'ingresso, in molte università pubbliche si avverte poi la carenza di efficienti servizi di supporto al percorso formativo, che invece costituiscono la leva su cui puntano per la loro attrattività le università private, comprese quelle che non sono in grado di offrire una qualità didattica e scientifica molto elevata. Orientamento in itinere, tutorato, tirocini, *placement*, richiedono personale, organizzazione e anche una forma mentis di cui non tutti gli Atenei pubblici italiani sono provvisti in misura adeguata.

Infine, resta da spiegare il paradosso dei dottori di ricerca, che in Italia sono molto pochi in termini comparati, ma che ciononostante riscontrano maggiori difficoltà occupazionali che altrove. Questo paradosso è in parte dovuto a una carenza di domanda, legata da un lato al tipo di tessuto economico italiano caratterizzato da una preponderanza di micro-imprese e di settori produttivi a intensità tecnologica medio-bassa, e dall'altro alle dimensioni molto più ridotte che altrove di settori pubblici quali l'istruzione, la sanità, i servizi sociali e la pubblica amministrazione, che tipicamente assorbono figure professionali molto qualificate. Ma le spiegazioni relative alla carenza di domanda di dottori di ricerca non sono sufficienti, se è vero – come mostrano varie ricerche – che il segmento di medie e grandi imprese a elevata intensità di conoscenza fatica invece a trovare capitale umano con competenze avanzate e attitudine alla ricerca. Questa difficoltà dipende anche da carenze dal lato dell'offerta. Cioè 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. Ad esempio, Mertens e Röbbken (2013) stimano che soltanto il 10% dei dottori di ricerca tedeschi è assunto nelle università o nelle istituzioni di ricerca: il principale sbocco occupazionale è infatti il mercato del lavoro privato e pubblico. Ma un simile sbocco richiede che anche in Italia si creino alcuni dottorati di ricerca specificamente rivolti all'innovazione nelle imprese e nella P.A., ed è questa la direzione in cui si è mosso, con una certa decisione, il PNRR.

Le carenze della performance scientifica

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.

A parere di chi scrive c'è un fattore poco considerato, che riveste invece una notevole importanza nello spiegare la performance scientifica contraddittoria delle università italiane. Si tratta della 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 attrazione internazionale.

Che la qualità scientifica in Italia non sia concentrata in pochi Atenei ma relativamente diffusa era già stato dimostrato da alcuni studi pionieristici, che hanno poi ricevuto ampie conferme dai diversi risultati degli esercizi di valutazione della ricerca (VQR). In particolare, un'elaborazione condotta sui dati dell'esercizio VQR 2011-2014 (Regini 2021) mostrava che, in ciascuna delle 44 aree scientifiche sottoposte a valutazione³, i prodotti valutati come eccellenti che provenivano dagli atenei del 1° decile (inteso come quello di cui fanno parte gli atenei con il maggior numero di prodotti valutati come eccellenti in quell'area) non superavano mai il 50% del totale dei prodotti valutati come eccellenti dell'area. Anzi, nella media delle 44 aree scientifiche valutate questa percentuale era solo del 32,2%: vale a dire che meno di un terzo dei prodotti valutati come eccellenti proveniva dagli atenei del 1° decile, mentre gli altri due terzi erano il frutto della dispersione dei migliori ricercatori fra numerose altre università (v. tabella 1 nel capitolo di Regini in questo volume sull'attrattività del sistema universitario). Questa frammentazione della migliore ricerca fra molti Atenei è propria di quasi tutte le aree scientifiche, anche se naturalmente è variabile fra un'area e l'altra. È questa dispersione dei migliori ricercatori fra le varie sedi che spiega l'assenza pressoché totale, come abbiamo visto, di Atenei italiani dalla top list di tutti i ranking internazionali basati almeno in parte sulla performance relativa alla ricerca. Infatti, se estendiamo lo sguardo dalle prime 100 alle prime 500 università al mondo, cioè dagli Atenei considerati eccellenti a quelli che presentano una qualità scientifica comunque molto elevata (si consideri che il numero di università nel mondo è stimato a oltre 12.000), la situazione cambia di molto (v. Tabella 2 nel capitolo di Regini sopra citato). Gli Atenei italiani di qualità scientifica elevata sono oltre il doppio di quelli spagnoli, più numerosi anche di quelli francesi e non così distanti neppure da quelli tedeschi e inglesi, considerando che questi Paesi hanno un numero più elevato di università. Il PNRR non affronta in modo diretto il problema della frammentazione della migliore ricerca fra molti Atenei mediante la formazione di "poli di eccellenza" analoghi a quelli creati dai governi tedesco e francese.

³ Eccetto Scienze psicologiche

Ma, come vedremo, lo fa indirettamente per quanto riguarda la ricerca applicata, prevedendo investimenti per 1,6 miliardi per creare alcuni “campioni nazionali”, cioè centri di ricerca nazionale su alcune tematiche che coinvolgano università, centri di ricerca e imprese, nonché investimenti per 1,3 miliardi per dare vita ad alcuni “leader territoriali” in cui le università collaborino anche con società e istituzioni locali.

Se consideriamo invece il problema della bassa capacità di circolazione delle conoscenze, la causa principale appare una scarsa istituzionalizzazione delle attività di terza missione condotte dagli accademici italiani. I risultati di una ricerca empirica confermano una limitata diffusione tra gli accademici italiani delle attività di brevettazione e creazione di spin-off, ma mostrano che il quadro migliora sensibilmente se si considerano invece le attività di ricerca condotte in collaborazione con le imprese, quelle su commessa (‘conto terzi’), le consulenze, il public engagement (Perulli et al. 2018). E nella stessa direzione sembrano andare le conclusioni della parte dedicata alla Terza Missione nell’ultima VQR (2015-2019). Tuttavia, una parte consistente di queste attività avviene attraverso canali individuali per lo più informali, per aggirare i costi e i tempi di procedure burocratiche complesse e acquisire maggiori benefici economici. E la conseguenza è che una larga parte di queste attività di terza missione non viene riconosciuta e quindi valorizzata come tale dagli Atenei.

30

La sfida del PNRR

Le pagine del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedicate alla Missione 4 “Istruzione e ricerca” non si aprono con considerazioni relative agli interventi necessari per migliorare il funzionamento di questi settori, ma con la seguente affermazione: “La Missione 4 mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un’economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021, p. 175). 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 attraverso maggiori risorse, maggiore autonomia e normative più adeguate.

Quella visione tradizionale, proiettata 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 il superamento del 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 del Paese, che maturano le scelte del PNRR, nelle diverse versioni che si susseguono e che esaminerò brevemente di seguito.

Le "Linee guida" del settembre 2020

Il 21 luglio 2020 il Consiglio Europeo approva il Next Generation EU proposto dalla Commissione Europea e spinge in tal modo anche il governo italiano a ripensare in modo più strutturale le risposte di policy offerte fino ad allora alla crisi economica conseguente alla pandemia, individuando alcune "missioni" principali all'interno delle quali esplicitare gli obiettivi da raggiungere, nonché gli investimenti di risorse e gli interventi di riforma necessari a raggiungerli.

Già le prime "Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" del 15 settembre 2020 (<http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>) rendono evidente il cambio di prospettiva con cui si guarda ai problemi dell'università. Una delle sei missioni individuate dalle Linee guida si intitola infatti "Istruzione, formazione, ricerca e cultura" e riprende in larga misura le principali proposte del "piano Colao"⁴, che non vengono formalmente recepite dal governo come linee d'azione da seguire, ma che di fatto svolgono un ruolo di *agenda setting*. Questo piano individuava tre problemi centrali nella nuova ottica di università come motore dello sviluppo economico e sociale.

Il primo era come espandere la sua capacità di fornire capitale umano altamente istruito. L'assunto è che il basso tasso di laureati in Italia dipende da: un limitato accesso all'istruzione terziaria da parte degli studenti provenienti dalle famiglie più disagiate, che non trovano forme di sostegno economico adeguate; la sostanziale mancanza di un canale professionalizzante, capace di attrarre chi mira a un rapido inserimento nel mercato del lavoro; e l'insufficienza delle iniziative di orientamento agli studi superiori. Dato questo assunto, le proposte cardine erano: aumentare le risorse destinate al diritto allo studio, alzando il limite della no tax area, razionalizzando l'erogazione delle borse di studio e investendo nella residenzialità studentesca; ampliare fortemente la platea degli studenti iscritti agli ITS e le "lauree professionalizzanti"; e organizzare forme di orientamento negli ultimi anni delle scuole secondarie superiori. Le Linee guida del 15 settembre riprendono le prime due proposte, sia pure senza elaborarne i dettagli data la natura sintetica del documento.

Il secondo problema era quello di modernizzare il sistema universitario e della ricerca per renderlo internazionalmente competitivo e capace di contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese. In questo caso le proposte cardine riprese dalle Linee guida sono molto

⁴ Si tratta del documento elaborato dalla c.d. "task force" istituita con DPCM del 10.4.2020: Comitato di esperti in materia economica e sociale, Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022". Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, I libri del Sole 24 Ore, giugno 2020.

più esili di quelle avanzate dal piano Colao. Si fa riferimento a un investimento in politiche per rafforzare le competenze dei laureati e dei dottori di ricerca (in particolare negli ambiti delle discipline STEM, del digitale e dell'ambiente) e ad azioni volte a supportare i giovani ricercatori, a potenziare la ricerca di filiera e le infrastrutture di ricerca. Ma non si fa cenno alla necessità di rivedere raggruppamenti disciplinari e classi di laurea per favore l'interdisciplinarietà nella didattica e nella ricerca, né all'esigenza di incentivare la mobilità e soprattutto l'attrazione e il bilanciamento di genere dei ricercatori.

32

Infine, il terzo problema era come aiutare l'incontro fra domanda e offerta di competenze e di conoscenza. Per quanto riguarda le competenze, le Linee guida fanno un breve cenno alla creazione di percorsi di dottorato finalizzati al lavoro nelle imprese e nella P.A., che nel piano Colao era stato oggetto di particolare attenzione e di proposte dettagliate. Per quanto riguarda la domanda e offerta di conoscenza, l'unica generica proposta contenuta nelle Linee guida è quella di creare degli *"innovation ecosystems*, luoghi di contaminazione di didattica avanzata, ricerca, laboratori pubblico-privati e terzo settore per rafforzare le ricadute sociali ed economiche delle attività di ricerca".

Dunque, le Linee guida del 15 settembre 2020 hanno il merito di porre precocemente all'attenzione l'esigenza di interventi strutturali mirati a valorizzare il ruolo dell'università come motore dello sviluppo. Tuttavia, poiché delinano questi interventi in modo molto vago e parziale, lasciano spazio al contemporaneo proliferare di proposte provenienti da diversi ministeri ed enti. L'obiettivo delle Linee guida di offrire un chiaro disegno strategico si infrange così contro l'affastellamento disorganico di proposte specifiche, spesso preesistenti e "tirate fuori dai cassetti" senza cura dei dettagli e senza alcuna indicazione precisa di come investire le risorse previste.

Il PNRR del governo Conte II

La prima bozza vera e propria del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentata al Consiglio dei Ministri il 6 dicembre 2020, cerca perciò di offrire un disegno più organico, oltre che di dettagliare la missione "Istruzione e ricerca" organizzandola in due componenti, sei progetti di investimento e alcune riforme. La prima componente ("Potenziamento della didattica e diritto allo studio") comprende tre linee di investimento: politiche a supporto dei servizi abitativi, per incrementare il numero degli alloggi per gli studenti fuori sede e l'aumento del numero di borse di studio e l'estensione della no-tax-area; rafforzamento dell'apprendimento di discipline linguistiche, STEM e di competenze digitali; rilancio degli ITS e promozione di nuovi percorsi di istruzione terziaria professionalizzanti.

La seconda componente ("Dalla ricerca all'impresa") comprende invece linee d'intervento che riguardano: partenariati allargati per lo sviluppo di progetti di ricerca di base, accordi per l'innovazione, finanziamento di progetti di ricerca di giovani ricercatori e investimenti in R&S da parte di PMI e start-up; potenziamento dei meccanismi di trasferimento tecnologico; l'istituzione di dottorati dedicati a specifiche esigenze di R&S delle imprese.

A queste linee di investimento sono collegate alcune riforme, anch'esse abbozzate in termini molto generali: l'aumento dei crediti in materia digitale e ambientale e dei dottorati di ricerca in questi ambiti; una riforma del dottorato che prevede il potenziamento dei programmi dottorali in collaborazione con le imprese e dei programmi internazionali con atenei stranieri; una riforma dei corsi di laurea professionalizzanti, mirata ad assicurare maggiore aderenza alle esigenze delle imprese, con un'enfasi su multidisciplinarietà e *soft skills*; un aumento di attrattività delle posizioni da ricercatore, agendo sui fondi di ricerca e sulla mobilità fra sedi. La bozza del 6 dicembre 2020 si traduce nella proposta trasmessa dal governo Conte II alle Camere il 15 gennaio 2021. In questa versione del PNRR restano le due "componenti" della missione "Istruzione e ricerca", ma viene ampliato l'investimento (da 19,2 a 28,5 miliardi) e vengono individuati in modo più preciso i progetti e le riforme chiave. I progetti diventano 24 e a ciascuno di questi viene per la prima volta allocato un determinato ammontare di risorse.

Per quanto riguarda la prima componente, rispetto alla bozza originaria c'è un maggiore focus sul diritto allo studio (alloggi, borse, accesso gratuito all'università), sugli ITS e le lauree professionalizzanti, e sull'orientamento nella transizione scuola-università. E ci sono tre riforme nuove relative alle lauree abilitanti, alle classi di laurea e ai dottorati. Nel primo caso, la riforma prevede di rendere l'esame di laurea coincidente con l'esame di stato per l'accesso ad alcune professioni. Per quanto riguarda la riforma delle classi di laurea, la riforma consiste nell'ampliare quelle professionalizzanti e nel rimuovere i vincoli nella definizione dei crediti formativi da assegnare ai diversi ambiti disciplinari, in un'ottica di rafforzamento delle competenze multidisciplinari. Infine, la riforma dei dottorati di ricerca consiste nel semplificare le procedure per il coinvolgimento delle imprese e nella costruzione di percorsi di dottorato non finalizzati alla carriera accademica.

Per quanto riguarda la seconda componente, si mira a potenziare il trasferimento tecnologico e i partenariati fra università e imprese, ma si introduce anche un finanziamento per giovani ricercatori accanto al lancio di nuovi PRIN, e si prevedono dottorati innovativi per le imprese.

Tuttavia, negli stessi giorni in cui il PNRR viene presentato al Parlamento, si apre la crisi di governo che si conclude con la nascita del governo Draghi il 13 febbraio 2021.

Il PNRR del governo Draghi

Sul nuovo governo si appuntano le attese di molti per l'elaborazione di un PNRR radicalmente riorganizzato per renderlo più organico e ambizioso, oltre che in linea con le attese della Commissione Europea. Tuttavia, la scadenza del 30 aprile stabilita dalla Commissione stessa rende il tempo a disposizione del nuovo governo troppo scarso. Appare chiara la decisione di operare con ritocchi vari sulla versione esistente del PNRR piuttosto che mettere mano a un nuovo piano. Il lavoro del nuovo governo va

nel senso di motivare in modo più articolato sia gli investimenti sia le riforme proposte e di quantificare in modo più preciso gli obiettivi attesi, soprattutto in risposta alle molte e costanti osservazioni critiche che provengono dalla Commissione Europea, senza tuttavia modificare in modo rilevante il complesso degli interventi e gli importi previsti.

La tabella 3 mostra il quadro finale delle misure (riforme e investimenti) che interessano l'istruzione terziaria e le attività di ricerca che coinvolgono più direttamente l'università.

34 **Tabella 3 – Misure relative all'istruzione terziaria e alla ricerca previste nel PNRR (milioni di euro)**

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
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
TOTALE	11.650

Contrariamente a quanto ci si poteva aspettare, vengono aggiunti alcuni interventi minori di spesa, anziché aggregare le diverse voci in pochi macro-interventi. Un esempio significativo, anche se poco rilevante finanziariamente, è l'intervento genericamente definito "Didattica e competenze universitarie avanzate", per il quale vengono stanziati 500 milioni. Nel PNRR del governo Conte II questa voce era destinata a finanziare iniziative su tre temi: "innovazione digitale nella formazione superiore; potenziamento del ruolo delle Scuole Superiori Universitarie; internazionalizzazione". Ma nel PNRR del governo Draghi, pur mantenendo fermo l'importo di 500 milioni, l'insieme di sotto-misure si allarga a molte altre: un vero e proprio garbage can di micro-interventi, che contrasta con l'intenzione più volte proclamata di puntare su poche iniziative chiave e di vasta portata.

Per quanto riguarda le iniziative considerate cruciali, peraltro, gli investimenti messi a disposizione – e gli stessi obiettivi che ci si propone – benché molto consistenti, appaiono insufficienti a innescare i processi di mutamento delineati. Ad esempio, l'investimento per gli ITS mira a un semplice raddoppio in sei anni degli attuali 5.000 diplomati annui – un numero assolutamente esiguo rispetto alla domanda stimata. Inoltre, mentre il PNRR del governo Conte II prevedeva un'integrazione dei percorsi ITS con il sistema universitario delle lauree professionalizzanti, un ampliamento delle relative classi di laurea e un vero e proprio programma per la Formazione Superiore Professionale su base regionale, questo ambizioso obiettivo viene lasciato cadere (v. il capitolo di Gavosto in questo volume).

Un'altra voce piuttosto deludente è quella relativa al diritto allo studio – un intervento decisivo per ampliare la platea di chi accede all'istruzione terziaria. Il PNRR del governo Conte II aveva stanziato 1 miliardo per alloggi studenteschi e 900 milioni per borse di studio, e aveva coniato l'efficace slogan "accesso gratuito all'università", prevedendo l'estensione dell'esenzione dalle tasse universitarie agli studenti con un ISEE inferiore a 23.500 euro. Nel PNRR del governo Draghi, invece, quest'ultima misura dal forte significato anche simbolico è stata eliminata, mentre la voce "borse di studio" è stata quasi dimezzata, passando da 900 milioni a 500.

Maggiore attenzione viene dedicata alla componente 4.2 della missione, denominata "dalla ricerca all'impresa". I "partenariati allargati" per lo sviluppo di progetti di ricerca orientati alle sfide strategiche, la costituzione di poli nazionali per l'innovazione e la ricerca, e la creazione di sistemi territoriali di R&S, in particolare, erano misure già presenti nel PNRR del Conte II, ma che vengono ulteriormente elaborate e sembrano assumere maggiore centralità.

Quale università dopo il PNRR?

All'inizio di questa Introduzione ci siamo chiesti se le riforme previste e gli investimenti stanziati dal PNRR affrontino le cause effettive delle inefficienze e iniquità del nostro sistema universitario e se siano in grado di offrire risposte di policy adeguate e risolutive. Il paragrafo precedente ha già fornito alcune risposte parziali a questo interrogativo, ma possiamo ora provare a tirare qualche conclusione più generale al riguardo.

36

Negli obiettivi enunciati 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, come si è visto, una certa frammentazione degli interventi e quindi anche l'ammontare delle risorse (pur molto rilevanti complessivamente) distribuite fra ciascuno di questi non appaiono del tutto all'altezza di questo disegno. Questa non è però l'unica 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. Esaminiamo di seguito alcune di queste ragioni⁵.

La prima si lega alla critica radicale al PNRR avanzata da alcuni studiosi, secondo cui si tratterebbe di un semplice "disegno di efficientamento, assai più che di cambiamento, di quel che esiste oggi", in quanto non affronta alcuni grandi nodi economico-sociali come le disuguaglianze, il lavoro povero, la deriva demografica, il precariato, così come non affronta "il nodo di un modello di sviluppo molto più centrato su ricerca e innovazione" (Viesti 2022, pp. 30-31). Quest'ultima affermazione è però smentita dai contenuti della Missione "Istruzione e ricerca" e dallo stesso inserimento, niente affatto scontato, di questa Missione nel PNRR. In realtà, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un colossale programma neo-keynesiano di investimenti pubblici che ambisce non solo a far ripartire l'economia italiana dopo la pandemia (e dopo quasi tre decenni di sostanziale stagnazione), ma anche a innescare un nuovo modello di sviluppo più centrato sulla conoscenza e sull'innovazione. Ciò non significa che fra le sue ambizioni ci sia (o ci potesse essere) anche quella di affrontare i grandi nodi economico-sociali sopra indicati, il che avrebbe richiesto un grande progetto politico di cambiamento (Felice 2022), una sorta di New Deal italiano. Il PNRR, e prima ancora il Next Generation Eu, non è infatti guidato da forti obiettivi redistributivi come i grandi programmi di welfare negli Stati Uniti degli anni '30 e nell'Europa del secondo dopoguerra.

⁵ Naturalmente le valutazioni che seguono, che evidenziano luci e ombre della sfida lanciata dal PNRR al nostro sistema universitario, non esauriscono le considerazioni critiche che possono essere avanzate su questa sfida. Altri aspetti problematici meritano di essere presi in considerazione e discussi più approfonditamente, ma per una simile discussione si rinvia alle Conclusioni di Ghio in questo volume.

D'altro canto, a differenza del New Deal di Roosevelt, il PNRR non si limita ad agire sulla domanda. L'intenzione di colmare alcune carenze storiche del sistema universitario e della ricerca mostra anzi la consapevolezza che lo Stato debba intervenire anche sull'offerta, cioè sulle modalità di formazione del capitale umano e di produzione e circolazione della conoscenza, così da renderli capaci di innescare processi di innovazione. 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 affidare alle forze di mercato la 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. La seconda ragione per formulare un giudizio in chiaroscuro si lega a un'altra osservazione critica rivolta al PNRR da diversi studiosi, quella di non avere preso in considerazione il fatto che gli attori chiamati a elaborare e attuare la mole enorme di misure previste sono largamente impreparati a farlo. In particolare, alcuni osservatori (ad es. Boeri e Perotti 2022) lamentano il fatto che non si sia tenuto adeguatamente conto della bassa capacità progettuale e di spesa delle amministrazioni a livello locale. Altri (per tutti si vedano i capitoli di Checchi e di Capano in questo volume) si dicono preoccupati per la scarsa capacità di indirizzo strategico da parte dei ministeri. Si tratta di osservazioni e preoccupazioni largamente condivisibili, che sicuramente valgono per le misure relative a istruzione e ricerca. Saranno gli Atenei in grado di elaborare progetti realmente capaci di contribuire al superamento delle carenze storiche del sistema italiano e di evitare, per usare le parole di Boeri e Perotti (2022), di "spendere perché ci sono i soldi da impiegare in fretta" anziché "spendere perché servono davvero"? E sarà il MUR in grado di indirizzare questi progetti all'interno di un quadro strategico comune e di lungo periodo? Questa è la principale sfida che il PNRR pone al sistema universitario italiano. Alla prima domanda si intravede una risposta negativa nella prefazione di Franzini a questo volume: "l'Università, come tutte le istituzioni secolari, è conservativa... fingere che il PNRR non esista è un esercizio che già si vede in atto nelle pieghe degli Atenei". E altrettanto problematiche appaiono le risposte alla seconda domanda nei contributi di Checchi e di Capano in questo volume.

Tuttavia, si tratta di una questione aperta alla quale sarebbe sbagliato guardare con un atteggiamento pessimistico a priori. Anche gli obiettivi generali esposti nella Missione “Istruzione e Ricerca”, come quelli delle altre Missioni del PNRR, vanno adattati alle specificità territoriali e dei singoli Atenei, e i risultati dipenderanno non solo dalle risorse amministrative preesistenti ma anche dalla capacità di coinvolgere una pluralità di attori. Ciò implica che gli esiti saranno per definizione variabili e nient’affatto scontati. Soprattutto, ciò implica che gli attori principali nella governance del sistema universitario e dei singoli Atenei non potranno esimersi dalla loro responsabilità di trovare soluzioni che valorizzino davvero il ruolo di motore di un nuovo tipo di sviluppo che finalmente l’università italiana si è vista assegnare dal PNRR, a prescindere dai limiti e dalle contraddizioni di questo Piano.

Riferimenti bibliografici

- ANVUR (2018), Rapporto Biennale sullo Stato dell’Università e della Ricerca, <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2018/11/ANVUR-Completo-con-Link.pdf>
- Boeri, T. e Perotti, R. (2022), “Il tabù del PNRR”, *La Repubblica*, 23 settembre
- Burroni, L., Colombo, S. and Regini, M. (2021), “Human capital formation, research and development, and innovation”, in L. Burroni, E. Pavolini, M. Regini (eds.), *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*, Cornell University Press, pp. 192-210
- Capano, G. e Regini, M. (2021), “Le politiche universitarie al tempo del Covid-19: le risposte parallele”, *Politiche Sociali/Social Policies*, n. 2, pp. 281-304
- Capano, G., Regini, M. e Turri, M. (2017), *Salvare l’università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna, Il Mulino
- Felice, E. (2022), “Un’occasione mancata?”, *Il Mulino*, www.rivistailmulino.it/a/un-occasione-mancata
- Gherardini, A. e Perulli, A. (2018), “La valorizzazione commerciale della ricerca”, in A. Perulli, F. Ramella, M. Rostan e R. Semenza (a cura di), *La terza missione degli accademici italiani*, Bologna, Il Mulino, pp. 55-90
- Guerrieri, P. (2019), “Introduzione. Per una crescita inclusiva: analisi e proposte”, in P. Guerrieri e C. Dell’Arlinga (a cura di), *Inclusione, crescita, produttività. Un’agenda per l’Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 9-62
- Manca, F. (2018), “Sulle competenze un circolo vizioso tutto italiano”, *Lavoce.Info*, 13 marzo
- Mertens, A. and Rübken, H. (2013), “Does a doctoral degree pay off? An empirical analysis of rates of return of German doctorate holders”, *Higher Education*, 66 (2), pp. 217–231
- OECD (2016), *Education at a Glance 2015: Oecd Indicators*, Paris, Oecd Publishing
- Pagano, P. and Schivardi, F. (2003), “Firm size distribution and growth”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105 (2), pp. 255-274

M. Regini. Introduzione

Perulli, A., Ramella, F., Rostan, M. e Semenza, R. (2018, a cura di), *La terza missione degli accademici italiani*, Bologna, Il Mulino

Piore, M. and Sabel, C. (1984), *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books

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

Regini, M. (2019), "Capitale umano, università e crescita", in P. Guerrieri e C. Dell'Aringa (a cura di), *Inclusione, crescita, produttività. Un'agenda per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 599-635

Regini, M. (2021), "È sufficiente una buona qualità media della ricerca? Come migliorare l'attrattività del sistema universitario italiano", *Unimi 2040 Discussion Papers*, n. 7, pp. 24-46

39

Regini, M. e Trigilia, C. (2019, a cura di), *Università e innovazione. Il contributo degli atenei italiani allo sviluppo regionale*, Bologna, Il Mulino

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

Parte prima

Le carenze dell'università italiana e gli interventi del PNRR

Il diritto allo studio universitario: presente (imperfetto) e futuro (incerto). Quali gli effetti del PNRR?

Federica Laudisa

42

Il diritto allo studio viene spesso menzionato da studiosi e policy makers come strumento per incrementare la quota di laureati in Italia, una delle più basse tra i paesi UE nella fascia di età 30-34 anni. Sebbene questo diritto sia richiamato di frequente quale leva per aumentare la partecipazione agli studi, al di là di qualche sporadica eccezione, il più delle volte viene semplicemente evocato. Il caso esemplificativo è quello del Programma Nazionale di Riforma (PNR), nel quale il governo annualmente illustra lo stato di avanzamento delle riforme, definisce le priorità del Paese (anche sulla scorta delle Raccomandazioni espresse dal Consiglio dell'Unione Europea) e chiarisce quali politiche intende attuare per conseguire gli obiettivi prefissi. Ebbene, nel PNR approvato nel 2020¹, in risposta alla raccomandazione europea di migliorare le "performance" del sistema di istruzione italiano, incluso quello terziario, e del rilievo del Consiglio secondo cui i progressi raggiunti dall'Italia sono limitati in tale ambito, si legge:

«Il PNR 2020 si sofferma anche sulle misure riguardanti l'università e gli enti pubblici di ricerca ricordando che il numero di laureati è inferiore alla maggior parte dei Paesi OCSE. Occorre dunque:

- Aumentare il numero dei laureati anche mediante il potenziamento del diritto allo studio;
- Aumentare le interazioni con il mondo del lavoro; [...]
- Coordinare le attività di ricerca, anche mediante l'istituenda Agenzia Nazionale per la Ricerca».

Nello specifico, la misura per potenziare il diritto allo studio, nel 2020, consistette in un aumento di 31 milioni di euro del Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio agli studenti universitari (DCM 2020)².

¹ Programma Nazionale di Riforma 2020, (Sez. III del DEF 2020), Dossier luglio 2020, XVIII Legislatura, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, pag. 41.

² Consiglio dei Ministri (2020), Documento di Economia e Finanza. Appendice al Programma Nazionale di Riforma, Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2020, pag. 120.

Nonostante che l'iniezione di risorse nel sistema del diritto allo studio non possa che essere considerata positivamente, stante soprattutto lo storico sottofinanziamento del FIS, emerge nettamente dalla lettura del PNR 2020 (come da quella dei PNR precedenti), lo scostamento tra l'obiettivo – incrementare il numero di laureati – e gli strumenti messi in campo per conseguirlo. L'impressione è che nessun governo si sia posto concretamente la domanda su come sia possibile raggiungere quota 40% di laureati nella popolazione 30-34enne, come fissato dalla Commissione Europea nel 2010: in passant, obiettivo che si sarebbe dovuto conseguire entro il 2020 e che recentemente è stato elevato a: 45% di persone laureate di età compresa tra 25 e 34 anni. Piuttosto, sembra che sia prevalso il meccanismo inverso: prima sono stati decisi gli interventi, poi sono stati fatti ricadere sotto un determinato obiettivo, senza che si ravveda sempre un legame funzionale tra gli uni e gli altri.

Uno spartiacque sembra essere rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che all'interno della Missione 4 "Istruzione e Ricerca" prevede un investimento complessivo di quasi 1,5 miliardi di euro a sostegno del diritto allo studio universitario. Il cospicuo impegno finanziario è indirizzato, da un lato, a sviluppare la residenzialità universitaria, dall'altro, a aumentare il numero e l'importo delle borse di studio. La motivazione di fondo, come esplicitamente dichiarato nello stesso documento del PNRR, è elevare il livello di istruzione terziaria in Italia e colmare l'ampio gap con i paesi OCSE: nel 2021, il 28% di popolazione giovane, tra i 25 e i 34 anni, è laureata in Italia, a fronte del 47% in media nei paesi OCSE (OECD, 2022).

Le modalità operative attraverso le quali lo Stato darà attuazione alle due misure sopraccitate consentiranno di raggiungere l'obiettivo per il quale sono poste in essere? E in ultima analisi, serviranno ad aumentare i laureati?

La politica per il diritto allo studio, come noto, si fonda sul principio di consentire a tutti di partecipare agli studi fino ai più alti gradi, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che possano impedirne la prosecuzione (art. 34 della Costituzione), quindi lecitamente si considera uno dei principali strumenti per elevare il livello di istruzione della popolazione (o meglio di quegli strati della popolazione che potrebbero interrompere gli studi a causa di barriere economiche). Non è il solo strumento, e molto opportunamente Ghizzoni in questo

volume e Modica (2021), mettono l'accento sulla necessità di attribuire al diritto allo studio un significato "a tuttotondo" rispetto all'accezione costituzionale di provvidenze e servizi. Questo articolo, tuttavia, si focalizza sul sistema di sostegno in senso stretto, cui si accede se in possesso di specifici requisiti economici e di merito.

In primo luogo, si presenterà il quadro attuale del sistema di sostegno agli studenti universitari, evidenziandone da un lato le criticità, che emergono in particolare dalla comparazione con il sistema di supporto agli studenti francese e tedesco, dall'altro, i passi avanti compiuti recentemente. In secondo luogo, si illustreranno le azioni avviate dallo Stato per rendere operative le misure del PNRR.

44

Italia, Francia e Germania: stessi interventi di sostegno ma numeri diversi

La politica per il diritto allo studio in Italia, sulla carta, sostiene appieno gli studenti universitari poiché prevede la concessione di una borsa di studio agli studenti meritevoli (ovvero che hanno conseguito un certo numero di crediti in relazione all'anno di iscrizione), in condizione economica svantaggiata³. I beneficiari di borsa hanno diritto a:

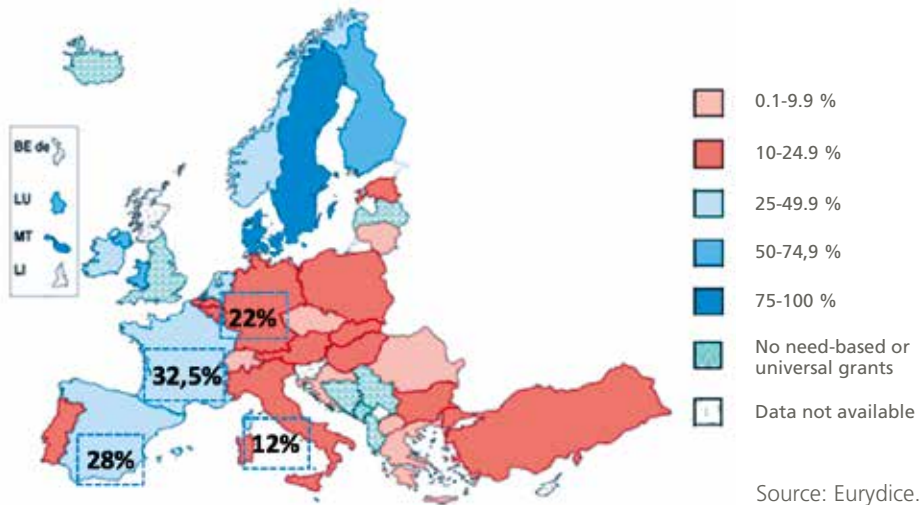
- un importo monetario (a parziale copertura delle spese di mantenimento);
- l'esonero totale dalle tasse universitarie;
- l'assegnazione di un posto letto se sono fuori sede;
- il servizio di ristorazione a tariffe agevolate.

Questo sistema di sostegno è assolutamente analogo a quello di Francia e Germania⁴. Ciò che li differenzia sono innanzitutto i numeri, vale a dire la platea di studenti che ne beneficia. In Italia appena il 12% degli iscritti universitari è beneficiario di borsa, rispetto a uno studente su tre in Francia e a uno su cinque in Germania (Fig. 1). Nonostante l'incremento di borsisti verificatosi a partire dal 2016/17, dopo 15 anni in cui il numero di borsisti è rimasto pressoché invariato, la quota di studenti che accede al beneficio resta minoritaria nel nostro Paese.

³ La condizione di svantaggio economico è attestata attraverso l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) e l'ISPE (Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente). Nel 2020/21, i limiti ISEE e ISPE massimi stabiliti dal Ministero, entro i quali gli studenti possono aver diritto alla borsa sono, rispettivamente, 23.626 euro e 51.362 euro.

⁴ Il sistema tedesco, più precisamente, prevede il BAföG, un importo monetario erogato per metà a fondo perduto e per metà sotto forma di prestito a tasso zero. Esiste una soglia massima di restituzione del debito, per cui lo studente non restituisce più di 10mila euro del totale del prestito.

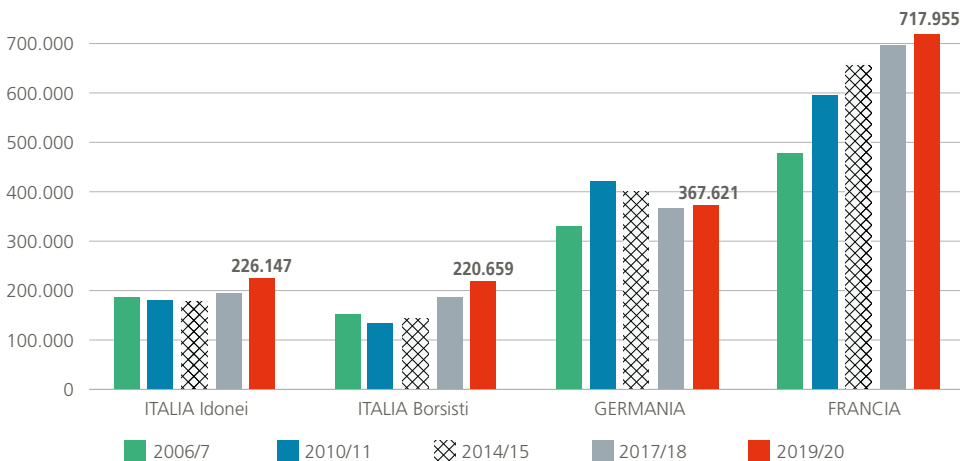
Figura 1 – Percentuale di studenti beneficiari di borsa su iscritti a corsi di primo livello, a.a. 2017/18



45

Nota: il dato italiano si riferisce all'a.a. 2018/19 e include tutti gli studenti, anche gli iscritti AFAM.
Fonte: *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/19*, Eurydice.

Figura 2 – Numero di borsisti in Italia, Germania e Francia, a.a. 2006/07-2019/20



Nota: il dato della Germania è relativo all'anno solare 2018.
Fonte: Uff. Stat. MIUR, www.destatis.de, www.education.gouv.fr.

Il divario numerico tra l'Italia, da un lato, e la Germania e soprattutto la Francia, dall'altro, dove si registra una costante crescita di borsisti (+52% tra il 2006/07 e il 2019/20), è mostrato inequivocabilmente dalla figura 2. Lo stesso grafico evidenzia l'esistenza in Italia di due figure: l'avente diritto alla borsa (o idoneo) e il beneficiario di borsa.

Non tutti gli aventi diritto beneficiano di borsa in Italia

L'anomalia tutta italiana è che gli aventi diritto non necessariamente ottengono la borsa di studio, con l'aggravante che lo studente conosce l'esito del concorso solo ad anno accademico iniziato (a seconda degli enti di gestione tra ottobre e dicembre). Fino al 2014/15, il gap tra aventi diritto e borsisti era piuttosto ampio: in media, quasi un quarto degli idonei non beneficiava di borsa. A partire dal 2017/18, circa il 98% degli idonei è beneficiario di borsa (Fig. 3)⁵.

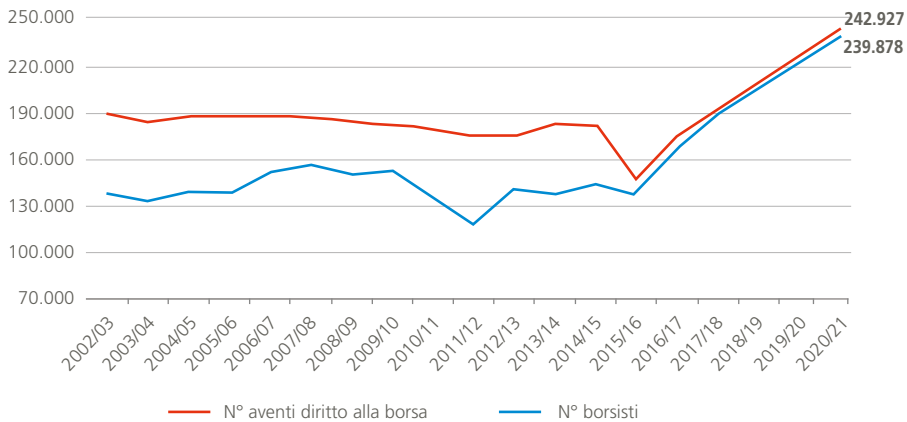
Questo risultato è l'effetto combinato dell'aumento delle risorse finanziarie, come vedremo subito oltre, e della revisione dei criteri di riparto del FIS avvenuta nel 2017⁶. Nel nuovo meccanismo di riparto è stabilita una corresponsabilità precisa di Stato e Regioni al finanziamento delle borse: considerata pari a 100 la spesa per borse di studio, è a carico del primo il 71% circa, mentre la restante quota deve essere coperta da risorse proprie regionali. Inoltre, lo stanziamento delle Regioni non può essere inferiore al 40% dell'assegnazione ricevuta attraverso il FIS.

Ciononostante, ancora nel 2020/21 circa 3.000 studenti aventi diritto sono rimasti esclusi dal beneficio.

⁵ Nel 2015/16, il 93,6% degli idonei ha ottenuto la borsa. Questo però non fu l'effetto dell'aumento dei borsisti ma del crollo del numero di aventi diritto, come si può osservare dal grafico, avvenuto a seguito della riforma dell'ISEE per cui a parità di situazione economico-patrimoniale familiare, il valore ISEE è risultato più alto.

⁶ DI MIUR-MEF 11 ottobre 2017 n. 798.

Figura 3 – Numero aventi diritto alla borsa e numero di borsisti in Italia, a.a. 2002/03-2020/21



Fonte: Ufficio VIII – MIUR fino al 2013/14; ustat.miur.it a partire dal 2014/15.

La percentuale di borsisti su aventi diritto differisce tra regioni e all'interno delle regioni stesse

In cinque regioni su venti non è stata garantita l'erogazione della borsa a tutti gli idonei (Tab. 1), tuttavia al loro interno la situazione non è uniforme. Nello specifico:

- in Calabria, la copertura è stata totale eccetto che presso l'Università per Stranieri dove oltre un terzo degli idonei non ha ottenuto la borsa;
- nel Veneto, a Padova, all'Università IUAV di Venezia e all'ESU di Verona, avente diritto è equivalso a borsista mentre lo stesso non è stato presso l'ESU di Venezia, l'Università di Venezia e quella di Verona;
- in Lombardia, all'Università Bocconi, all'Università San Raffaele, allo IUAL, all'Università Cattaneo e in diversi Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e Scuole Superiori per mediatori linguistici (SSML), una quota di idonei non ha percepito la borsa in misura che varia da istituto a istituto;
- in Sicilia, in nessun ente per il diritto allo studio la borsa è stata erogata alla totalità degli aventi diritto.

Tabella 1 – Regioni in cui non tutti gli idonei hanno percepito la borsa, a.a. 2020/21

	% di borsisti su aventi diritto
Molise	83,3
Sicilia	92,5
Veneto	95,8
Lombardia	98,7
Calabria	99,5
ITALIA	98,7

Fonte: Elaborazione IRES Piemonte su dati ustat.miur.it

La mancata garanzia del diritto si verifica in regioni del Nord come del Sud Italia. Il comune denominatore di queste realtà sembra piuttosto essere la frammentarietà gestionale degli interventi (fatta eccezione per il Molise). In Lombardia, ad esempio, vi sono 38 istituti di formazione terziaria ed ognuno ha un proprio ufficio DSU. In Veneto, gli atenei gestiscono l'erogazione delle borse, mentre è di competenza degli ESU di Padova, Venezia e Verona la gestione delle borse per i rispettivi AFAM territoriali.

Parcellizzare l'amministrazione del DSU, attribuendola a ogni singolo ateneo/istituto di formazione terziaria, porta al paradosso che nella stessa regione, o financo nella stessa sede universitaria, alcuni studenti abbiano assicurato il diritto allo studio e altri no.

Oltre 40 bandi di concorso in Italia vs uno in Francia e Germania

Nel nostro Paese, l'uniformità di trattamento – benché il DPCM 9 aprile 2001 che disciplina la materia sia titolato "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari" –, è più sulla carta che nella pratica, non soltanto per quel che concerne l'ottenimento del beneficio (a parità di diritto) ma per i criteri di accesso e le modalità di erogazione.

Difficoltà nei requisiti, perché le regioni hanno facoltà di fissare le soglie ISEE e ISPE di accesso entro un range stabilito dallo Stato⁷. Sebbene molte, a partire dall'a.a. 2016/17⁸, si siano attestate sui limiti massimi possibili, l'esito di questa norma è che, nel 2021/22, in Campania e nelle Marche si può beneficiare di borsa entro i 21.000 euro di ISEE, a Palermo con 21.500 euro⁹, e nelle altre regioni con 23.000 o 23.600 euro (Tab. 2). Si tratta di una disparità immotivata, cui si sarebbe potuto, o meglio dovuto ovviare nel d.lgs. 68/2012, o nel

⁷ DPCM 9 aprile 2001, art. 5, co. 9.

⁸ Questo è attribuibile all'emanazione del DM 23 marzo 2016 n. 174, *Aggiornamento soglie ISEE e ISPE 2016/17* che ha elevato le soglie economico-patrimoniali in misura superiore all'inflazione per far fronte alla contrazione del numero di idonei registratisi nel 2015/16, a sua volta conseguente alla riforma dell'ISEE.

⁹ L'ERSU di Palermo, nel 2020/21 e 2021/22, ha fissato un valore ISEE inferiore a quello che aveva stabilito nel 2019/20, pari a 23.509 euro, e differente rispetto agli altri ERSU siciliani.

F. Laudisa. Il diritto allo studio universitario. Quali gli effetti del PNRR?

DM n. 174/2016, o più recentemente nel DM n. 1320/2021, ma sugli interessi degli studenti hanno prevalso logiche che attengono ai rapporti Stato-Regioni.

Difformità nelle procedure di erogazione: come potrebbe essere diversamente considerato che si contano oltre 40 bandi di concorso (peraltro non sempre di agevole lettura)? Vi sono: tredici bandi regionali¹⁰; un bando per ogni sede universitaria in Abruzzo, Calabria, Sardegna, Sicilia e Trentino Alto Adige; uno per ogni ateneo ed uno per gli AFAM (raggruppati per sede universitaria) in Veneto; un bando di concorso per ogni istituto di formazione terziaria in Lombardia.

Tabella 2 – I limiti ISEE e ISPE per accedere alla borsa, per regione, a.a. 2021/22

49

	Limite ISEE (euro)	Limite ISPE (euro)
Limite massimo statale	23.626	51.362
Abruzzo/Basilicata/Calabria/Friuli Venezia Giulia/Lazio/Liguria/Molise/ Piemonte/Puglia/Sardegna/Sicilia*/ Toscana/Umbria/Valle d’Aosta	23.626	51.362
Veneto		36.400
Emilia Romagna		
Lombardia	23.000	50.000
Prov. Trento		
Campania	21.000	40.000
Marche	21.000	38.000
Limite minimo statale	15.749	27.560

*Nel 2020/21, l'ERSU di Palermo ha stabilito un valore ISEE inferiore pari a 20.626,32 euro e nel 2021/22 pari a 21.500 euro.

Fonte: Rilevazione IRES Piemonte-Osservatorio DSU dai Bandi degli enti per il diritto allo studio pubblicati sui siti Internet.

In Francia e Germania non è neanche appropriato parlare di bando. In ambedue i Paesi vi è una normativa che disciplina, nel primo caso, le bourses sur critères sociaux, nel secondo il BAföG. Agli studenti vengono fornite delle informazioni pratiche (circa i requisiti necessari per ottenere il beneficio, le modalità del pagamento, gli importi, e altro ancora), attraverso un sito istituzionale¹¹.

¹⁰ Le regioni nelle quali vi è un'unica azienda regionale per il DSU, e di conseguenza un unico bando, sono: Campania, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta.

¹¹ Si veda www.etudiant.gouv.fr e www.bafog.de.

Le informazioni sono valide per tutti gli studenti su tutto il territorio nazionale e di facile comprensione anche per chi non è addentro al sistema. In Francia, anche la richiesta di borsa avviene attraverso una sola modalità, ovvero tramite un unico portale online.

Il pagamento della borsa: mensile in Francia e Germania, tardivo in Italia

L'importo della borsa, infine, è erogato su base mensile e soprattutto in concomitanza con l'avvio dell'anno accademico: in Francia è pagata prima del 5 di ogni mese a partire da settembre¹², in Germania il finanziamento inizia dal mese in cui è presentata la richiesta¹³. In breve, non esiste – né probabilmente è concepibile – un'attuazione differenziata territorialmente del sistema di sostegno, tanto in un paese di tradizione centralistica come la Francia, quanto in un sistema federale come quello tedesco.

In Italia, le modalità di pagamento differiscono da ente a ente ma tendenzialmente la borsa è pagata in due tranches, la prima a dicembre, la seconda tra giugno e novembre dell'anno accademico successivo, in base anche alla situazione curriculare. A titolo esemplificativo, nella tabella 3, è indicato quando viene trasferito l'importo di borsa in quattro diversi enti regionali di gestione del DSU. A seconda di dove si studia vigono delle regole diverse di pagamento ma a qualsiasi ente lo studente afferisca, deve essere in grado di provvedere autonomamente e interamente al mantenimento degli studi nel lasso di tempo in cui non percepisce la borsa, che dunque finisce per assumere la forma di un rimborso spese.

¹² Gli studenti che intendono iscriversi nell'a.a. 2021/22, in Francia, devono presentare domanda di borsa dal 20 gennaio al 15 maggio 2021; è possibile presentare domanda anche dopo il 15 maggio ma questo può determinare dei ritardi nel pagamento di borsa, che di norma è erogata prima del 5 di ogni mese.

¹³ Se lo studente fa domanda di BAföG in ritardo, ovvero nei mesi successivi all'inizio del corso di laurea, non ottiene l'importo per i mesi passati, per questo gli studenti sono sollecitati a fare richiesta nel mese in cui ha inizio la formazione.

Tabella 3 – Il pagamento della borsa in alcuni enti regionali di gestione del DSU, a.a. 2020/21

	EDISU Piemonte (iscritti al 1° anno)		DSU Toscana		ALISEO Liguria	ADISURC Campania	
1° rata	Da fine dicembre	25% importo totale	20 dicembre	50% importo totale		Entro il 31 dicembre	50% importo totale
2° rata	Da fine giugno 2021*	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 30 aprile	Entro il 30 giugno	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 31 maggio autocertificati	In un'unica soluzione al conseguimento di 20 crediti entro il 10 agosto, registrati in carriera	Dopo la verifica del conseguimento di 20 crediti entro il 10 agosto	
	Da fine novembre	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 10 agosto	Entro il 31 ottobre	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 10 agosto autocertificati			

*Ricevono un anticipo della 2° rata a fine giugno, pari al 25% dell'importo totale, anche gli studenti che conseguono 10 crediti entro il 28 febbraio.

Fonte: Bando di concorso EDISU Piemonte; DSU Toscana; ALISEO Liguria; ADISURC Campania, a.a. 2020/21.

In conclusione, il sistema di sostegno in Italia sembra essere guidato per lo più da logiche burocratico-amministrative-localistiche anziché essere orientato alle necessità degli studenti. Eppure istituire un unico punto di accesso online per la presentazione della domanda di borsa non richiederebbe particolari costi di realizzazione, faciliterebbe gli studenti e consentirebbe al Ministero di disporre in tempo reale dei dati relativi al numero di richiedenti e di idonei al beneficio (senza le lungaggini connesse alle rilevazioni dati e alle relative risposte da parte degli enti di gestione). Alcuni anni fa è stata resa obbligatoria l'iscrizione online per le scuole di ogni ordine e grado, attraverso il portale del Ministero dell'Istruzione. Il "modello" è già collaudato. Analogamente, non occorrerebbe sostenere costi per fornire informazioni schematiche, su di un unico portale web, riguardo ai criteri di accesso vigenti nelle regioni.

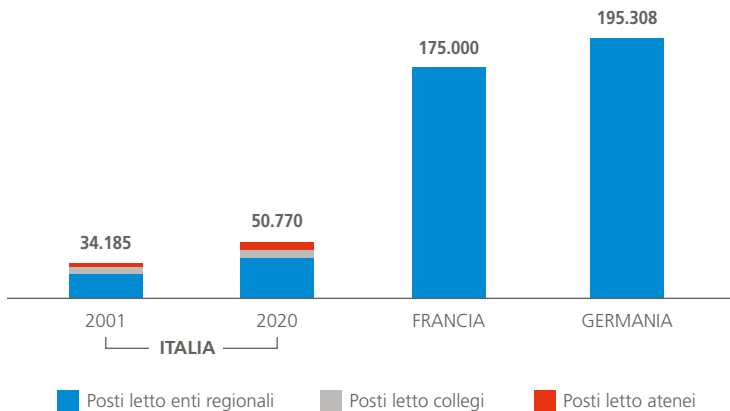
L'offerta abitativa è insufficiente

La distanza che ci separa dai Paesi cugini è considerevole anche sul fronte dei servizi. Il 5% degli studenti universitari in Italia alloggia in una residenza universitaria, rispetto al 18% in media nei paesi Eurostudent (2021). In valore assoluto, sommando i posti gestiti dagli organismi regionali per il DSU, a quelli in capo agli atenei e a quelli dei collegi non statali legalmente riconosciuti, si arriva a sfiorare i 51mila posti alloggio, meno di un terzo dell'offerta residenziale di Francia e Germania (Fig. 4).

Se si guarda al bicchiere mezzo pieno, è da apprezzare l'aumento dei posti del 49% tra il 2001 e il 2020, grazie soprattutto alla previsione della legge 338/00 che cofinanzia progetti finalizzati all'acquisto, ristrutturazione o costruzione di immobili da adibire a residenze universitarie, attraverso dei bandi a cui è ammesso a partecipare un elenco di soggetti (senza scopo di lucro). Per la precisione, gli effetti di questa legge dovrebbero essere "misurati" a partire dal 2005, ovvero dall'anno in cui è stato pubblicato il primo elenco di interventi cofinanziati: ebbene, negli ultimi 14 anni, l'offerta abitativa è cresciuta di circa 13.700 posti alloggio.

52

Figura 4 – Numero di posti letto nelle residenze universitarie in Italia, Francia e Germania, 2020



Nota: i dati dell'Italia si riferiscono al 2020 quelli di Francia e Germania al 2019/20.
Fonte: ustat.miur.it, CROUS, Studentenwerke.

La legge 338/00 è stata ed è un tassello fondamentale nello sviluppo della residenzialità universitaria ma non si può sottacerne le criticità:

- tempistiche lunghe, sia nell'espletamento delle procedure (basti ricordare che gli esiti del IV° bando emanato nel 2016 sono stati pubblicati due anni dopo), sia nella fase realizzativa degli interventi (Catalano, 2013)¹⁴;
- squilibrata partecipazione regionale ai bandi, per cui si contano sulle dita di una mano le regioni che ne hanno particolarmente giovato (Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna e Toscana).

¹⁴ Nel 2012, successivamente alla pubblicazione della graduatoria del III° bando, erano ancora in corso di realizzazione posti alloggio cofinanziati attraverso il I° e II° bando (i cui esiti sono stati pubblicati, rispettivamente, nel 2005 e nel 2008).

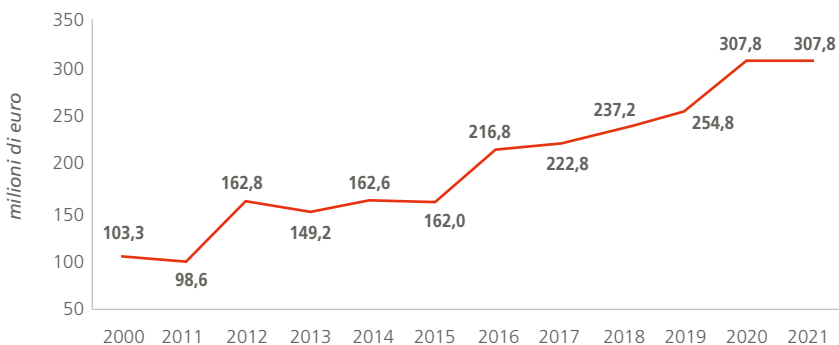
Nonostante i progressi, siamo lontani dall'obiettivo verso cui lo Stato italiano dovrebbe tendere, ovvero coprire almeno la domanda dei borsisti fuori sede, pari a circa 100 mila unità. L'investimento nel servizio abitativo trova la sua ragione d'essere non soltanto nella necessità di soddisfare la domanda (ampiamente inevasa) ma per motivi di ordine economico e sociale. Le residenze universitarie, da un lato, rendono possibile la mobilità per studio degli studenti in condizioni disagiate poiché riducono significativamente le spese di mantenimento, su cui incide in misura preponderante la voce "alloggio" (Eurostudent, 2021); dall'altro, favoriscono l'acquisizione di quella indipendenza e autonomia – citata giustamente da Modica (2021) tra i punti dolenti della società italiana – indispensabili nel processo di maturazione e crescita. Il valore aggiunto dell'abitare in residenza, infine, è la comunità che si crea, composta da persone talvolta di origine e cultura differente, in cui vi è scambio e supporto reciproco nello studio e nella vita da fuori sede.

53

Incremento del finanziamento statale per le borse

Dal quadro fin qui tracciato emergono diverse falle del sistema di supporto agli studenti. Pur tuttavia non si può disconoscere che l'Italia ha fatto dei passi in avanti, in particolare sul fronte delle risorse statali, sia in termini di ammontare che di criteri di ripartizione tra le regioni, come già accennato, che hanno portato a sfiorare ciò che fino a non molto tempo fa appariva una chimera: l'erogazione della borsa a tutti gli aventi diritto¹⁵. In venti anni l'ammontare del FIS è triplicato, raggiungendo nel biennio 2020-2021 la cifra record di 308 milioni di euro (Fig. 5).

Figura 5 – Fondo Integrativo Statale per borse di studio, 2000-2021 (valori in milioni di euro)



Fonte: Decreti di riparto e Legge di bilancio 30 dicembre 2020, n. 178.

¹⁵ Si rimanda al capitolo di Manuela Ghizzoni per una panoramica sul sistema di finanziamento.

Questo stanziamento, insieme al gettito della tassa regionale per il DSU e alle risorse proprie delle regioni, hanno determinato una spesa per borse di studio pari a oltre 700 milioni di euro nel 2021. Purtroppo si tratta di risorse ancora insufficienti a coprire il fabbisogno finanziario regionale nella misura del 71%, come prevede la normativa; nel 2021, il FIS avrebbe dovuto ammontare a quasi 95 milioni di euro in più¹⁶. Non è un impegno finanziario impossibile e pur sempre molto lontano dai 2 miliardi di euro messi a bilancio da Francia e Germania per il pagamento delle borse¹⁷.

54 **Una “nuova” misura: la no tax area**

Oltre all’aumento delle risorse, l’altro elemento di rilievo che connota il sistema di sostegno agli studenti negli anni recenti, è la no tax area: istituita con la Legge di Bilancio per l’anno finanziario 2017 e attiva dall’a.a. 2017/18, prevede l’esenzione totale dal pagamento delle tasse universitarie per gli studenti iscritti negli atenei statali che abbiano un ISEE fino a 13 mila euro. La soglia è stata poi elevata a 20 mila euro nel 2020/21, nel cosiddetto decreto Rilancio, e portata a 22 mila euro nel 2021/22¹⁸.

Questa misura si può quasi osare definirla rivoluzionaria, poiché è l’unica politica innovativa, introdotta a livello nazionale, finalizzata ad ampliare l’accesso all’istruzione terziaria degli studenti in condizioni disagiate; peraltro, si è riusciti ad attuarla (e integrarla) all’interno del sistema di contribuzione studentesca definito autonomamente dagli atenei, cosa che non era per nulla scontata. Questo, d’altro canto, probabilmente non sarebbe stato possibile se alle università non fosse stata riconosciuta una compensazione finanziaria per il mancato gettito, attraverso un apposito fondo che a partire dal 2020 ammonta a 270 milioni di euro¹⁹.

¹⁶ Questo valore si basa sul calcolo del fabbisogno finanziario regionale relativo al 2021, effettuato dal Ministero ai fini del riparto del FIS. Il fabbisogno finanziario regionale è pari alla somma della spesa per: pagare la borsa alla totalità degli idonei, contributi di mobilità internazionale, contributi per studenti disabili e per i posti alloggio (in quest’ultimo caso la spesa è calcolata moltiplicando il numero di posti per un costo figurativo di 1.300 euro).

¹⁷ Lo stanziamento della Francia per aiuti diretti agli studenti sale a 3,7 miliardi di euro se si aggiunge nel computo, oltre alla spesa per borse di studio, quella per contributi affitto e per borse per merito.

¹⁸ Per essere totalmente esonerati, oltre ad avere un ISEE inferiore alla soglia-limite, gli studenti devono essere iscritti da un numero di anni pari alla durata normale del corso, più uno; inoltre, nel caso di iscrizione al secondo anno, devono aver conseguito almeno 10 crediti formativi universitari (CFU) entro il 10 agosto mentre se iscritti ad anni successivi, almeno 25 CFU.

¹⁹ Cfr. L. 77/2020 (art. 236, co. 3) e la L. 178/2020 (art. 1, co. 518). Ai 270 milioni di euro, vanno aggiunti 8 milioni di euro destinati alle istituzioni AFAM per le stesse finalità.

F. Laudisa. Il diritto allo studio universitario. Quali gli effetti del PNRR?

Questo intervento è stato efficace? È servito allo scopo per cui è stato introdotto? Per rispondere in modo adeguato occorrerebbe svolgere un'analisi ad hoc, tuttavia, si possono osservare due effetti direttamente o indirettamente derivanti dalla no tax area:

- in primo luogo, è triplicato il numero di studenti totalmente esonerati dalle tasse universitarie su base ISEE²⁰: dal 10,2% sul totale iscritti, nel 2016/17, al 29,3% nel 2020/21 (Pizzella, 2022);
- in secondo luogo, è aumentato il numero di aventi diritto alla borsa del 39% nel periodo 2016/17-2020/21, a fronte di un trend costantemente piatto nella precedente dozzina di anni e a criteri di accesso alla borsa immutati.

55

Sono esiti cui si deve guardare con favore perché ci avvicinano – leggerissimamente – a quei Paesi europei in cui l'accesso alla formazione universitaria è totalmente gratuito (Danimarca, Finlandia, Germania, Svezia, Norvegia) o poco oneroso (200-300 euro, come in Francia), e nei quali, allo stesso tempo, è significativa la platea di studenti che beneficia di sostegno economico (Eurydice, 2020).

Perché la no tax area espliciti appieno l'effetto atteso – ovvero favorire la transizione scuola-università in specie degli studenti provenienti da contesti socio-economici più svantaggiati, e quindi principalmente dei diplomati tecnico-professionali – occorrerebbe, tuttavia, una campagna informativa nelle scuole secondarie superiori. Se gli studenti ne vengono a conoscenza *dopo* che hanno già deciso di iscriversi all'università, quindi all'atto dell'iscrizione, si è persa quella "quota" di studenti che se avessero saputo di essere esentati dalla contribuzione studentesca, forse si sarebbero iscritti. Invece la no tax area quando è stata introdotta è passata mediaticamente sotto silenzio, né a tutt'oggi ne viene dato adeguato rilievo.

I fondi del PNRR per il diritto allo studio universitario: come verranno utilizzati?

In questo quadro si inserisce il PNRR, nel quale sono previste due linee di investimento a sostegno del diritto allo studio universitario:

- per la residenzialità universitaria, cui sono destinati 960 milioni di euro con l'obiettivo di triplicare in Italia il numero di posti alloggio per studenti fuori sede e arrivare a quota oltre 100 mila;
- per le borse di studio, al fine di aumentarne il numero e l'importo, con uno stanziamento di 500 milioni di euro.

²⁰ Sono compresi, con questa espressione, gli studenti esonerati perché aventi diritto alla borsa o perché rientrano nella cosiddetta "no tax area".

I due obiettivi sopraccitati come saranno perseguiti?

Per incrementare i posti letto il governo ha pensato di agire su due leve²¹.

Emanazione di un bando a valere su 300 milioni di euro

Da un lato, al fine di conseguire il target di creare almeno 7.500 posti alloggio aggiuntivi entro dicembre 2022, è stato emanato recentemente un bando, attraverso il quale i soggetti proponenti pubblici e/o privati potranno ricevere un cofinanziamento per acquistare e/o per locare, con contratti di durata superiore a nove anni, nonché gestire, immobili idonei alla funzione di residenza universitaria²². Una delle clausole è che i posti alloggio siano destinati agli studenti fuori sede inseriti nelle graduatorie del diritto allo studio.

56

Sostegno agli investitori privati: oneri di gestione per tre anni a carico dello Stato

Dall'altro, si è deciso di investire «[su di una misura che] si basa su un'architettura innovativa ed originale, che ha l'obiettivo di incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di nuove strutture di edilizia universitaria attraverso la copertura anticipata, da parte del MUR, degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture stesse» [PNRR, pag. 182]. Lo scopo è quello di favorire l'ingresso degli operatori privati nel mercato dell'housing universitario, di fatto già presenti nelle principali sedi universitarie.

Per raggiungere il target di 47.500 nuovi posti letto entro il 2026 è stato costituito un Fondo per l'housing universitario²³ di 660 milioni di euro. Le risorse del fondo saranno ripartite tra imprese e operatori economici (anche in convenzione o in partenariato con le università, con le istituzioni AFAM o con gli enti regionali per il diritto allo studio), tramite bando, e avranno la finalità di coprire in tutto o in parte, per i primi tre anni, il costo di gestione dei posti letto da destinare a studenti borsisti fuori sede. Gli operatori beneficeranno inoltre di un regime di tassazione agevolato.

La misura così costruita desta più di una perplessità. La prima è che non viene finanziata la realizzazione di nuove residenze a tariffa agevolata, ma si mira piuttosto a sfruttare la disponibilità già esistente presso le residenze universitarie private.

²¹ Inizialmente i 300 milioni di euro sono stati destinati al V° bando della l. 338/00 pubblicato a gennaio 2022, prevedendo, a seguito di questo stanziamento aggiuntivo, l'innalzamento del cofinanziamento ministeriale (a soggetti pubblici o privati senza scopo di lucro), dall'abituale 50% al 75%, per progetti su immobili da adibire a strutture residenziali universitarie (finalizzati all'acquisto o a interventi su edifici esistenti per restauro, ristrutturazione, trasformazione, recupero, ecc.). Successivamente, preso atto della necessità di conseguire il target di 7.500 nuovi posti letto entro dicembre 2022, e dell'impossibilità di conseguire l'obiettivo attraverso il V° bando della l. 338/00 che ha tempi di espletamento più lunghi, si è proceduto a emanare un altro bando ad hoc. Cfr. DM 30 novembre 2021, n. 1257.

²² Il cofinanziamento può essere di massimo 40.000 euro a posto letto. DM 26 agosto 2022 n. 1046.

²³ Decreto Aiuti-ter, DL 23 settembre 2022 n. 144, art. 25.

F. Laudisa. Il diritto allo studio universitario. Quali gli effetti del PNRR?

Quindi alla fine del 2026, il parco-alloggi per gli studenti non sarà di fatto incrementato di 47.500 nuovi posti, tanto meno lo sarà per gli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi. Nonostante, infatti, sia stabilito che i posti letto finanziati con le risorse del PNRR siano assegnati in via prioritaria ai borsisti fuori sede, al termine del triennio, quando i costi ricadranno interamente sull'operatore immobiliare privato, è plausibile che la tariffa sia fissata pari ai prezzi di mercato. Ergo, la volontà di sostenere gli studenti affinché possano permettersi "un'istruzione avanzata nel proprio ambito di studi e luogo di preferenza, indipendentemente dal contesto socioeconomico di provenienza" (Italiadomani, MUR, 2021) sarà disattesa.

57

Incremento degli importi di borsa (e della spesa)

L'obiettivo del PNRR di incrementare l'importo e il numero delle borse di studio universitarie si è esplicato nell'emanazione di un decreto che introduce diverse novità, tra cui:

- un aumento rilevante degli importi di borsa: 900, 700, 500 euro in più, rispettivamente, per gli studenti fuori sede, pendolari, in sede, oltre ad altre maggiorazioni²⁴;
- l'innalzamento delle soglie ISEE e ISPE di accesso ma prevedendo, allo stesso tempo, che gli enti di gestione del diritto allo studio le possano ridurre fino ad un massimo del 30%.

Risorse non adeguate a coprire l'aumento della spesa

L'erogazione dei nuovi importi determinerà una spesa per borse – si stima – di oltre un miliardo di euro. Tuttavia, i finanziamenti statali, pur aumentati e pari alla cifra record di 558 milioni di euro grazie ai fondi del PNRR²⁵, anche nell'ipotesi in cui il numero di aventi diritto alla borsa rimanga stabile nei prossimi anni – il che è, da un lato, poco probabile, considerato il trend costantemente crescente degli ultimi sei, dall'altro, in contraddizione con i target prefissati (assegnare 300.000 borse entro il 2023 e 336.000 entro la fine del 2024 rispetto alle quasi 240.000 del 2020/21) –, non sono sufficienti a coprirli interamente. In altre parole, le Regioni dovranno integrare lo stanziamento con proprie risorse (in aggiunta alle entrate da tassa regionale per il diritto allo studio) in misura ben superiore rispetto al passato, altrimenti il rischio è che non tutti gli aventi diritto ricevano la borsa; un rischio che si accentuerà quando le risorse del PNRR nel 2024 verranno meno. In breve, si potrebbe arrivare al paradosso di una diminuzione dei beneficiari di borsa e alla re-introduzione su ampia scala dell'idoneo non beneficiario, ad oggi ormai quasi scomparso.

²⁴ Il DM n. 1320/2021 prevede anche un aumento del 15% degli importi di borsa per gli studenti il cui ISEE è pari o inferiore alla metà della soglia-limite, del 20% per le studentesse iscritte a corsi STEM e del 40% per gli studenti con disabilità.

²⁵ Nel PNRR sono destinati in totale 500 milioni di euro al pagamento delle borse di studio, di cui 250 milioni saranno utilizzati nel 2022 e 250 milioni di euro nel 2023. A questi si somma la quota iscritta a bilancio del FIS, pari a 308 milioni di euro.

La decisione di incrementare gli importi per tutte e tre le tipologie di studente non sembra peraltro condivisibile poiché non sostenuta da analisi oggettive: le ricerche condotte sui costi di mantenimento evidenziano piuttosto come l'ammontare sia effettivamente inadeguato per gli studenti fuori sede ma pressoché appropriato per gli studenti in sede e pendolari, i quali continuano ad abitare con il nucleo familiare di origine (Laudisa, 2003; 2007).

In conclusione

I dati Eurydice (2020, cit.) ci informano che il sistema di sostegno in Italia non differisce sostanzialmente rispetto a quello degli altri paesi per l'ammontare di borsa erogato. Le criticità della politica per il diritto allo studio, come in precedenza evidenziato, sono in particolare: lo scarso numero di beneficiari in rapporto alla popolazione universitaria, la mancanza di informazione fornita agli studenti delle scuole secondarie di 2° grado sui benefici a loro sostegno, il ritardo nell'erogazione della borsa e la difformità di trattamento a livello nazionale. Problematiche a cui il PNRR non ovvia, e a cui si teme non ovvierà anche là dove si prefigge di farlo, come riguardo all'incremento dei borsisti.

Grazie ai fondi del PNRR, in conclusione, si raggiungerà l'obiettivo sotteso di elevare il livello di istruzione del Paese? Le premesse non lasciano ben sperare.

Bibliografia

Caritas Italiana (2022). Casa e abitare nel PNRR, Quaderni sulla Ripresa e Resilienza nel Paese, numero 1, marzo.

Casalone, G. e Checchi, D. (2018). «Scuola e università», in G. Arachi e M. Baldini (a cura di), Rapporto sulla finanza pubblica 2018, Il Mulino, pp. 237-268

Catalano, G. (a cura di) (2013). Gestire le residenze universitarie, Il Mulino, Bologna, 2013

Consiglio dei Ministri (2020), Documento di Economia e Finanza. Appendice al Programma Nazionale di Riforma 2020, Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2020, pag. 120.

DZHW (2021). Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, Eurostudent VI, 2018-2021, eurostudent.eu.

Eurydice (2020). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Finocchietti, G. (a cura di) (2021). Le condizioni di vita e di studio degli studenti universitari 2019-2021. Nona indagine Eurostudent, Cimea, Roma.

Laudisa, F. (2003). «I costi di mantenimento degli studenti universitari in Piemonte», in Catalano G. e Fiegna G. (a cura di), La valutazione del costo degli studi universitari in Italia, Quaderni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema universitario, vol. III, Il Mulino, Bologna.

Laudisa, F. (2007). I costi di mantenimento degli studenti dell'Università di Trento, Opera Universitaria di Trento, Trento.

Laudisa, F. (2017), Il costo di gestione delle residenze universitarie: un'analisi comparativa, Regione Piemonte, Celid, Torino.

Modica, L. (2021). «Il ruolo delle istituzioni formative nel diritto allo studio universitario», in AA.VV, Come costruire un sistema di "diritto alle competenze" efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?, Discussion Paper n° 5, Università degli Studi di Milano, UNIMI2040, febbraio.

MUR (2021). Italiadomani. Attuazione delle misure del PNRR, dicembre.

OECD (2022). Education at a Glance 2022, OECD Publishing, Paris.

Pizzella, C. (2022). La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2020-2021, MUR, giugno.

Il diritto alla formazione superiore: dai problemi di sistema alle prospettive del PNRR

Manuela Ghizzoni

60

In questi tempi – di passaggio tra il primo ventennio del secolo XXI e quello successivo – «uno spettro si aggira per l'Europa...»; non si tratta però di un progetto internazionalista rivoluzionario di unità dei proletari, ma degli effetti prodotti dalla pandemia da Covid-19, che forse solo un paio di sceneggiature distopiche erano riuscite a immaginare ma con un lieto fine di cui ancora, nella drammatica realtà dei fatti, non si ha certezza assoluta.

E a caccia dello spettro non ci sono «il papa e lo zar, Metternich e Guizot, radicali francesi e poliziotti tedeschi...» ma i governi di stati di antica e più recente tradizione democratica, impegnati dal 2020, a contrastare le gravissime conseguenze sociali, economiche, politiche, culturali e psicologiche dell'epidemia da Covid-19. Esse avranno, inevitabilmente, il passo dell'onda lunga inasprito in alcuni paesi del Vecchio Continente, tra i quali l'Italia, dal mancato aggancio di una ripresa solida e duratura dopo la lunga crisi internazionale finanziaria e produttiva del 2008, che ha profondamente aggravato le disuguaglianze e pregiudicato la capacità di sviluppo sostenibile. Non è questa la sede per valutare l'efficacia della ricetta assunta dal nostro Paese per uscire da quella crisi, ma lo è invece per ricordare che la complessiva contrazione della spesa pubblica adottata nel quinquennio 2010-15 ha pesantemente coinvolto anche i finanziamenti ai diversi segmenti del sistema di formazione terziario non ritenuto, a torto, volano di "buona" crescita, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi, come Francia e Germania.

La ricognizione e le riflessioni sul diritto alla formazione terziaria nel nostro Paese, che incrocia i temi dell'inclusione sociale, della riduzione dei divari di cittadinanza e della crescita di conoscenze, competenze e possibilità occupazionali, non possono poi ignorare le proposte sulla "via d'uscita strutturale" al difficile contesto attuale, vale a dire le iniziative che Governo e Parlamento italiani hanno previsto nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza* – PNRR (2021), in gran parte a valere sulle risorse a disposizione del nuovo strumento europeo *Next Generation EU* (750 miliardi di euro complessivamente), che integrerà il Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027.

I problemi

I problemi – conosciuti e denunciati da tempo – che attanagliano l'attuale sistema del DSU, semplificabile in un paniere non particolarmente ricco di prestazioni e servizi (borse di studio, gratuità all'accesso ai Corsi di Studio, servizi abitativi e ristorativi...) possono essere ricondotti a tre categorie interconnesse: carenza di finanziamenti; ritardi nell'assegnazione delle risorse disponibili e nell'attuazione normativa; frammentazione delle competenze e delle informazioni.

Frammentazione

L'ultima categoria aiuta ad inquadrare il complesso intreccio di responsabilità e cause che, in parte, non rendono l'attuale DSU all'altezza del compito, a cominciare dai molti soggetti che hanno specifiche competenze decisionali, programmatiche e gestionali sui citati servizi e prestazioni: Stato, Regioni, Aziende regionali per il diritto allo studio, Istituzioni accademiche (università, accademie di Belle Arti, conservatori musicali...)¹. Da questi enti promana una regolamentazione nei propri ambiti di competenza non armonizzata, sui quali si sofferma Federica Laudisa in questo volume: ad esempio, i bandi per concorrere alla borsa di studio e ad altri sostegni emanati dalle varie aziende regionali hanno scadenze e criteri differenti sia per accedere sia per mantenere il godimento delle prestazioni, così come diversi sono anche i regolamenti dei singoli atenei per agevolare la frequenza ai corsi di studio e per sostenere il successo formativo.

Per comprendere la difficoltà dell'aspirante candidato al DSU a conoscere le opportunità offerte dal sistema, è sufficiente consultare il portale online *Universitaly*, realizzato dai ministeri dell'Istruzione e dell'Università «appositamente per accompagnare gli studenti nel loro percorso di studi»², ma che non eccelle per esaustività, aggiornamento e chiarezza. La pagina dedicata si limita a citare le tipologie di borse di studio (regionali e universitarie) e di sostegno economico (prestiti d'onore) erogati da quattro diversi soggetti (regioni, atenei, ministero ed istituti di credito). Per le borse di studio regionali è presente un rinvio al sito web

¹ Art. 3, Dlgs. 68/2012.

² Il portale è consultabile al link <https://www.universitaly.it/index.php/>.

dell'Associazione nazionale degli Organismi per il Diritto allo Studio universitario (ANDISU)³ che – a sua volta – indirizza ai singoli enti associati che erogano servizi universitari e benefici economici. Il portale, poi, rilancia ancora l'informazione relativa alle borse di mobilità⁴, previste per il triennio 2013/14 e 2015/16.

Universitaly include anche una sezione dedicata ai costi di iscrizione ai corsi di studio, un elemento dirimente per ostacolare l'accesso alla formazione terziaria, tenuto conto che «Le tasse universitarie in Italia erano, nel 2018, più elevate rispetto a molti altri Paesi europei [n.d.r. 1.900 dollari di media per le lauree triennali e 2.100 per le magistrali] e simili al livello delle tasse universitarie dei Paesi Bassi e della Spagna, ma inferiori a quelle dell'Inghilterra (Regno Unito) e della Lettonia» (Corte dei Conti, 2021). Non stupisca se per l'ultimo anno rilevato, 2021/22, le contribuzioni degli studenti (esclusa la tassa di scopo per il diritto allo studio) iscritti agli atenei statali sommano complessivamente a 1.566 migliaia di euro⁵. Ad ogni buon conto, il portale si limita a dirottare l'utente sui siti delle singole sedi universitarie, senza alcuna informazione di carattere generale, ad esempio, sulla cosiddetta *no-tax area*⁶, vale a dire la disposizione entrata in vigore dall'anno accademico 2017/18, e successivamente modificata per ampliarne i benefici su sollecitazione della crisi economica causata dalla pandemia da Covid-19⁷, per la quale gli studenti iscritti ad atenei statali, appartenenti a nuclei familiari con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore o pari a 22.000 euro e che soddisfano i requisiti rispetto all'anno di iscrizione e ai crediti formativi (CFU) acquisiti, beneficiano dell'esonero totale dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale; esoneri parziali, ad analoghe condizioni di merito (anno di iscrizione e CFU), sono previsti per gli universitari con ISEE inferiore ai 30.000 euro. Una importante disposizione a vantaggio del diritto allo studio, se si considera che nell'anno accademico 2020/2021 è stato esonerato «... il 36,3% della popolazione iscritta, con un aumento percentuale del 32,3% nell'ultimo triennio» (Pizzella, 2022a); se si prende a riferimento l'ultimo decennio, «la quota di studenti che ricevono aiuti finanziari e borse di studio, in forma di esenzione totale dalle tasse universitarie, è aumentata dal 17 per cento al 39 per cento» (Corte dei Conti, 2021). Il dispositivo della *no-tax area* ha condizionato positivamente l'andamento stesso delle tasse, che «sono aumentate meno che in altri Paesi OCSE» (Corte dei Conti, 2021).

³ Il sito ufficiale dell'ANDISU è consultabile al link <http://www.andisu.it/>.

⁴ D.M. 755/2013, attuativo dell'art. 59 del D.L. 69/2013.

⁵ Portale dei dati dell'istruzione superiore, consultabile al link <http://dati.ustat.miur.it/dataset/2021-contribuzione-e-interventi-atenei/resource/837e6b32-ff68-4649-a029-50f10f7087a8>.

⁶ Introdotta dall'art. 1, cc. 255-258, L. 232/2016.

⁷ Art. 236 c. 3, D.L. 34/2020, attuato con il D.M. 234/2020; la misura è stata confermata, a regime, dall'art. 1, c. 518, L. 178/2020. Il mancato introito degli atenei è compensato da risorse statali dedicate, che oggi sommano a 272 milioni annui.

La pluralità di soggetti coinvolti nel sistema di DSU, a cui si è accennato, è diretta conseguenza degli indirizzi costituzionali, in particolare dell'articolo 117: già nella sua forma originaria, la potestà legislativa delle Regioni includeva l'assistenza scolastica che, all'avvio dell'ordinamento regionale, ricomprese anche gli studenti universitari⁸. Pertanto, la competenza regionale in materia di diritto allo studio gode ormai di una consolidata tradizione legislativa che ha determinato, nel tempo, una frammentazione localistica di disposizioni disomogenee circa le provvidenze in aiuto agli universitari, tale da ostacolare l'attuazione di un altro articolo della Costituzione, il 34, là dove dispone che la Repubblica rende effettivo il diritto a raggiungere i più altri gradi degli studi da parte dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, attraverso borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, quest'ultime da attribuire per concorso (Benvenuti, 2018). Per latitanza della politica di governo nazionale, nemmeno la "relativamente nuova" previsione di competenza assoluta dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che attengono ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, introdotta dalla legge costituzionale 3/2001 di modifica al Titolo V Parte II della Carta (Bin, Benelli, 2002; Laudisa 2006), è riuscita ad assicurare l'omogeneità delle condizioni di accesso, erogazione e fruizione degli interventi e dei servizi di DSU.

Frammentazione di competenze e universalità del diritto non vanno d'accordo, ma l'auspicabile pacificazione non si raggiunge attraverso interventi normativi ordinari, che non risolvono alla radice il problema. Ad esempio, la legge 390/1991 sul diritto agli studi universitari è stata promossa con l'apprezzabile volontà di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore» (art. 1), ma con esiti lontani dal raggiungimento dell'obiettivo. Eppure quella legge ha disciplinato con coerenza gli aspetti più rilevanti del sistema di DSU: ha indicato precisamente gli ambiti di intervento per i diversi soggetti attuatori, ha assegnato l'uniformità di trattamento all'aggiornamento triennale dei criteri «per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti», dei livelli di intervento regionali e degli indirizzi «per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi» (art. 4) ed ha istituito il «Fondo per l'erogazione di borse di studio finalizzate all'incentivazione ed alla razionalizzazione della frequenza universitaria» (art. 17), a vigenza biennale ma poi stabilizzato nel Fondo integrativo statale (FIS).

⁸ Art. 44, DPR 616/1977.

Tutte decisioni “coerenti e corrette” ma non sufficientemente adeguate a rimuovere quegli ostacoli che la legge stessa si prefiggeva di superare. Analogo esito tocca alla normativa attualmente in vigore, vale a dire il Dlgs. 68/2012, attuativo della delega in materia di diritto allo studio disposta dalla legge 240/2010: il decreto ha completamente abrogato la precedente legge 390/1991 ma, di fatto, ne ha preservato l’impianto e l’“inefficacia”, anche a causa della sua parziale attuazione (Sguazzini, 2018).

Ritardi

64

I livelli essenziali di prestazione che il Dlgs. 68/2012 reca tra i propri obiettivi (art. 2) – insieme alla individuazione degli strumenti e dei servizi per il diritto allo studio – attendono ancora, dopo un decennio, di essere definiti. Eppure, i LEP e le iniziative per «garantirne l’uniformità e l’esigibilità su tutto il territorio nazionale» – sebbene limitati all’erogazione delle borse di studio e all’assistenza sanitaria – costituirebbero dei passi avanti nella soluzione di alcune delle strozzature del sistema, che impediscono l’uguaglianza sostanziale dei cittadini nell’accesso all’istruzione universitaria. Perché tanta lentezza o resistenza? Se è relativamente semplice individuare in via teorica la prestazione da erogare e i livelli da garantire, soprattutto nell’ambito delle borse di studio (come mostrano le «voci di costo» elencate all’art. 7, c. 2: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio, accesso alla cultura), evidentemente la “difficoltà” sta nell’assicurare le risorse economiche necessarie ad affrontare la «spesa stimata in valore standard». In altre parole, l’individuazione dei LEP reca la definizione del fabbisogno standard, necessario per dare garanzia di esigibilità degli stessi livelli essenziali di prestazione: ma se non si mettono a disposizione le risorse per farvi fronte, il re appare in tutta la sua nudità... Se ne ricava che, a tutt’oggi, si preferisca mantenere inattuata la norma invece di garantire i necessari finanziamenti, sebbene i LEP costituiscano «la parte non comprimibile del diritto stesso» (Corte dei Conti, 2020).

Sul tema è intervenuta anche la legge di stabilità per il 2017⁹ che, secondo la valutazione della Corte dei Conti ha «rivisitato l’impianto e rimosso parzialmente alcune delle criticità in rapporto al vuoto legislativo... ai ritardi nell’erogazione delle risorse finanziarie alle Regioni» (2020). Infatti, se anche la XVII e la XVIII legislatura sono passate invano per la definizione dei LEP, le nuove norme hanno comunque determinato maggiore efficacia del sistema, attraverso l’indicazione: dei criteri per determinare i fabbisogni finanziari delle Regioni per far fronte al DSU; del riparto del Fondo integrativo statale (FIS) in misura proporzionale ai fabbisogni regionali; di una data certa (30 settembre di ciascun anno) entro la quale i finanziamenti statali sono trasferiti agli enti territoriali del DSU, per permettere alle Regioni di poter erogare

⁹ Art. 1, cc. 271-272, L. 232/2016, attuato dai successivi decreti interministeriali (Mef-Miur) 798/2017 e 853/2020.

le borse di studio all'avvio dell'anno accademico. Rispetto a questa ultima previsione, tuttavia, l'obiettivo è stato solo parzialmente raggiunto: al netto del primo anno di applicazione (2017), nel quale si è registrato un sensibile ritardo dovuto alla determinazione dei fabbisogni regionali, anche successivamente il trasferimento non è avvenuto entro il termine stabilito, bensì entro l'anno solare. Si tratta di un passo avanti rispetto al passato, ma non ci si può dire completamente soddisfatti, perché ne consegue che le borse di studio hanno continuato e continuano a non essere assegnate ai beneficiari all'avvio dei corsi, quando l'universitario ha l'evidente necessità di organizzare la propria "vita di formazione".

Finanziamenti

Rispetto alle borse di studio c'è una specificità tutta italiana della quale non andare particolarmente fieri: non tutti gli universitari che posseggono i requisiti per godere di prestazioni e servizi – cosiddetti "idonei" – riescono a beneficiarne effettivamente, soprattutto, ma non solo¹⁰, perché i finanziamenti non sono sufficienti. Il disallineamento tra domanda e offerta ha creato la italica categoria degli universitari "idonei non beneficiari": una formula burocratica che cela il sottrarsi della Repubblica dal rendere esigibile un diritto costituzionale.

La legislazione vigente prevede che al finanziamento delle borse di studio¹¹ concorrano tre diverse fonti di risorse: il Fondo integrativo statale (FIS), il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio¹² e i finanziamenti propri delle regioni (oltre a quelli derivati dalla tassa regionale ora citata), che devono essere pari almeno al 40% dell'assegnazione del Fondo statale.

Con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, c. 519, L. 178/2020), il FIS è stato stabilizzato a 307,8 milioni, registrando un incremento percentuale del 106,3% dal 2013 al 2022. La possibilità di attingere ad un fondo stabile, in progressiva crescita, è conquista relativamente recente, che data dal 2014¹³: nel decennio precedente i finanziamenti erano stati caratterizzati da un andamento altalenante, pernicioso per ogni tentativo di programmazione degli interventi. L'incremento costante del fondo negli ultimi anni, sebbene con minore o maggiore impulso legato ai diversi orientamenti governativi, testimonia la apprezzabile ancorché lenta affermazione di una specifica sensibilità politica all'argomento.

La tassa regionale per il diritto allo studio è stata, a lungo, la "gamba" più solida e certa del sistema, tanto da far affermare alla Corte dei Conti: «Le tasse pagate da tutti gli studenti rappresentano ancora, oggi, la principale fonte di finanziamento delle borse di studio» (2020).

¹⁰ Intervengono, ad esempio, le difformità tra i requisiti regionali per l'eleggibilità all'idoneità.

¹¹ Art. 18, c. 1, Dlgs. 68/2012 e successive modifiche.

¹² Istituita dall'art. 3, c. 20, L. 549/1995.

¹³ Art. 2, c. 1, D.L. 104/2013, convertito in legge con la L. 128/2013.

In verità, grazie ai recenti incrementi, dal 2018 il FIS supera l'ammontare complessivo della tassa regionale, che nell'a.a. 2020/21 è stato pari a 237,7 milioni¹⁴.

L'ammontare delle risorse proprie delle Regioni (art. 3, DI Mef-Miur 853/2020) è calcolato sottraendo gli introiti della tassa regionale e le entrate dal FIS dalla spesa complessiva sostenuta regionalmente per l'«erogazione di strumenti e servizi esclusivamente agli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi idonei al conseguimento della borsa di studio»: questa specificazione, purtroppo, incoraggia una politica regionale di respiro limitato, circoscritta all'azione protettiva, perché eventuali risorse destinate alla promozione allo studio sarebbero escluse dal computo. La serie storica ventennale di queste risorse¹⁵ permettendo una lettura complessiva, riferita al dato nazionale, ed una selettiva, per singola Regione. Rispetto alla prima, balza agli occhi un trend di crescita della spesa molto significativo – che per l'ultimo anno considerato, a.a. 2019/20, ammonta a 325 milioni (con un incremento di circa il 20% rispetto all'anno precedente) – ma che non ha proceduto con andamento costante, bensì con fluttuazioni molto nette lungo tutto il periodo di riferimento; dall'a.a. 2016/17, tranne che per il Centro, si registra comunque una crescita generale, esito dell'applicazione delle novità introdotte dalla legge di bilancio per il 2017, a cui si è già fatto cenno. Ma per avere reale contezza di come le Regioni affrontano la competenza costituzionale a “favore degli studenti universitari” occorre riferirsi alle spese sostenute da ciascuna di esse: le differenze diventano ancora più marcate e non mancano, anche negli ultimi anni, i casi di Regioni le cui risorse proprie investite per il DSU siano molto contenute e, nell'ultimo anno di riferimento, si contraggono (Basilicata; Campania, Friuli Venezia Giulia, Piemonte ed Umbria).

Nell'ultimo quinquennio il fenomeno degli idonei non beneficiari è decisamente attenuato: nell'a.a. 2020/21 la percentuale nazionale di borse erogate è stata pari al 98,7 delle richieste, rispetto al 78,9% dell'a.a. 2014/15¹⁶. Ma, ancora una volta, sono i dati regionali ad essere più interessanti e a presentare significative differenziazioni tra regioni e all'interno delle regioni stesse, come descrive Federica Laudisa nel suo contributo, al quale si rinvia. Questi dati statistici, tradotti in termini sociali, significano che tanti universitari che hanno ottenuto una borsa di studio non vi hanno poi potuto fare affidamento nell'anno successivo, seppur in regola con i criteri di merito e di condizione economica, con conseguenze del tutto immaginabili.

¹⁴ Osservatorio regionale per l'Università e per il diritto allo studio del Piemonte, Tabella 3, consultabile al link http://www.ossreg.piemonte.it/doc_02_02.asp?id_documento_padre=2012.

¹⁵ Ivi, Tabella 7.

¹⁶ MUR, Portale dei dati dell'istruzione superiore, Open data 2021 Diritto allo Studio Universitario (DSU) Regionale, consultabile al link <http://dati.ustat.miur.it/dataset/2021-diritto-allo-studio-universitario-dsu-regionale>.

Il sostegno finanziario al diritto allo studio è un patto che si basa sul rispetto di impegni reciproci tra i contraenti: che a sottrarsi a quel patto sia il soggetto “pubblico” contribuisce a minare, in quello “privato”, il senso di riconoscimento nelle istituzioni oltre a compromettere l’affidabilità delle medesime.

E si potrebbe aggiungere – nonostante il rischio di una sterile generalizzazione – che in ballo c’è l’etica pubblica piuttosto che l’aiuto economico in sé, dato che l’ammontare medio della borsa di studio è stato nell’a.a. 2020/21 di 3.192 euro annui (in calo rispetto ai 3.463 euro medi dell’anno precedente), in uno spettro di valori molto ampio, dai 1.858 euro di media nella provincia autonoma di Bolzano ai 4.170 euro nelle Marche (Pizzella, 2021; Pizzella 2022b), tenuto conto che gli importi massimi definiti con decreto ministeriale sono: 5.257,74 euro per gli studenti fuori sede, 2.898,51 euro per gli studenti pendolari e 1.981,75 euro per gli studenti in sede¹⁷. Cifre che, di certo, non sono sufficienti a garantire agli studenti “privi di mezzi” una piena autonomia nell’affrontare il percorso di studi.

67

I nodi irrisolti

L’analisi dei sostegni che, a vario titolo, sono erogati in favore degli universitari «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», illumina retrospettivamente le caratteristiche del rapporto che la politica intrattiene con questo tema. Un rapporto non privilegiato, discontinuo, condizionato da “agende” che non lo hanno mai visto tra le priorità e, circoscrivendo l’analisi al passato prossimo, da una sequenza di visioni politiche egemoni di segno opposto: dalla stagione della fiducia nelle capacità politiche e gestionali delle Regioni, in quanto territorialmente vicine ai bisogno dei loro cittadini e cittadine, alla successiva fase della regolarizzazione e dell’affidamento alla “tecnica burocratica”, dalla salvifica forza del federalismo (anche nella variante differenziata) allo “Stato che deve farsi da parte”, dal costo standard al rigore di bilancio “costi quel che costi”. Ne sono derivate una lunga disattenzione al tema, l’annosa carenza di risorse così come i ritardi nell’attuazione normativa; tuttavia non si può negare, proprio negli ultimi anni, un deciso cambio di rotta.

L’incremento del FIS, che trascina con sé anche l’ammontare delle risorse proprie delle Regioni – grazie anche al meccanismo che lo lega proporzionalmente al trasferimento dei finanziamenti statali – così come l’introduzione della no-tax area nel sistema della contribuzione universitaria sono ottime notizie che non vanno sottaciute. Ma non bisogna accontentarsi. Anzi, il rischio che si corre ora è proprio quello di sedersi sugli allori, o presunti tali, dato che i finanziamenti pubblici (vale a dire FIS, risorse proprie delle Regioni e fondo di compensazione per la no-tax area) per il 2020, ultimo anno completamente rilevabile, hanno raggiunto i 900 milioni, eppure continuano ad esserci universitari idonei non beneficiari, l’ammontare

¹⁷ Art. 1, DM 63/2020.

della borsa di studio non è adeguato, i posti nelle residenze universitarie sono largamente insufficienti. Proprio in virtù degli importanti passi avanti compiuti sarebbe invece necessario avviare una non episodica e pubblica analisi dell'efficacia delle misure intraprese, con particolare attenzione alla dimensione sociale e formativa (Modena, Rettore, Tanzi, 2018; Modena, Pereda Fernandez, Tanzi, 2020) e sciogliere quei nodi culturali che relegano tutt'oggi il diritto allo studio nell'ambito delle politiche specialistiche e non in quelle di sistema che alimentano la buona crescita del Paese. Nodi che, a ben vedere, sono il frutto di una riflessione mai completamente affrontata su che cosa significhi sostenere e promuovere l' "università di massa" o, per utilizzare un linguaggio più aggiornato, un sistema di formazione terziario aperto, inclusivo, in grado di trasferire saperi e aggiornare competenze lungo tutto l'arco della vita.

68

Un primo nodo da sciogliere – tanto nell'opinione pubblica, quanto nei soggetti che governano e gestiscono il sistema – è quello che, di fatto, vuole far coincidere il diritto allo studio e alle competenze con alcune specifiche prestazioni mentre la possibilità di raggiungere, oggi, i più alti gradi della formazione non può semplicemente corrispondere con l'ottenimento della borsa di studio o dell'alloggio: è tempo di fissare i paletti per la creazione di un "organico *welfare* studentesco".

Che ancora oggi il sistema di sicurezza e benessere degli studenti e delle studentesse si faccia coincidere con l'elenco degli strumenti e dei servizi «per il conseguimento del successo formativo» (art. 6 Dlgs. 68/2012) o con la partecipazione ad organismi elettivi di indirizzo e di controllo degli atenei – che nonostante l'impianto paritetico, soffrono l'inevitabile asimmetria dei ruoli dei partecipanti – discende da un altro nodo non sciolto e che ha una portata ben più generale: la limitata e paternalistica attenzione alla rapida maturazione dell'autonomia e dell'indipendenza personali culturali e formative dei giovani, a loro volta incapaci e impossibilitati, anche per la loro sempre meno numerosa consistenza demografica, a tornare ad essere un "soggetto politico".

Altro impegnativo ostacolo da rimuovere è poi il pregiudizio sociale maturato nel corso dell'ultimo ventennio nei confronti della "spendibilità" del titolo di laurea – *rectius* di formazione terziaria: prima sottotraccia, poi sempre più ad alta voce e da sedi autorevoli si è diffusa la vulgata «molti laureati, molti disoccupati» e «la laurea è un inutile pezzo di carta». Certo, il tema è complesso e trasversale poiché mette in causa il nostro sistema produttivo e professionale oltre a quello formativo, il *gender gap*, il divario Nord-Sud... ma basterebbe la diffusione dei dati per smentire i luoghi comuni: senza contare il valore delle conoscenze e competenze acquisite e limitandoci all'ambito strettamente economico, il livello di retribuzione del laureato è migliore di quella di chi non ha conseguito il titolo così come lo è il tasso di occupazione (Corte dei Conti, 2021) Questo pregiudizio ha condizionato il dibattito

politico e, in generale, l'investimento nel sistema terziario, inclusi i finanziamenti per rendere più facile l'accesso agli studi: non ci si riferisce solo alle scelte dei tagli inferti al sistema (a partire dall'estate del 2008 e acuitisi con l'avanzare degli effetti della crisi economico-finanziaria), ma al clima di "sospetto" verso l'intera filiera ritenuta non "adeguatamente produttiva" rispetto alle necessità di un Paese in recessione.

Infine, resta un ultimo nodo, di estrema delicatezza per il suo rilievo costituzionale: stanti i dati riportati in precedenza e in considerazione di un Paese ormai socialmente fermo, dove i talenti hanno meno valore delle posizioni di rendita e dove le disuguaglianze si aggravano, non è forse legittimo chiedersi se non sia giunto il momento di aggiornare ed ampliare il perimetro delimitato dalla definizione data di «...capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi...» e se, analogamente, non si possa rivedere il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nel sostegno agli universitari?

69

Le prospettive e gli obiettivi

Sciogliere nodi a lungo irrisolti, come quelli richiamati, non è facile e richiede un'azione di intervento che, per essere efficace, deve essere sostenuta da un ampio schieramento di forze sociali, culturali e partitiche. Le ricette, in alcuni casi già avanzate – si pensi a quelle destinate all'inserimento lavorativo dei "giovani" e gli interventi sulla regolazione del mercato del lavoro – non paiono aver goduto della necessaria forza aggregativa e dell'adeguata capacità persuasiva nei confronti dei diversi interlocutori a cui si rivolgono (ambito economico-produttivo, finanziario, sindacale, accademico-scientifico...). Purtroppo, dopo oltre due anni di emergenza pandemica da Covid-19 e della conseguente crisi sociale ed economica – a cui si è agganciata quella energetica – si affievoliscono le speranze che la contingenza induca forze politiche e culture di pensiero niente affatto affini a collaborare, anche con il supporto delle risorse del PNRR, per intervenire su questioni non più procrastinabili e definire una linea di intervento successiva che osi un cambio di paradigma.

L'impianto normativo su cui si regge l'attuale DSU è poco chiaro, disomogeneo nel contenuto e parziale nella disciplina: la incompleta attuazione del Dlgs. 68/2012, ad esempio, costringe il rinvio a norme del secolo scorso, redatte quando ancora non era stata riformata, ad esempio, la Parte II del Titolo V della Costituzione: ritardi, rinvii, incapacità e/o mancata volontà a risolvere i problemi hanno determinato l'ossificazione del sistema.

Pertanto, l'esigibilità del diritto all'accesso all'istruzione superiore per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi è ancora oggi ancorata al DPCM del 9 aprile 2001¹⁸ per quanto

¹⁸ DPCM 9 aprile 2001, Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari; il DPCM, attuativo dell'art. 4, L. 390/1991, avrebbe dovuto essere aggiornato ogni tre anni, mentre è ancora esecutivo quello del 2001.

riguarda la determinazione dei criteri di merito (art. 6) e delle condizioni economiche individuate in base ad ISEE e ISPE (art. 5) ai fini dell'erogazione dei «servizi e interventi non destinati alla generalità degli studenti... concessi dalle regioni e dalle province autonome» (art.2). Le previsioni dei commi 3 e 4 dell'art. 34 Cost. – ma si ricordi che ancora oggi la dottrina non esprime un'interpretazione univoca circa la natura universalistica o selettiva del diritto allo studio (Grandi, 2016; Poggi, 2019) – sono declinate automaticamente, strozzando il respiro costituente: il sostegno a capacità e merito (concetti che non hanno una definizione assoluta, in particolare il secondo) è inserito nell'ambito ristretto di una transazione, vale a dire la borsa in cambio del conseguimento di crediti formativi universitari che diventano, in una sorta di corto circuito, l'unità di misura dell'impegno individuale ma indipendente dal contesto personale; di converso, il perimetro della platea – i privi di mezzi, la cui specificazione qualifica il valore sociale della disposizione (Benvenuti, 2018) – andrebbe delimitato in stretta relazione con l'evoluzione continua del contesto socioeconomico, mentre è stato ed è condizionato dalle mere disponibilità di bilancio. Ad esempio, dopo la crisi del 2008 e la contrazione prolungata e significativa di immatricolazioni, dove sarebbe stato “giusto” posizionare le soglie ISEE e ISPE per ricomprendere tutti i privi di mezzi per l'accesso alla formazione terziaria¹⁹? O, in altre parole, queste soglie, quanto possono essere mobili in relazione ad un contesto di prolungata recessione, di incremento dei divari sociali e di impoverimento grave, tanto dei ceti meno abbienti quanto di quelli medi? Qualcuno ha già risposto – in dottrina e nella legislazione dell'ultimo decennio – che l'innalzamento di dette soglie può avvenire nel limite delle risorse disponibili, sebbene la Corte Costituzionale riconosca, in generale, che «i vincoli di bilancio non possano incidere sul nucleo fondamentale dei diritti» (Grandi, 2016): e in questa spirale si inserisce anche il principio del Dlgs. 68/2012, che subordina la concessione delle borse di studio «a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità... nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del Ministero a legislazione vigente» (art. 7; analoga previsione, all'art. 19, per l'attuazione di tutte le disposizioni del provvedimento). A proposito di ossificazione, il Dlgs. 68/2012 si è adagiato sull'impianto della precedente normativa, accentuando il tema della compatibilità di bilancio e l'idea di merito “puro” o “astratto”, rispetto a quello “ponderato” che esce o dovrebbe uscire dal principio personalistico che innerva la Costituzione: le ragioni risiedono nell'enfasi, anche comunicativa, con la quale la legge 240/2010 ha “preteso” di legare le risorse per l'intero sistema universitario a criteri meritocratici o presunti tali, frutto di un dibattito molto acceso a quel tempo. A distanza di dodici anni non ci sono ancora analisi adeguate a valutare sistematicamente l'impatto e gli esiti di quell'impianto, che attendiamo con interesse, mentre il concetto di merito legato alla formazione superiore, alla mobilità sociale, all'etica pubblica e alla coesione sociale

¹⁹ La platea dei beneficiari è definita dalle Regioni che fissano i requisiti di accesso dell'ISEE e dell'ISPE in un range di valori minimi e massimi fissati per decreto ministeriale: ne consegue che universitari con analoghi ISEE ed ISPE in alcune regioni sono idonei al trattamento, mentre in altre sono esclusi dai benefici.

conosce una nuova stagione di dibattito internazionale: sul tema riflette Rebecca Ghio, in questo stesso volume.

La continuità del sistema di DSU tra gli anni '90 del secolo scorso e i primi decenni del successivo è il tratto che più dovrebbe sorprendere, in particolare per quanto riguarda il ristretto campo in cui si è inteso ascriverlo. Nonostante le finalità dichiarate (art. 2), anche il Dlgs. 68/2012 ha mancato di disegnare un impianto di *supporto generale allo studio superiore*, nell'indirizzo del primo comma dell'art. 34, meno di frequente richiamato, che dispone la scuola aperta a tutti, intesa anche nei gradi più alti degli studi, per la sua «formidabile attitudine alla costruzione della cittadinanza repubblicana» (Benvenuti, 2018). Ad esempio, per il «conseguimento del successo formativo» (art. 6), in generale, ci si limita all'elencazione di strumenti e servizi²⁰, certamente utili e pertinenti (anche se non esaustivi): ma, al netto della mancata attuazione dei LEP, come garantirne reale efficacia, diffusione uniforme sul territorio nazionale e, soprattutto, l'accesso il più ampio possibile affinché "la scuola sia davvero aperta a tutti"?

Per quanto anticipato, almeno due sono le questioni che andrebbero affrontate di petto con l'accortezza di non disgiungerle, anzi, di tenerle in un unico quadro di riferimento o di missione. La prima è quella relativa ad istruire, progettare e realizzare un complessivo sistema, con adeguati servizi e strutture, di sostegno alla *formazione terziaria e continua lungo tutto il corso della vita*, per giovani e adulti; i destinatari del sistema non devono essere i soli neodiplomati, perché conseguire un titolo superiore, aggiornare saperi e conoscenze, acquisire e rafforzare le proprie competenze sono (dovrebbero) essere obiettivi alla portata di chiunque, mentre noti a tutti sono gli ostacoli, soprattutto organizzativi e gestionali, che si frappongono nella formazione superiore per chi, ad esempio, ha già una responsabilità lavorativa, professionale o familiare. La seconda questione, strettamente connessa alla prima, riguarda la revisione degli strumenti a sostegno di quanti, per la loro condizione economica o sociale, non accedrebbero "naturalmente" all'università. È ben vero che le riforme del PNRR devono avere un evidente effetto moltiplicatore ma, per il Paese con il 28% di laureati nella fascia d'età 25-34 anni contro il 47% in media dei paesi OCSE (OECD, 2022), destinare risorse per l'accesso all'istruzione superiore – che deve includere anche il canale di formazione terziaria professionalizzante – e al successo formativo è un buon investimento, che l'Italia non ha mai sperimentato in modo sistematico e dalla cui assenza non possiamo escludere dipendano i nostrani alti tassi di disoccupazione giovanile e femminile, la scarsa innovazione di processo e di prodotto, la debole struttura economico-produttiva, i divari generazionali, di genere e geografici...

²⁰ Sono citati: servizi abitativi; servizi di ristorazione; servizi di orientamento e tutorato; attività a tempo parziale; trasporti; assistenza sanitaria; accesso alla cultura; servizi per la mobilità internazionale; materiale didattico; altri servizi, definiti dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle università', dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Sull'inadeguatezza del sistema attuale a garantire il diritto allo studio a coloro che la Costituzione indica chiaramente ci si è soffermati a lungo, pertanto riteniamo sufficiente enunciare gli interventi più urgenti, così noti da risultare quasi "pedanti" nella loro solida ordinarietà: garantire una informazione corretta, esaustiva, aggiornata, facilmente reperibile sulle opportunità di DSU (basterebbe un efficace ed esaustivo portale web al quale rinviare tramite una comunicazione a tutti gli studenti delle scuole superiori, disposizione già prevista da una norma mai attuata e poi soppressa²¹); far convergere i diversi bandi locali in uno solo, con termini validi per l'intero territorio nazionale e vincolare l'erogazione delle borse all'avvio dei corsi di studio; garantire a tutti gli universitari idonei i benefici previsti; revisionare l'ammontare della borsa di studio, in modo che essa copra decorosamente i costi di mantenimento agli studi e istruire un più complessivo sistema di assegni alle famiglie di universitari: le due misure hanno una diversa funzione anche rispetto all'autonomia che, progressivamente, bisognerebbe garantire ai giovani; assicurare la disponibilità di residenze e alloggi per gli universitari che non risiedono nella provincia sede dell'ateneo; assegnare uniformità nazionale ai criteri di eleggibilità all'ottenimento delle provvidenze, anche chiamando in causa i livelli di governo degli interventi (Catalano 2006) con la previsione, per gli inadempienti, di forme sanzionatorie che però non abbiano ricadute dirette o indirette sugli universitari beneficiari; valutare nuovi criteri, non algoritmici ma sociali, per definire la platea dei beneficiari.

Questi provvedimenti devono essere inclusi in un complessivo *welfare* studentesco destinato a tutte le tipologie di formazione terziaria (ad oggi gli iscritti agli ITS non godono di alcun beneficio o sostegno, così come accade agli iscritti ai *master*) che, attraverso il coordinamento di interventi, strutture e politiche dei diversi livelli di responsabilità e governo, garantisca tanto il diritto allo studio quanto il più complessivo diritto alla formazione terziaria. Un *welfare* che possa corrispondere ad un cambio di paradigma nel rapporto tra chi è in formazione superiore e il sistema nel quale si inserisce per attuare questo progetto di vita, che ha rilievo personale ma soprattutto sociale. Quindi, le misure protettive vanno accompagnate con quelle – più difficili da schematizzare – di promozione della persona nel suo percorso di studi affinché, fin dall'accesso, possa svolgerlo in una condizione di benessere.

In questo senso, gli ambiti di azione sono necessariamente diversi: dal progressivo ampliamento della platea beneficiaria della *no-tax area* per approdare alla sostanziale gratuità degli studi superiori, come già accade in molti Paesi europei; da continuativi, capillari e in itinere servizi di orientamento, tutorato e supporto alla didattica, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative a sistemi bibliotecari sempre più accessibili²² e sgravi fiscali per l'acquisto di libri; dall'aggiornamento degli ordinamenti didattici all'organizzazione dell'offerta formativa che risponda anche alle esigenze di universitari lavoratori; dai servizi abitativi, all'altezza della

²¹ Art. 2-bis, L. 128/2013, abrogato dal Dlgs. 10/2016 di "semplificazione amministrativa".

²² Il lungo lockdown del 2020, imposto dalla pandemia da Covid-19, ha reso evidente come la biblioteca tradizionale non sia più sufficiente per sostenere gli studi e la preparazione agli esami.

sfida, alla ristorazione, alle opportunità culturali, sportive e di mobilità internazionale; dalla gratuità dei trasporti all'assistenza sanitaria (adeguando i necessari requisiti alle condizioni tipiche dello studente fuori sede) e alla concessione del voto politico e referendario nella città sede dell'ateneo che si frequenta; dalla collaborazione studentesca al supporto all'associazione studentesca. Programma ambizioso? Lo fu anche quello della progettazione e creazione della scuola media unica agli inizi degli anni Sessanta.

È evidente che il *welfare* studentesco è destinato al fallimento se non lo si interseca, in un approccio sistemico, con il versante del finanziamento dell'intera filiera di formazione terziaria e con quello del personale che nelle università lavora, insegna e fa ricerca: solo il coordinamento di questi piani può rendere possibile la centralità di studenti e studentesse, senza i quali si può fare ricerca, ma non si fa l'università.

La realtà del PNRR

In generale, gli interventi previsti nel PNRR (2021), alla Missione 4 "Istruzione e ricerca", rinviano in gran parte a progetti da tempo in discussione, spesso procrastinati per carenze di risorse o, ed è più grave, divenuti oggetto di reiterati interventi e, proprio per questo, mai risolutivi (si pensi alla formazione degli insegnanti o agli ITS).

La riforma delle classi di laurea e il conseguente aggiornamento dei criteri per l'ordinamento degli studi dei corsi universitari per rafforzarne "l'interdisciplinarietà e l'inserimento di elementi di maggiore flessibilità"²³ hanno avuto un avvio accidentato che potrebbe ipotecarne l'esito: lo schema di decreto sull'autonomia didattica di modifica del D.M. 270/2004²⁴ è stato ritirato dal Governo, dopo il parere "non favorevole" espresso dal CUN (adunanza del 24 marzo 2022) e la crescente e condivisibile preoccupazione accademica che la "eccessiva" flessibilità prevista per la definizione delle attività formative indispensabili dei Corsi di studio e la riorganizzazione dei settori scientifici disciplinari potessero pregiudicare il valore del quadro nazionale dei titoli di studio universitari, nonché la loro qualità e omogeneità e, finanche, il profilo in uscita del laureato. A risolvere parzialmente l'*impasse* è intervenuto, di recente, il Parlamento²⁵, tuttavia non ci si può esimere dal rimarcare che le azioni – disposte, ritirate e approvate – sono prive di quella dimensione strategica e della previsione di strumenti realmente operativi tali da consentire le flessibilità organizzativa, di programmi e di opportunità formative in grado di garantire il proficuo conseguimento del titolo accademico da parte di ogni studente e studentessa (Modica, 2021).

Non ci si sofferma sulla riforma dell'orientamento e sull'investimento di 250 milioni per l'orientamento attivo nella transizione scuola-università poiché la loro attuazione non è ancora stata avviata: ciononostante, proprio perché si riconosce a questi due interventi la capacità

²³ Art. 14, cc. 1 e 2, D.L. 152/2021.

²⁴ Trasmesso con nota del Capo dell'Ufficio Legislativo del MUR Prot. 299 dell'8/3/2022.

²⁵ Art. 14, c. 6-bis, D.L. 36/2022.

di agevolare il successo formativo, si ritiene sanzionabile la mancata previsione di specifiche attività già nella scuola secondaria di primo grado, quando i talenti e le attitudini personali degli adolescenti andrebbero sottratti ai condizionamenti culturali e sociali delle famiglie.

Il PNRR dispone poi la riforma della legislazione sugli alloggi per studenti fuorisede per raggiungere il traguardo di 100 mila nuovi posti entro il 2026, al fine di ridurre il divario tra la media UE di universitari beneficiari di alloggio, al 18%, con quella italiana, solo al 3%. Il dato esemplifica un grave pregiudizio al diritto allo studio, in particolare per quanti non possono contare su un favorevole contesto socioeconomico in grado di sostenerne le spese per la mobilità e sono quindi condizionati nella scelta della sede della formazione superiore, anche a discapito dei propri talenti e attitudini. Del resto, dopo le soluzioni episodiche ed emergenziali approvate da amministrazioni locali e associazioni di categoria dei proprietari di immobili per fronteggiare l'inedito fenomeno delle città universitarie "svuotate" dalla pandemia da Covid-19, i problemi della carenza di posti letto e del loro costo proibitivo si sono ripresentati in modo ancora più grave già dall'a.a. 2021/22. La L. 338/2000 (Catalano, 2013) disciplina la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari grazie a bandi per il cofinanziamento statale di interventi promossi da enti statali e pubblici²⁶: dal 2005 al 2019 sono stati creati 13.700 nuovi posti letto (Bonacini, Pignataro, Specchi, 2022), insufficienti a soddisfare la richiesta e peraltro localizzati in modo non omogeneo tra i diversi ambiti regionali. La strategia dichiarata nel PNRR per raggiungere l'obiettivo è quella di aprire il settore a investitori privati o a partenariati pubblico-privati, anche supportandone la sostenibilità degli investimenti mediante un regime di tassazione simile a quello applicato per l'edilizia sociale. Nel giro di poco più di un anno sono state approvate quattro modifiche alla L. 338/2000²⁷, tra le quali l'incremento dal 50 al 75% del contributo statale e l'inclusione di soggetti privati tra coloro che possono accedere ai finanziamenti. Tuttavia, ai tre bandi e avvisi fino ad ora emanati (da novembre 2021 ad agosto 2022)²⁸ sono state mosse molte critiche proprio dai soggetti privati, in ordine alle scadenze di realizzazione e alle concrete e ridotte possibilità di partecipazione (limitate a forme di compartecipazione con i promotori pubblici). Quello che ora preoccupa è che l'ambizioso e necessario risultato non sia raggiunto, come testimonierebbe indirettamente anche l'emanazione ravvicinata dei bandi: il primo obiettivo da raggiungere – realizzare ed assegnare almeno 7500 posti letto entro il 2022 – potrebbe essere a serio rischio.

²⁶ Regioni e province autonome, organismi regionali per il diritto allo studio, università statali e legalmente riconosciute, collegi e consorzi universitari, cooperative di studenti senza fini di lucro e organizzazioni non lucrative di utilità sociale operanti nel settore del diritto allo studio: art. 1, c. 1, L. 338/2000.

²⁷ Sono stati modificati i commi 2, 3, 4-bis e 4-ter dell'art. 1 della L. 338/2000 con i seguenti interventi: art. 64, cc. 8 e 9, D.L. 77/2021; art. 15, D.L. 172/2021; art. 14, c. 6, D.L. 36/2022; art. 39, c. 1, D.L. 115/2022.

²⁸ D.M. 1257/2021 (V bando L. n. 338/2000); D.R. 1119/2022; D.M. 1046/2022.

Un investimento significativo è quello di 500 milioni che il PNRR destina all'incremento delle borse di studio di 700 euro (per giungere ad un valore medio di circa 4.000 euro annui) e all'estensione della platea dei beneficiari in modo da accorciare la distanza con i paesi europei a noi prossimi, nei quali la percentuale di percettori di provvidenze pubbliche per affrontare gli studi universitari è doppia e tripla rispetto a quella italiana. Per l'attuazione dell'investimento si è assistito ad una "forzatura" istituzionale che, seppur parzialmente giustificata dalla necessità di rispettare le scadenze fissate dal PNRR, potrebbe avere conseguenze negative non ancora scongiurate. Ci si riferisce all'adozione di una norma primaria²⁹ che, in assenza dei LEP previsti dal più volte citato Dlgs. 68/2012 e per l'intero periodo di riferimento del PNRR, assegna al Ministro dell'Università e della ricerca la disponibilità di definire gli importi delle borse di studio e i relativi requisiti di eleggibilità, esautorando le competenze regionali (e il dettato costituzionale). Invece di fare leva sul PNRR per definire finalmente i LEP e per avviare un confronto serrato sulla reale efficacia del sistema di governo multilivello del DSU, si è preferita la scorciatoia della decretazione d'urgenza che lascia sul tappeto un "paradossale" problema di finanziamenti per l'immediato futuro. Infatti, il D.M. 1320/2021, attuativo della norma, ha disposto dal 2022 l'incremento delle borse di studio (oltre ad ulteriori integrazioni per universitari con disabilità e per studentesse iscritte a corsi di studio in materie STEM) e l'ampliamento della platea dei beneficiari, intervenendo sui requisiti di eleggibilità: iniziative pregevoli ma che, a conti fatti, si scontrano con le risorse a disposizione, poiché per raggiungere gli obiettivi prefissati i 500 ml destinati ad integrare il FIS saranno sufficienti solo per due anni. L'unica soluzione per non creare un effetto paradossale – aumento delle risorse, ma ipoteca sull'erogazione di borse e servizi dal 2024 – è che già dalla prossima legge di bilancio il FIS venga aumentato stabilmente di 250 milioni: ipotesi realizzabile con uno specifico investimento statale, al netto delle risorse PNRR, ma è facile dubitarne, poiché per portare il FIS all'attuale consistenza di 307,8 milioni ci sono voluti decenni di impegno politico e parlamentare. Non possono poi essere sottaciute le preoccupazioni che il D.M. 1320/2021 ha suscitato sulla tenuta dei bilanci regionali, data la norma che impone alle Regioni di partecipare al DSU con risorse proprie almeno pari al 40% delle assegnazioni dal FIS: un aumento consistente e repentino del Fondo (il FIS aumenterà dell'80% nel biennio 2022/23) avrebbe richiesto un forte patto tra i livelli istituzionali, che evidentemente non c'è stato, se non ex post, come testimonia la recente previsione di legge per la quale le risorse del PNRR che confluiranno nel FIS «non concorrono al computo della percentuale a carico delle regioni»³⁰, disattendendo un principio che ha dato buoni frutti negli ultimi anni e su cui ci si è già soffermati.

²⁹ Art. 12, D.L. 152/2021.

³⁰ Art. 14, c. 5, D.L. 36/2022.

In conclusione, è lecito chiedersi se le richiamate iniziative del PNRR (2021) vadano nella direzione auspicata e descritta nei paragrafi precedenti, cioè di una visione e realizzazione olistiche del diritto alla formazione terziaria.

Gli interventi sono certamente condivisibili e apprezzabili, nonostante alcune incertezze del percorso attuativo, eppure si approva il giudizio già espresso da altri circa il rischio che le azioni individuate siano «dispersive» (Gavosto, Turri, 2021), soprattutto perché, si potrebbe aggiungere, non sono state inserite in un piano complessivo di welfare studentesco. Eppure, il tempo post-pandemico imporrebbe scelte in grado di determinare un valore aggiunto di sistema, mentre gli aggiustamenti di percorso mostrano la loro inefficacia. Lo si potrebbe dire con altre parole: l'attuale contesto impone di gettare il cuore oltre l'ostacolo, e così ha fatto l'estensore del rapporto della Corte dei Conti (2020) che auspica «l'avvio di un regime sperimentale che riconosca il reddito di formazione a tutti gli studenti che vivono in condizioni economiche particolarmente disagiate» e una carta di cittadinanza studentesca.

Certo è, che la realizzazione di un *welfare* studentesco necessita di sguardi divergenti e alti oltre l'orizzonte, di riflessioni trasversali ad ambiti di intervento pubblico, di una stretta collaborazione interministeriale e di una visione strategica che incrocia quella per lo sviluppo del Paese.

Riferimenti Bibliografici

Benvenuti M. (2018), Articolo 34, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (eds.), La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54), Bologna: il Mulino, pp. 228 e 230-231

Bin R., F. Benelli (2002), Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale, Le Istituzioni del Federalismo, 5, pp. 817-841

Bonacini L., Pignataro G., Specchi C. (2022), Per gli studenti fuori sede una casa dal Pnrr, in *lavoce.info*, consultabile al link: <https://www.lavoce.info/archives/95929/per-gli-studenti-fuori-sede-una-casa-dal-pnrr/>

Catalano G. (2006), Una sfida per il futuro: equità e merito nelle politiche di sostegno agli studenti, in Tognon G. (ed.), Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l'università italiana, Bologna: il Mulino, p. 137

Catalano G. ed. (2013), Gestire le residenze universitarie. Aspetti metodologici ed esperienze applicative, Bologna: il Mulino

Corte dei Conti (2020), Il finanziamento delle borse di studio: il Fondo integrativo borse di studio, Deliberazione n. 16/2020/G, Relatore consigliere L. Venturini, pp. 16, 37, 40, 111-113, consultabile al link: <https://www.corteconti.it/Download?id=561d9ffa-5d5a-4cc3-90d1-4eca385b3bb4>

Corte dei Conti (2021), Referto sul sistema universitario, Deliberazione n. 8/SSRRCO/REF/21, relatori consiglieri S. Petrucci, G. Mignemi, S. Gasparri, E. Papa, M. Randolfi, pp. 24, 30-31, consultabile al link: <https://www.corteconti.it/Download?id=5078c35f-a683-482b-821c-33e05f1ac3e5>

M. Ghizzoni. Il diritto alla formazione superiore e le prospettive del PNRR

Fiorio C., Peragine V., Scervini F. (2016), Equità orizzontale e verticale nelle tasse universitarie dei grandi atenei italiani, in ANVUR, Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, Roma: ANVUR, pp. 349-350

Gavosto A., Turri M. (2021), Sull'istruzione universitaria il Pnrr è dispersivo, in lavoce.info, consultabile al link: <https://www.lavoce.info/archives/74731/sullistruzione-universitaria-il-pnrr-e-dispersivo/>

Laudisa F. (2006), Il diritto allo studio universitario e la riforma costituzionale: verso i livelli essenziali delle prestazioni, in Biggeri L., Catalano G. (eds.), L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari.

L'esperienza italiana nel panorama internazionale, Bologna: il Mulino, pp. 45-67

Grandi F. (2016), L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista), in Della Morte M., La dis-uguaglianza nello Stato costituzionale, Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 57-58

Modica, L. (2021). «Il ruolo delle istituzioni formative nel diritto allo studio universitario», in Ghio R. et al. (Eds.), Come costruire un sistema di "diritto alle competenze" efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?, Discussion Paper n° 5, Università degli Studi di Milano, UNIMI2040, febbraio, pp. 60-79

OECD (2022). Education at a Glance 2022, OECD Publishing, Paris

Pizzella C. (2021), Il Diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020, Elaborazioni su banche dati Ministero dell'Istruzione nelle funzioni di avalimento per il Ministero dell'Università e della Ricerca, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica, p. 12, consultabile al link: <http://ustat.miur.it/documenti/2021-notiziario-statistico-n-3/>

Pizzella C. (2022a), La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2020-2021, Elaborazioni su banche dati MUR, DGPBSS – Ufficio VI - Servizio Statistico, p. 10, consultabile al link: <http://ustat.miur.it/documenti/2022-notiziario-statistico-n-3/>

Pizzella C. (2022b), Il Diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2020-2021, Elaborazioni su banche dati MUR, DGPBSS – Ufficio VI - Servizio Statistico, pp. 8, 12, consultabile al link: <http://ustat.miur.it/documenti/2022-notiziario-statistico-n-2/>

Modena F., Rettore E., Tanzi G. M. (2018), The effect of grants on university drop-out rates: evidence on the Italian case, Roma: Banca d'Italia

Modena F., Pereda Fernandez S., Tanzi G. M. (2020), On the design of grant assignment rules, Roma: Banca d'Italia

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #Next Generation Italia, (2021), pp. 175-200, Roma consultabile al link: <https://italiadomani.gov.it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

Poggi A. M. (2019), Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese, Bologna: il Mulino, pp. 116-119

Sguazzini M. (2018), Il diritto allo studio universitario: evoluzione a partire dalla Legge 240/2010, Tesi di Laurea, relatore Prof. S. Gerzeli, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia, a.a. 2018/19

Capaci e meritevoli: uno spunto di riflessione sulla meritocrazia nell'istruzione terziaria

Rebecca Ghio

78 Nel censimento del 1951 gli italiani con un titolo post-secondario rappresentavano l'1% della popolazione. Dopo sessant'anni (Censimento del 2011) la percentuale raggiunge soltanto l'11,2%.

A più di vent'anni dall'elaborazione della strategia di Lisbona che fissava l'obiettivo di far raggiungere un titolo di formazione terziaria ad almeno il 40% di tutta la popolazione entro il 2020, non riusciamo ad avvicinarci a quella percentuale nemmeno restringendo il campo ai soli giovani compresi tra i 25 e i 34 anni. Il rapporto "Education at a glance" (2020) riporta infatti che, se consideriamo solo questa fascia d'età, la media europea raggiunge il traguardo del 40%, mentre gli italiani in possesso di titolo post-secondario sono ancora solo il 28% della popolazione, scendendo al 21,2% se si guarda solo al Mezzogiorno.

La profonda distanza dagli obiettivi fa sorgere dunque il dubbio, o forse l'auspicio, che questo fallimento non possa essere unicamente addebitato a mancanze di natura amministrativa, organizzativa o economica (seppure ampiamente e sapientemente illustrate in questo volume da altri autori), quanto piuttosto ad una mancanza di volontà politica come sottolineato a più riprese negli interventi precedenti.

Se i sistemi di sostegno agli studenti in tutti i paesi europei rappresentano infatti lo strumento fondamentale per raggiungere questi obiettivi, le questioni fin qui richiamate, quali la frammentazione a livello di governance, la confusione normativa, le profonde disparità territoriali, la mancata corrispondenza tra il riconoscimento del diritto al sostegno e l'erogazione delle prestazioni corrispondenti, sembrano rappresentare una prova di un'ambigua determinazione a perseguirli.

Si ritiene quindi possa essere utile riflettere se, considerato questo quadro, non esistano ragioni più profonde e radicate per cui risulta così timido o assente il dibattito, per esempio, sulla gratuità dell'istruzione superiore o sulla necessità di un welfare studentesco ampio e garantito a chiunque decida di intraprendere un percorso di studi universitario,

nonostante l'insignificanza del peso sul bilancio totale dello Stato delle risorse necessarie.¹ In questo senso l'evoluzione del dibattito sugli strumenti per il diritto allo studio ha spesso avuto una dimensione stretta intorno ad un confronto in cui appariva che, a fronte di una certa trasversale e generale unità di intenti, rimanesse sul tavolo unicamente un problema di alternative tra soluzioni tecniche.

Questo intervento è invece un tentativo di far uscire questo dibattito fuori dall'alveo degli addetti ai lavori e far emergere paradossi e contraddizioni che possano concorrere a spiegare parte delle ragioni che hanno contribuito a far scivolare il diritto allo studio in fondo alle priorità.

Una delle questioni contraddittorie affonda le proprie radici proprio nel dettato costituzionale dove si è ancora il diritto di accesso ai più alti gradi di studio ai "capaci e meritevoli". Nel dibattito costituzionale il significato di "capacità" e "merito" sembra maggiormente condiviso, al punto da suscitare la richiesta di una formulazione ancora più forte che introducesse addirittura "solo ai capaci e meritevoli"² allo scopo di maggiore garanzia e argine affinché la ricchezza non costituisse l'unico requisito di acquisizione dei titoli di studio. Un altro esempio, rispetto a cui è necessaria maggiore contestualizzazione, riguarda l'ultimo capoverso dell'articolo 34 che recita: "La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso". La volontà di inserire la parola "concorso", pur evocando oggi il carattere di competizione, al tempo era chiaramente riferita alla necessità di non potere esercitare alcuna discrezionalità nell'assegnazione delle provvidenze del diritto allo studio universitario, come avvenne invece durante il ventennio in cui la gestione delle opere universitarie era interamente in mano a gerarchi grandi e piccoli del partito nazionale fascista.

¹ Le spese complessive dello Stato nel bilancio di esercizio 2019 risultano pari a 869 miliardi. Le spese per la missione "istruzione universitaria" ammontano a circa 8 miliardi. Le spese dello Stato (solo una delle fonti pubbliche essendo l'istruzione materia concorrente con le Regioni) per "Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore" risultano pari a 322.710.590 euro. Si può quindi dedurre che le spese in questo ambito incidano dello 0,037%. Fonte: Banca dati amministrazioni pubbliche - openbdap.mef.gov.it

² Seduta del 30 aprile 1947: l'Assemblea Costituente prosegue l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali»

Nel contesto contemporaneo tuttavia appare fondamentale una reinterpretazione, se non un ripensamento del significato attribuito a questi termini, che come suggerito anche da alcuni costituzionalisti, andrebbe valutato alla luce all'intero articolo 34 che inizia con l'espressione "La scuola è aperta a tutti.". In quest'ottica non vi è forse stata sufficiente chiarezza su due domande di fondo, sottese alla questione, alle quali potrebbe risultare utile rispondere affinché l'obiettivo di rendere l'accesso e il successo formativo il più ampio possibile, anche per la formazione terziaria, sia coerente con il dettato costituzionale.

80 La prima domanda è a chi spetti eticamente godere delle risorse e del supporto, cioè per chi sia giusto, in un contesto limitato di risorse, investire denaro e impegno pubblico. La seconda, necessariamente connessa e determinata dal responso della prima, è rispetto a chi debba quindi rivolgersi l'istruzione superiore. La mancata risposta pubblica e condivisa a queste domande può forse considerarsi una delle ragioni di consolidamento di quella stratificazione di soluzioni tecnicamente troppo complesse e piene di contrappesi e precauzioni di cui il sistema del diritto allo studio nel nostro paese è vittima. Di come queste domande abbiano a che fare con la nozione di merito e di meritocrazia ne hanno discusso, anche recentemente, moltissimi autori.

Il legame naturale tra la retorica meritocratica e l'istruzione nasce dalla funzione ad essa attribuita fin dall'origine del termine coniato da Young in "Rise of meritocracy" (1958). Nella società distopica disegnata dall'autore il compito della scuola fin dall'età di tre anni era distinguere gli individui per merito, secondo una formula che ponderasse quoziente intellettivo e impegno. Anche senza una particolare estremizzazione, la dimensione pervasiva e convincente di quest'idea è facilmente riscontrabile anche quando mescolata ad un contesto di capitalismo contemporaneo. Si prenda ad esempio cosa Cipollone e Visco (2007) intendono con "merito" nella società della conoscenza (di cui peraltro lamentano la scarsità di incentivi che lo valorizzano). Dopo aver compiuto la distinzione tra il talento e "l'intensità di un certo comportamento", premiare il merito significa per i due autori incentivare "lo sforzo" tramite un meccanismo strettamente legato al risultato ottenuto. Per essere meritevoli, infatti, non basta un comportamento adeguato a quelli che sono ritenuti atti meritevoli, non è una logica di premio al processo, all'azione di per sé, ma i comportamenti, gli sforzi sono meritevoli solo se associati ai risultati ottenuti. In tal senso l'incentivo del premiare il merito è lo strumento tramite il quale si ottiene un efficientamento delle risorse. Nella società della conoscenza, di conseguenza, ciò che va stimolato è l'accumulo di "capitale umano" che permette di aumentare la "produttività del lavoro" e quindi accrescere il "benessere sociale".

Sebbene il dibattito abbia radici profonde sia in Europa che oltreoceano, è stato recentemente rianimato soprattutto nella descrizione di una società americana segnata da profonde disuguaglianze. Diversi osservatori critici del merito e della meritocrazia convergono, con differenti prospettive, nel sostenere che la retorica meritocratica, appartenente a tutti gli schieramenti politici, rappresenta un sistema di legittimazione di queste disuguaglianze (Markovits, 2019; Piketty 2020). Proprio dal legame tra disuguaglianze e merito parte anche il saggio di Michael Sandel "The tyranny of merit" (2020) che sottolinea l'esigenza sempre più pressante, in una società sempre più iniqua, di attribuire al successo una giustificazione morale. Per esemplificare questo concetto, Sandel inizia il suo libro riportando lo scandalo balzato agli onori delle cronache nella primavera del 2019, i cui protagonisti erano ricchi genitori accusati di aver corrotto, di nascosto dai loro figli, diversi soggetti coinvolti nel processo di selezione dei più importanti college americani per garantirne l'ammissione. In questo episodio l'autore sottolinea come il gesto di voler regalare il riconoscimento del merito che l'ammissione ad un college d'élite porta con sé, comprovi la rilevanza del credere che sia frutto del proprio valore.

81

Tramite questo esempio l'autore evidenzia ciò che lui stesso definisce il più importante fraintendimento che il concetto di merito porta con sé, con conseguenze sia sul piano individuale sia sul piano collettivo. La spinta alla competizione meritocratica focalizza l'attenzione di chi concorre pienamente su se stesso. Così la dimensione di successo e fallimento non solo si associa al concetto di vincitore e vinto, ma si attribuisce principalmente come esito e premio unicamente del proprio sforzo individuale. Il portato di questa concezione sul piano individuale consiste, nel migliore dei casi, nel coltivare in chi ha successo una sorta di senso di superiorità e tracotanza che Sandel definisce 'hubris meritocratica' e, nel peggiore dei casi, a scaricare su chi fallisce un estremo senso di solitudine e di colpa. Sul piano collettivo questo si traduce invece in un mancato riconoscimento dei fattori che contribuiscono non solo a raggiungere gli obiettivi individuali (ad esempio, famiglia, risorse), ma anche a riconoscerli e valorizzarli (ad esempio, comunità, sistema del lavoro) portando quindi ad una profonda sottovalutazione del valore sociale della conoscenza. In questa prospettiva, la risposta alla prima domanda, ovvero a chi spettino eticamente le risorse, non si riferisce solamente ad un concetto di equità o di pari opportunità (in ogni caso nemmeno queste garantite nel nostro sistema di supporto agli studenti) ma interroga più profondamente sull'opportunità di introdurre una natura competitiva e una dimensione meritocratica come parametri per la scelta. In questo contesto il legame naturale tra istruzione e meritocrazia che porta ad assegnare agli istituti di formazione la funzione di conferire e misurare valore e merito diventa riduttivo e controproducente, e ci conduce alla seconda domanda, cioè a chi si rivolga l'istruzione superiore. Rispetto a questa, il paradosso percepito da studenti e famiglie è lo specchio della tensione tra due opposte ambizioni di formazione proprie del sistema di istruzione superiore nel nostro paese.

Da una parte, l'università italiana sembra coltivare la necessità di offrire un'istruzione olistica che riconosca e assegni il ruolo alle élite, che selezioni e che sia in grado di "formare" nel senso più alto e ampio possibile. Dall'altra, subisce la costante pressione di una domanda crescente di competenze utili e funzionali all'ingresso in un mondo del lavoro con professioni sempre più qualificate e ad alto valore aggiunto che diano sostanza a quello che definiamo successo formativo.

82

Nello spettro di questa oscillazione vengono nutriti molti dei pregiudizi sociali nei confronti del titolo di laurea e delle ragioni di disorientamento da parte di chi deve decidere se intraprendere un corso di studi. In questo senso non aiuta il profondo scollamento tra aspettative e realtà. Come è evidente anche dai dati di accesso ai percorsi di studio universitario,³ la promessa del merito premiato non è stata una forza attrattiva sufficiente a coinvolgere chi possiede background economicamente e culturalmente più fragili e il ruolo delle connessioni e reti informali nella determinazione del successo nel proprio percorso risulta ancora molto significativo.⁴ Chi ha invece immaginato di intraprendere un percorso universitario facendo forza sul desiderio di acquisire conoscenze e competenze che garantissero l'accesso al mondo del lavoro si trova di fronte un cammino molto più lungo, competitivo, accidentato e dipendente dalle risorse economiche di provenienza. Basti pensare ai percorsi necessari per accedere anche per le professioni più tradizionali e codificate come psicologi, avvocati, magistrati, in cui sono previsti tirocini professionalizzanti obbligatori e non pagati per 12/18 mesi post-laurea che consentono unicamente di poter accedere al concorso di abilitazione alla professione o all'esame di stato per i quali la stragrande maggioranza degli studenti frequenta corsi privati a pagamento per avere più chance di successo. E se in questo la complicità degli ordini professionali è sicuramente un fattore determinante, il fiorire di master offerti dalle stesse università necessari nel post-laurea in moltissimi ambiti (editoria, criminologia, management, digitale) evidenziano la necessità non solo di allargare il campo dell'offerta formativa, ma una complessiva rivalutazione di un sistema di diritto alle competenze così come suggerito dal titolo del volume.

³ L'andamento delle immatricolazioni per tipo di diploma in Italia mostra che solo il 5,6% degli studenti proviene da un percorso professionale e che in dieci anni (2003/04-2013/14) il numero di studenti provenienti da un diploma tecnico sono dimezzati rappresentando meno di un quarto del totale degli studenti (23,7%). Fonte: Università in declino, Fondazione RES, Donzelli, 2016.

⁴ Il ricorso a parenti, amici o conoscenti come modalità di ricerca di un lavoro in Italia negli ultimi dieci anni è cresciuta del 10% raggiungendo quota 84,4%. Un valore quasi quindici punti percentuali superiore alla media Ue (70,7%) e più che doppio rispetto a quella tedesca (40,4%). Per quanto riguarda i giovani compresi tra i 25 e i 34 l'86,4% si è rivolto ad amici, conoscenti o sindacati per trovare lavoro e la percentuale più consistente (36%) degli occupati nella stessa fascia di età ha effettivamente avuto successo puntando su questa strategia. Fonte: Indagine sull'approccio alla ricerca del lavoro dei giovani in Italia, Censis (2017)

In conclusione dunque sembra che l'università, elemento chiave della costituzione di una società della conoscenza, perda l'aspirazione ad essere la dimensione fondativa di una società globalizzata che offre stabilità e garanzie su ciò "che conta sapere " (Brennan 2004) e si accartocci intorno ad una necessità riduttiva e inefficace di ordinare persone e società in graduatorie dai criteri opachi e scarsamente condivisi.

Il valore moltiplicativo della conoscenza e dei suoi benefici effetti, immaginati nella proiezione di un mondo in cui sia l'istruzione a costituirsi come pilastro di società e mercato, si contorce intorno al carattere sottrattivo della competizione e della valorizzazione del successo di uno a discapito dell'altro, come se fosse l'unico modo di dar riconoscimento e valore al talento.

Se è certamente vero che il merito da solo non è l'unico fattore scatenante di questa dinamica, si può identificare nella retorica meritocratica una solida base di come gli individui interiorizzano il proprio destino (Sennet e Cobb, 1972) e sembra apparire come un tentativo fallito di risposta all'esigenza di negoziare valori etici condivisi su cui fondare una società globalizzata.

Ecco quindi perché ritengo che l'incertezza e le difficoltà non tanto nel definire gli obiettivi, quanto nel perseguirli in un ambito strategico come l'istruzione sembra avere radici in un dibattito aperto, trasparente e democratico completamente mancato, non solo sul diritto allo studio e alle competenze. In questo senso l'opportunità, in una fase critica come quella che stiamo affrontando, di riformulare condizioni e valori utili per la ricostruzione di un nuovo e più ampio patto sociale potrebbe rappresentare un scommessa da non perdere e potrebbe contribuire a disegnare quello che Luciano Modica nel suo intervento chiama "sistema formativo integrato mirato alla crescita culturale, professionale e civile di un numero sempre maggiore di cittadini e cittadine".

Bibliografia

Benvenuti M. (2018), Articolo 34, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54), il Mulino, Bologna, p. 231.

Brennan J. (2004), The Social Role of the Contemporary University: Contradictions, Boundaries and Change, "Ten Years On: Changing Education in a Changing World, Center for Higher Education Research and Information, Milton Keynes, The Open University.

Cipollone, P., Visco, I. (2007), Il merito nella società della conoscenza, 21-34, Il Mulino, Bologna.

Istat, (2019), Livelli di istruzione e ritorni occupazionali, p.5. Disponibile online:<https://www.istat.it/it/files/2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>.

Markovits, D. (2019), The Tyranny of Just Deserts, Penguin UK.

Piketty, T. (2020), Capitale e ideologia, Cambridge: Harvard University Press.

Sandel, M. J. (2020), The tyranny of merit, Allen Lane, Penguin UK.

Sennett R. e Cobb J. (1972), The Hidden Injuries of Class , New York, Knopf.

Young, M. (1958), The rise of the meritocracy 1870–2033: An essay on education and society, London: Thames and Hudson.

La formazione universitaria professionalizzante in Italia

Luciano Modica e Manuela Ghizzoni

86

La formazione universitaria professionalizzante è sempre stata il punto debole della formazione universitaria italiana, a differenza di altri Paesi europei, quali la Francia con gli *Instituts Universitaires de Technologie*, la Germania con le *Fachhochschulen* e la Gran Bretagna con i *Polytechnics*, tutti confluiti nei corrispondenti sistemi universitari, pur mantenendo specifiche peculiarità e allineati al Processo di Bologna con l'adozione del cosiddetto sistema *bachelor-master* (un primo titolo di durata triennale e un secondo titolo successivo di durata biennale). Questa è una delle ragioni – certamente non la sola! – che porta l'Italia a situarsi al penultimo posto tra i 22 Stati dell'Unione Europea che fanno parte dell'OCSE come numero di "laureati" rispetto alla popolazione, sia nella fascia più ampia 25-64 anni, sia in quella più giovane 25-34 anni¹ (OECD 2020), con valori percentuali di oltre dieci punti inferiori alla media. Non è questa la sede per analizzare le ragioni per cui il sistema universitario italiano sia rimasto così indietro rispetto alla formazione professionalizzante. Però, proprio in questo frangente, riteniamo che possa essere utile ripercorrere rapidamente la sequenza di norme emanate nel tempo per fronteggiare il problema, ma adottate in così rapida successione da impedire un attecchimento duraturo delle soluzioni individuate, mai divenute patrimonio comune né della società, né del mondo universitario.

Il disegno di legge Gui (1965-1968)

Nel maggio di cinquantacinque anni fa, il Governo Moro II approvava un disegno di legge di riforma universitaria, proposto dall'allora Ministro Gui, che fu discusso dalla Commissione Istruzione della Camera dei Deputati per poco meno di tre anni e poi finì su un binario morto, in parte vittima della nuova emergente "contestazione studentesca", ma non solo. La proposta prevedeva tre gradi di titoli universitari (diploma, laurea, dottorato di ricerca), di cui il primo, con studi di durata almeno biennale, "viene incontro alle esigenze di preparazione professionale dei cosiddetti tecnici superiori, oggi necessari nei quadri intermedi delle attività sociali e del mondo del lavoro" e "in relazione alla prevista richiesta di personale qualificato di cui ha bisogno la nostra società in fase di avanzata espansione"².

¹ Education at a Glance 2020. OECD Indicators, OECD publishing, Tabelle A1.1 e A1.2.

² Relazione introduttiva al disegno di legge Gui (A.C. 2314), IV Legislatura.

Questo lontanissimo evento e il suo insuccesso testimoniano come il problema fosse già stato chiaramente individuato più di mezzo secolo fa e ne fosse stata indicata una possibile soluzione. Se si pensa che i primi *Instituts Universitaires de Technologie* furono fondati in Francia dopo la metà degli anni '60 del Novecento e le prime *Fachhochschulen* in Germania alla fine degli anni '70, si comprende che l'attuale ritardo italiano deriva dal non essere riusciti a dare soluzione in tempi ragionevoli ad un problema che pure gli esperti del nostro Paese avevano colto con pronto acume e notevole capacità innovativa.

Le scuole dirette a fini speciali (1982-1990)

Quindici anni dopo la fallita riforma Gui, il Parlamento approvò una legge-delega³ per istituire nelle università "scuole dirette a fini speciali per il conseguimento di diplomi post-secondari per l'esercizio di uffici o professioni, per i quali non sia necessario il diploma di laurea, ma sia richiesta ugualmente una formazione culturale e professionale nell'ambito universitario"⁴. Da un certo punto di vista, la norma arrivava in ritardo rispetto all'evidenziarsi del problema in Italia e in tutta Europa. Da un altro punto di vista, era largamente in anticipo sui tempi, stanti lo scetticismo sul tema largamente presente nella società – nonostante che sin dal 1969 l'università si fosse avviata a divenire "di massa", con la liberalizzazione dell'accesso ai diplomati di tutte le scuole medie superiori⁵ – e la diffusa contrarietà presente nel mondo accademico e studentesco.

Le scuole dirette a fini speciali erano a numero programmato e furono istituite soprattutto nei settori della sanità e dell'informatica (allora nascente); era previsto un tirocinio professionale obbligatorio e il diploma finale veniva rilasciato previo superamento di un esame di Stato. Sulla base di specifici decreti del Presidente della Repubblica, alcuni diplomi potevano avere "valore abilitante per l'esercizio delle corrispondenti professioni"⁶.

³ L. 28/1980, Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica, in base alla quale fu poi emanato il noto DPR 382/1980.

⁴ L. 28/1980, art. 12; la delega fu poi esercitata con il DPR 162/1982.

⁵ L. 910/1969, nota come Legge Codignola.

⁶ DPR 162/1982, art. 9.

Alle necessità delle scuole dirette a fini speciali furono destinati anche dei contingenti di posti di ricercatore – figura appena istituita⁷ – appositamente assegnati alle università. Sebbene queste scuole costituissero un sistema formativo “parallelo” a quello universitario, in alcuni casi gli atenei cominciarono a riconoscere alcuni esami sostenuti nelle scuole come validi per un corso di laurea affine (tipicamente accadde per l’informatica). Tale circostanza indusse la Ministra Falcucci a costituire (1985-1986) un gruppo di lavoro di docenti universitari con il compito di verificare la possibilità di sperimentare un sistema formativo universitario “in serie”, nel quale la scuola diretta a fini speciali in informatica costituisse il primo biennio del corso di laurea, allora quadriennale, in scienze dell’informazione. Purtroppo, non si andò oltre il livello di proposta e, probabilmente, andò di nuovo sprecata l’opportunità di sperimentare, anche in Italia, un sistema di formazione universitaria professionalizzante intermedia strettamente collegato con la laurea.

I diplomi universitari (1990-1999)

La Riforma Ruberti (Legge 341/1990), ripescando venticinque anni dopo una norma del progetto di legge Gui, introdusse un nuovo titolo universitario accanto alla laurea: il diploma universitario, che aveva “il fine di fornire agli studenti adeguata conoscenza di metodi e contenuti culturali e scientifici orientata al conseguimento del livello formativo richiesto da specifiche aree professionali” (art. 2).

Le esistenti scuole dirette a fini speciali dovevano essere soppresse o trasformate in corsi di diploma universitario (art.7), oppure, in casi residuali, essere confermate ma solo “fino alla data di entrata in vigore della legge sull’ordinamento dell’istruzione post-secondaria”, legge che poi non fu mai emanata.

I nuovi diplomi universitari dovevano avere una durata “corrispondente a quella eventualmente stabilita dalle norme della Comunità economica europea per i diplomi universitari di primo livello” – sebbene, vale la pena ricordarlo, il cosiddetto “Processo di Bologna” fosse ancora di là da venire – e le facoltà avevano l’obbligo di riconoscere gli studi compiuti durante il corso di diploma come validi “totalmente o parzialmente” per i diplomati che avessero voluto conseguire, successivamente, una laurea in una disciplina affine. Quindi, i diplomi universitari erano sostanzialmente “in parallelo”, ma potevano essere definiti anche come “parzialmente in serie” (o, se si vuole, “parzialmente in parallelo”) rispetto alle lauree, quantomeno per alcune discipline.

I diplomi universitari non erano, salvo eccezioni, a numero programmato ma non raggiunsero mai un numero di studenti significativo: al massimo, il 5% degli immatricolati all’università si iscriveva ai corsi di diploma.

⁷ DPR 382/, artt. 1 e 30 e successivi.

Eppure, attorno ai diplomi si raccolsero alcuni tra i docenti universitari più giovani e innovativi di quegli anni, attratti dai notevoli spazi di sperimentazione didattica e organizzativa, resi possibili anche da finanziamenti non universitari relativamente cospicui, come quelli del Fondo Sociale Europeo ottenuti per il progetto CAMPUS, ideato e gestito negli anni 1995-1998 dalla Conferenza dei Rettori in collaborazione con Confindustria, Unioncamere ed ENEA. Il ruolo di docenti giovani e di finanziamenti significativi nell'innovazione universitaria merita di essere approfondito e ci proponiamo di farlo, in un immediato futuro: qui ci limitiamo a rammentare, come segno di impegno per il rinnovamento, che le prime esperienze di valutazione della qualità delle attività didattiche universitarie, a seguito della partecipazione italiana al Progetto Pilota Europeo del 1995, furono realizzate nell'ambito di CAMPUS, quindici anni prima dell'avvio delle attività dell'ANVUR.

Le lauree triennali e specialistiche (DM 509/1999)

Con la firma, nel 1998, della Dichiarazione interministeriale della Sorbona tra Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna e, dodici mesi dopo, di quella interministeriale di Bologna, che vide l'adesione di quasi tutti i Paesi europei, il panorama universitario cambiò nuovamente e si puntò decisamente verso un sistema a più livelli "in serie": un primo livello di durata almeno triennale, un secondo successivo livello (laurea tradizionale o master) e poi un terzo livello rappresentato dal dottorato di ricerca.

L'Italia, favorita dalla norma di delegificazione contenuta nella cosiddetta Legge Bassanini (Legge 127/1997, art. 17, c. 95), fu tra i primi Paesi, anzi forse il primo in assoluto, ad adottare lo schema del Processo di Bologna. L'impegno iniziale del Ministro Berlinguer (uno degli ideatori e firmatari della dichiarazione della Sorbona) fu confermato dal Ministro Zecchino, succedutogli a fine 1998 e poi firmatario della dichiarazione di Bologna, con il contributo fondamentale di Luciano Guerzoni, che ricoprì la carica di Sottosegretario all'università per tutta la XVIII legislatura. Così, già il 3 novembre 1999 veniva emanato il DM n. 509 che, in una prospettiva di piena autonomia didattica delle università, introduceva il sistema della laurea (triennale) e della successiva laurea specialistica (biennale): il famoso e tutt'ora vigente "3+2"⁸.

La nuova riforma sopprimeva i diplomi universitari, ma ne recepiva tutto il dibattito e le esperienze maturati negli anni '90, poiché disponeva che "il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, nonché l'acquisizione di specifiche conoscenze professionali" (art. 3, c. 4). Il senso era chiaro: i curricula di tutte le lauree avrebbero dovuto avere sia una componente teorica, scientifica, generalista, di base (o comunque la si voglia chiamare) e un'altra pratica, laboratoriale, orientata, professionale o professionalizzante.

⁸ Non apprezziamo questa denominazione aritmetizzante e semplificante della riforma dell'autonomia didattica, sebbene in Italia si sia inesorabilmente affermata nel dibattito pubblico.

Rimaneva impregiudicato il bilanciamento tra le due componenti, lasciata all'autonomia delle singole università per i singoli corsi di laurea, in consonanza con l'idea di fondo e con lo stesso titolo del decreto di riforma: autonomia didattica delle università.

Un ulteriore segnale inequivocabile di apertura ad alcuni contenuti professionalizzanti nei corsi di laurea era la disposizione che prevedeva che almeno il 5 per cento dei crediti (quindi 9 crediti nel triennio) dovessero essere riservati ad "attività formative ... volte ad acquisire ulteriori conoscenze linguistiche, nonché abilità informatiche e telematiche, relazionali, o comunque utili per l'inserimento nel mondo del lavoro, nonché attività formative volte ad agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del settore lavorativo cui il titolo di studio può dare accesso, tra cui, in particolare, i tirocini formativi e di orientamento" (art. 10). Purtroppo, nella realtà dell'applicazione della riforma, l'aspetto professionalizzante non fu raccolto da quasi nessuna università e nessun corso di laurea: la maggior parte dei curricula di laurea furono disegnati come trienni propedeutici alla laurea specialistica, con pochissimo spazio alle attività professionalizzanti e dentro un quadro di sostanziale uniformità a livello nazionale, ben diverso da quello di autonomia di proposte e di modelli immaginata dalla riforma. Tra le pochissime eccezioni spiccano le lauree triennali sanitarie, di cui parleremo dopo, peraltro eredi dell'esperienza più ampia e di successo tra i diplomi universitari e, prima ancora, tra le scuole dirette a fini speciali.

Comunque, la legge finanziaria per il 2001 (Governo Amato II), attingendo ai fondi derivanti dalla vendita da parte dello Stato delle licenze della nuova rete UMTS dei telefoni cellulari, stanziò un significativo finanziamento (pari a circa 100 milioni di euro) destinato alle nuove lauree triennali professionalizzanti per il tramite di una nuova edizione del già citato progetto CAMPUS (denominata CAMPUS-ONE). Ma, a nostro giudizio, l'impatto di CAMPUS in termini di modelli e di risultati innovativi ed efficaci non fu eguagliato da CAMPUS-ONE.

Le lauree e le lauree magistrali (DM 270/2004)

Il DM 509/1999 sull'autonomia didattica ebbe vita brevissima, poiché fu interamente abrogato, già nel 2004, dal nuovo DM 270 della Ministra Moratti.

In realtà, il testo del nuovo decreto, tuttora vigente, è largamente sovrapponibile al precedente e, ad una lettura affrettata, potrebbe anche sembrare non intervenire sulla formazione universitaria professionalizzante. A parer nostro, non è così: non solo la denominazione di "lauree specialistiche" è sostituita da "lauree magistrali" (il cambiamento è nominalistico ma...), ma soprattutto alcune modifiche, che sembrano marginali, sono invece rilevanti rispetto al possibile carattere professionalizzante delle lauree triennali.

Infatti, in merito agli obiettivi formativi, il decreto stabilisce che "Il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, anche nel caso in cui sia orientato all'acquisizione di specifiche conoscenze professionali" (art. 3, c. 4), dove la parte in corsivo sostituisce la precedente congiunzione "nonché".

Il risultato è che non vi è più l'obbligatorietà di una compresenza equilibrata tra discipline scientifiche generali e discipline professionalizzanti disposta dal decreto precedente, sebbene poco attuata. Di conseguenza, viene a sparire anche la previsione dell'obbligatorietà dei 9 crediti per le attività formative trasversali e professionalizzanti (tra cui quelle che ora vengono universalmente indicate con il termine *soft skills*) in ogni corso di laurea.

Occorre però riconoscere che il decreto Moratti introduce altre novità che sembrano invece preludere a specifiche lauree a orientamento professionale (per usare la locuzione del recente decreto Manfredi) mediante la previsione che "L'acquisizione delle conoscenze professionali... è preordinata all'inserimento del laureato nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle correlate attività professionali regolamentate" (art. 3, c. 5). Inoltre il decreto, mentre conferma, a garanzia del valore legale del titolo di studio, che solo al più la metà dei crediti può essere assegnata a specifiche indispensabili attività formative decise per ogni classe di corsi di laurea dal Ministero (la percentuale scende al 40% per i corsi di laurea magistrale) e la parte restante è lasciata all'autonomia degli atenei, dispone che questa autonomia non scatta per i "corsi preordinati all'accesso alle attività professionali" (art. 10, c. 2). Si tratta di un'indicazione significativa e di una previsione ragionevole visto che, nel caso di queste lauree, pare giusto garantire che ogni laureato possieda tutte le conoscenze e competenze necessarie ad esercitare la professione.

Lasciamo ad altra sede l'analisi che, nella realtà, l'autonomia didattica degli atenei non è mai pienamente scattata perché quasi sempre i curricula ripetono, per intero e non in parte, gli schemi nazionali predisposti dalle comunità disciplinari interessate e validati dal Consiglio Universitario Nazionale. Qui ci preme solo sottolineare che, con il DM 270/2004, si è affermata normativamente la linea che alle lauree ad orientamento professionale devono corrispondere nuove classi di corsi di laurea e non particolari corsi di laurea o articolazioni curriculari all'interno della medesima classe: del resto, questa era la richiesta proveniente quasi unanimemente dalle università, dai docenti universitari, nonché dagli ordini e collegi professionali interessati. Tuttavia, le lauree professionalizzanti solo l'estate scorsa, quindi sedici anni dopo il decreto Moratti, sono entrate davvero a far parte della normativa universitaria con il decreto Manfredi.

In questo quadro, va rimarcata l'importante esperienza delle lauree nel settore sanitario (per infermiere, fisioterapista, tecnico di radiologia, logopedista, etc.), sulle quali vale la pena soffermarsi.

Le lauree sanitarie

Forti della positiva esperienza maturata con le scuole dirette a fini speciali e soprattutto con i diplomi universitari, le lauree di questo ambito hanno conosciuto uno straordinario successo tra gli studenti, si sono affermate nella società e sono, oggi, il settore di gran lunga più organizzato delle lauree professionalizzanti, tanto da poter costituire una sorta di modello.

Già la riforma sanitaria del 1992 (Dlgs. 502/1992) prevedeva che la formazione del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione avvenisse tramite diplomi (universitari) i cui esami finali, consistenti in una prova scritta ed in una prova pratica, abilitavano “all’esercizio professionale”; ne conseguiva che la commissione degli esami finali includesse i “rappresentanti dei collegi professionali” (art. 6, c. 3). Si trattava dunque, sin dall’inizio, di diplomi universitari professionalizzanti abilitanti.

Nessuna modifica significativa apportò, su questo aspetto, la successiva Riforma Bindi (Dlgs. 517/1999) e così il decreto interministeriale del 2 aprile 2001⁹ stabilì il primo ordinamento didattico dei corsi di laurea delle professioni sanitarie, che andavano a sostituire i precedenti corsi di diploma. Le loro principali caratteristiche erano: la denominazione del corso di laurea definita a livello nazionale e corrispondente alla figura professionale formata; l’indicazione precisa di tutte le competenze professionali che ogni laureato deve possedere in relazione alla figura professionale specifica e, di conseguenza, vincoli molto maggiori per gli atenei sulle attività formative da impiantare e sui crediti da assegnare a ciascuna; la specifica previsione delle modalità della prova finale per il conseguimento della laurea che “ha valore di esame di Stato abilitante all’esercizio professionale” (art. 6, c. 2).

A seguito del DM 270/2004, dopo una lunga istruttoria durata quattro anni, il 19 febbraio 2009 fu emanato un nuovo decreto interministeriale, che regola tuttora gli ordinamenti didattici delle lauree professionalizzanti nel settore sanitario. Non è qui possibile soffermarsi sul complesso provvedimento: ci si limita a rilevare l’attenzione riservata, in generale, all’equilibrio tra gli aspetti formativi generali e quelli professionalizzanti e al fatto che almeno 60 crediti (un anno di formazione), da dedicare all’attività formativa pratica e di tirocinio clinico, costituiscono un obiettivo formativo qualificante e, quindi, praticamente obbligatorio a livello nazionale.

Le lauree per le professioni sanitarie costituiscono una felice eccezione e un vero successo: il sistema universitario e la società tutta le hanno accolte e metabolizzate con relativa facilità e rapidità tanto che, adesso, sembrerebbero del tutto fuori luogo i dubbi e le critiche che accompagnarono la riforma sanitaria del 1992 circa la necessità di un titolo universitario per esercitare la professione di infermiere e le molte altre del comparto sanitario. I dottori e le dottoresse in queste professioni costituiscono oggi, per riconoscimento unanime, un punto di forza del nostro sistema sanitario nazionale.

⁹ Decreto del 2 aprile 2001, Determinazione delle classi delle lauree universitarie delle professioni sanitarie; il decreto fu praticamente contemporaneo alla riforma dell’autonomia didattica universitaria del già citato DM 509/1999.

L'istruzione tecnica post-secondaria non universitaria

Parallelamente all'evolversi legislativo sulle lauree professionalizzanti, si è dispiegato quello dedicato all'istruzione tecnica superiore, cioè la formazione terziaria professionalizzante non universitaria o non esclusivamente universitaria.

Nello stesso anno della riforma dell'autonomia didattica universitaria, la legge 144/1999 (art. 69) istituiva il "sistema della istruzione e formazione tecnica superiore" (IFTS). La certificazione conseguita al termine dei corsi IFTS¹⁰ aveva valore nazionale sebbene essi fossero affidati alla competenza delle regioni, in virtù del dettato originale dell'art. 117 Cost.; alla loro progettazione concorrevano università, scuole medie superiori, enti pubblici di ricerca, centri e agenzie di formazione professionale accreditati, imprese o loro associazioni e consorzi.

Il sistema IFTS non ha avuto vita facile, sia per la carenza di finanziamenti (regionali) dedicati, sia per le difficoltà organizzative: ne è derivato un sistema a macchie di leopardo, con singole esperienze interessanti e positive, soprattutto in corrispondenza di distretti produttivi e di istituti tecnici di grande tradizione e ricchi di personale preparato e attivo. Però, non ha mai rappresentato, a livello nazionale, percentuali significative della formazione post-secondaria.

In particolare, le università, in un primo momento impegnate e interessate al nuovo segmento formativo da co-progettare e di cui riconoscere i crediti formativi nel caso di prosecuzione degli studi in un corso di laurea (caso non infrequente), si sono via via sottratte a questo impegno anche perché i costi organizzativi erano ben superiori ai benefici. Come nel caso di CAMPUS, richiamato in precedenza, attorno ai primi corsi IFTS si osservò il positivo coinvolgimento di docenti universitari giovani e innovativi, presto però scemato.

Viste le difficoltà emerse nel sistema IFTS, la legge finanziaria per il 2007 del Governo Prodi II (legge 296/2006) stabilì che esso venisse "riorganizzato nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica" (art. 1, c. 631 e c. 875), secondo linee-guida governative da emanare. Tuttavia, prima ancora che queste venissero adottate, intervenne il decreto-legge 7/2007 dello stesso Governo che istituiva nuove strutture autonome, (art. 13, c. 2) denominate "Istituti Tecnici Superiori" (ITS). Gli ITS, insieme agli istituti tecnici/professionali della scuola secondaria superiore e alle strutture della formazione professionale regionale, avrebbero dovuto formare "poli tecnico-professionali", ma anche questa previsione non si è realizzata che in minima parte. Infatti, le successive linee-guida adottate con il DPCM 25 gennaio 2008 caratterizzano gli ITS come fondazioni di partecipazione con propria autonoma personalità giuridica e individuano gli istituti tecnici/professionali (della scuola secondaria) fondatori quali istituzioni di riferimento (art. 6).

¹⁰ Con decreto interministeriale 436 del 31 ottobre 2000 fu emanato il Regolamento di attuazione del sistema IFTS.

Sebbene la norma faccia un riferimento alla volontà di “consolidare ed ampliare l'associazione tra i soggetti pubblici e privati di cui alla legge n. 144/1999”, istitutiva dei precedenti IFTS, manca un qualsiasi esplicito riferimento alle università. Il distacco dal sistema universitario è realizzato, mentre il nuovo sistema appare centrato sui migliori istituti tecnici/professionali di ogni regione.

Solo tre anni dopo, però, con il decreto interministeriale 8327/2011 sono stati nuovamente riordinati il sistema dei diplomi degli ITS, le figure professionali di riferimento e la verifica e certificazione delle competenze acquisite dai diplomati. In particolare, gli ITS sono classificati in solo sei aree di intervento abbastanza specifiche (efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il made in Italy, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e del turismo, tecnologie dell'informazione e della comunicazione), che circoscrivono chiaramente quali siano la tipologia e gli obiettivi della formazione tecnica superiore rispetto a quelli della formazione universitaria.

Il sistema ITS, però, è presente in modo discontinuo sul territorio nazionale, intercetta un numero molto basso di studenti e, in certo senso, è ostaggio di una incontenibile produzione normativa specifica. Ricordiamo, qui, solo il decreto-legge 5/2012, che ha introdotto (art. 52) ancora nuove norme di semplificazione e promozione degli ITS, che hanno richiesto un decreto interministeriale¹¹, emanato l'anno successivo per fornire nuove linee-guida agli ITS, la cui fase transitoria si dichiara conclusa con il 31 dicembre 2012. Ma non è finita: la legge 107/2015 (la cosiddetta “Buona Scuola”) interviene ancora sugli ITS (art. 1, cc. 47-52), affidando ad un decreto interministeriale nuove linee-guida destinate, tanto per cambiare, a semplificare l'istituzione e la gestione, piuttosto complesse, di un ITS. Questo decreto, a tre anni dalla legge, non risulta essere stato ancora emanato, mentre in Parlamento sono state depositate alcune proposte di legge¹² per la riorganizzazione del sistema IFTS e degli ITS.

Dal canto suo, la Ministra Azzolina ha annunciato, non più tardi di qualche settimana fa, un suo piano di rilancio degli ITS fondato sull'accesso ai finanziamenti del cosiddetto Recovery Fund 2021-2027 (o, meglio, Next Generation EU) istituito dall'Unione Europea per la ripresa dopo l'attuale pandemia. Gli obiettivi percentuali indicati dalla Ministra sono ambiziosi (aumento del 150% degli iscritti e del 50% dei diplomati ITS entro il 2025) anche se in assoluto non corrispondono a grandi numeri perché si tratterebbe di circa 4.500 diplomati ITS in più l'anno in tutta Italia. In totale, anche dopo l'incremento, il numero dei diplomati ITS si aggirerebbe attorno solo al 4% del numero di tutti i laureati dell'anno. Il sistema ITS rimarrebbe quindi “di nicchia” e non parrebbe in grado di aggredire e risolvere davvero la debolezza del sistema italiano di formazione terziaria professionalizzante.

¹¹ Decreto interministeriale del 7 febbraio 2013.

¹² Si veda, ad esempio, la proposta di legge Disposizioni per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (A.C. 544) a firma Gelmini e Aprea.

Un discorso a parte lo merita il problema del riconoscimento dei crediti formativi ITS nel caso di eventuale successiva iscrizione all'università, poiché esso non è più obbligatorio come nel caso dei corsi IFTS, nei quali l'università co-progettava i contenuti e doveva dichiarare preventivamente il numero di crediti formativi riconoscibili. Nel 2010 la legge Gelmini (legge 240/2010) ha fissato a 12 il valore massimo dei crediti maturati all'esterno degli atenei e riconoscibili per gli studi universitari (art. 14), prevedendo però deroghe proprio per i crediti ITS nel caso di progetti formativi attuati da questi istituti con le università: un piccolo ritorno di fiamma senza conseguenze effettive del rapporto tra formazione tecnica superiore e università. Successivamente, la già citata legge "Buona Scuola", come modificata dal decreto-legge 42/2016 (art. 2-ter), ha stabilito che il minimo dei crediti ITS da riconoscere da parte delle università (apparentemente anche se non hanno partecipato alla progettazione del corso) è di 40 crediti per i corsi ITS biennali (quasi tutti) e di 62 per i triennali, nell'ambito di criteri di riconoscimento da definire con decreto ministeriale, secondo "tabelle di confluenza tra gli esiti di apprendimento in relazione alle competenze acquisite al termine dei suddetti percorsi e le competenze in esito ai corsi di laurea ad essi assimilabili". Dopo più di quattro anni questo decreto non risulta ancora emanato.

In conclusione

Sulla necessità di un sistema di formazione terziaria professionalizzante concordano tutti i soggetti coinvolti (o quasi), ma altrettanta assonanza non si registra sul modello organizzativo e sul tipo di rapporto o connessione con il sistema universitario. Non è nostra intenzione avanzare qui proposte operative – sebbene chi scrive abbia a lungo sostenuto la necessità di istituire specifiche lauree professionalizzanti abilitanti all'esercizio delle professioni intermedie, che hanno visto la luce solo l'estate scorsa e di cui si attende l'approvazione della legge necessaria per conferire il valore abilitante al titolo di laurea – ma siamo convinti che qualsiasi soluzione adottata potrà conseguire risultati duraturi e soddisfacenti solo se sarà promossa con piena consapevolezza degli esiti positivi, o più spesso negativi, dei tentativi progressi.

La cronaca normativa che abbiamo illustrato mostra, infatti, le ombre dei passi falsi reiteratamente compiuti nel tempo – a partire dalle modifiche normative assunte a ritmo vorticoso, passando per cambi di "modello" altrettanto repentini – così come le luci di alcune sperimentazioni di successo. Evidenza soprattutto l'estrema lentezza con cui il sistema italiano della formazione terziaria (e la società tutta) affrontano e si adeguano alle problematiche nuove e difficili che emergono dalla rapidissima evoluzione e globalizzazione di ruoli e costumi culturali, sociali, economici, tipiche di quest'epoca a cavallo del cambio di millennio. Con la narrazione di questa "storia", necessariamente succinta, desideriamo offrire ai decisori politici e al mondo accademico un quadro delle esperienze passate e attuali nel campo della formazione terziaria professionalizzante, utile alle scelte da assumere e non più procrastinabili.

In particolare, su quale modello adottare per questo fondamentale segmento formativo, magari senza doverne inventare di sempre nuovi o fantasiosi: optare tra un sistema inserito in quello universitario con la garanzia di una vera autonomia didattica, o integrato con questo, anche in termini di co-progettazione o, ancora, un sistema parallelo, come gli ITS attuali, pur di farlo emergere dalla "nicchia di eccellenza" nel quale è relegato.

In fondo, ci illudiamo che questa ricognizione storica dei funambolici, episodici e sfortunati tentativi pregressi possa fungere da vaccino per immunizzare il sistema nazionale dell'alta formazione dal virus perennemente risorgente, che impedisce da decenni il radicamento culturale e sociale di un sistema di formazione terziaria professionalizzante della qualità e stabilità necessarie al nostro Paese.

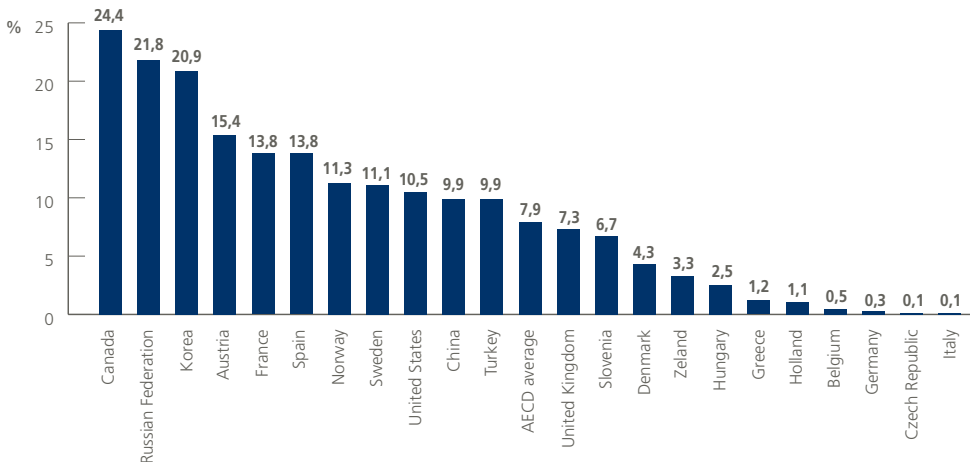
Gli Istituti tecnici superiori e le lauree professionalizzanti: un'analisi.

Andrea Gavosto¹

98 Il principale insuccesso del sistema universitario italiano è rappresentato dal basso numero di laureati fra i giovani: secondo l'Ocse (2022), appena il 28% dei giovani di età inferiore a 34 anni ha raggiunto un titolo di studio terziario (laurea triennale o magistrale). Si tratta di un valore molto lontano da quello degli altri paesi europei, la cui media è pari al 48%, con punte superiori al 50% nei paesi nordici e nel Regno Unito; data la lenta progressione di questi fenomeni, è anche inevitabilmente distante dall'obiettivo (40%) che l'Italia si era data per il 2020 nell'ambito dell'Agenda di Lisbona. Le ragioni del ritardo italiano sono diverse e riguardano alcuni aspetti del percorso universitario, come il basso numero di immatricolazioni e l'elevato tasso di abbandono durante gli studi (si vedano Regini, 2019, e Capano et al., 2017); sicuramente, uno dei principali motivi risiede nell'assenza in Italia di una forma di istruzione superiore a carattere professionalizzante. Come si può osservare nella Figura 1, sulla base dei dati dell'Ocse, la quota di giovani che hanno frequentato corsi terziari di natura professionalizzante di breve durata (normalmente di 3 anni, ovvero Isced 5 secondo la classificazione internazionale) è trascurabile; lo stesso si può dire della formazione post-secondaria di 2 anni (Isced 4), anch'essa con un marcato orientamento alle professioni.

¹ Ringrazio Martino Bernardi, Gianfranco De Simone, Stefano Molina e Chiara Zonda per l'aiuto e le varie discussioni in questi anni.

Figura 1 – Quota della popolazione 25-34 anni con un’istruzione terziaria shot-cycle (ISCED 5) (2019)



Fonte: Education at a Glance 2020

In questa rappresentazione può stupire la scarsa presenza di lauree professionalizzanti in Germania (e in Austria), comunemente considerata la patria dell’istruzione professionale di qualità: si tratta però di una questione di classificazione. Infatti, le ben note *Fachhochschulen*, le scuole di scienze applicate che raccolgono un terzo di tutti gli studenti terziari tedeschi, fornendo titoli sia triennali sia magistrali (Isced 6 e 7), sono considerate alla stessa stregua della università accademiche nelle statistiche internazionali, benché i loro corsi abbiano uno spiccato indirizzo professionalizzante.

Il modello di istruzione superiore professionale è dunque presente in forma massiccia in tutta l’Europa continentale e in molti paesi avanzati (si pensi ai *Community College* statunitensi); solo in Italia il sistema non ha mai attecchito, nonostante l’esperienza, presto tramontata, dei diplomi universitari degli anni Novanta. L’assenza di un significativo segmento

dell'offerta terziaria limita ovviamente il numero complessivo di laureati, non facilitando il proseguimento degli studi a coloro che non hanno una particolare vocazione verso lo studio accademico, ma preferiscono sviluppare competenze di tipo pratico.

Senza la costruzione di un significativo pilastro professionale – è questa la tesi di questo articolo – è quindi estremamente improbabile che l'Italia possa colmare il gap nei laureati rispetto agli altri paesi avanzati, con conseguenze negative per il nostro sviluppo economico e sociale.

100

Gli effetti perversi della mancanza di un'istruzione terziaria professionalizzante non si limitano però al numero di laureati: occorre infatti sottolineare che, senza uno sbocco terziario, tutta la filiera professionale in Italia rimane un percorso marginale rispetto a quello liceale, un vicolo cieco che finisce inevitabilmente con l'attrarre gli studenti più deboli, spesso provenienti da famiglie svantaggiate e poco interessati a proseguire gli studi dopo la maturità. Una simile concentrazione di studenti "a rischio" nei percorsi tecnici e professionali respinge quelli, più dotati, che hanno comunque un interesse per mestieri pratici, inducendoli a scegliere i licei: si crea in questo modo un circolo vizioso che rende l'istruzione professionale sempre più un'opzione di serie B. Creare un percorso terziario professionalizzante di qualità ha quindi il vantaggio di dare maggior prestigio a tutto questo filone di studi.

I dati aiutano a comprendere il fenomeno. In Italia, esistono quattro principali indirizzi nella scuola secondaria di secondo grado: licei, istituti tecnici, istituti professionali di Stato (quinquennali), istruzione e formazione professionale a carattere regionale (tri o quadriennale). Se sommiamo tutti gli iscritti ai tre indirizzi tecnico-professionali (secondo la definizione internazionale di TVET – *Technical and Vocational Education and Training*), otteniamo che il 55% degli studenti di scuola secondaria di secondo grado segue questi percorsi: si tratta di una quota addirittura superiore a quella di Francia (40%) e Germania (46%)². Lo scenario cambia radicalmente quando si passa all'istruzione terziaria: in Italia meno dell'1% frequenta corsi professionalizzanti (gli ITS di cui parleremo fra poco); in Francia il 58% segue i corsi triennali degli *Institut Universitaire de Technologie* (IUT) o quelli biennali delle *Section de Technicien Supérieur* (STS); in Germania, il 37% è invece iscritto alle *Fachhochschulen* (fino a cinque anni) o alle *Berufsakademie* (triennali). Come dicevamo, in Italia i percorsi professionalizzanti si arrestano inesorabilmente con la scuola superiore.

Le conseguenze sono deleterie. La TVET italiana è infatti caratterizzata da una forte segmentazione sociale: mentre, secondo i questionari Invalsi del 2019, nei licei un terzo degli studenti proviene da famiglie con almeno un titolo di studio universitario, negli istituti tecnici la percentuale cala all'11% e in quelli professionali al 7%. Independentemente dalla predisposizione

² Si vedano i dati di Eurostat (www.eurostat.org) e dell'Ufficio statistico federale della Germania (<https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Education-Research-Culture/Schools/Tables/pupils-school-type.html>).

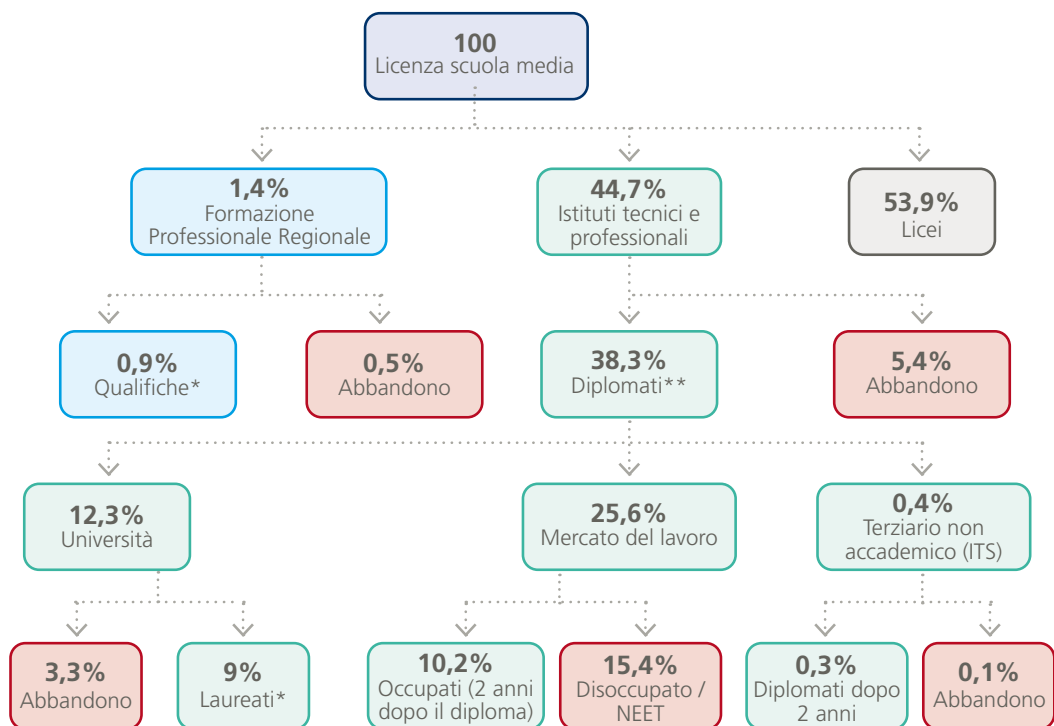
A. Gavosto. Gli Istituti Tecnici Superiori e le lauree professionalizzanti

accademica o pratica, i figli di famiglie benestanti si orientano verso i licei, mentre l'istruzione tecnica e professionale concentra presso di sé chi proviene da ambienti meno avvantaggiati.

Anche a causa della selezione avversa degli studenti, le scuole tecniche e professionali presentano risultati scolastici del tutto inadeguati: l'ultima rilevazione Pisa dell'Ocse del 2018 segnala, ad esempio, che a fronte di un livello di apprendimenti in matematica pari a 522 punti nel secondo anno dei licei (media Ocse = 500), gli studenti degli istituti tecnici ottengono 482 punti, quelli dell'istruzione e formazione professionale regionale 423 e quelli degli istituti tecnici appena 405. Il divario è impressionante: come confermano anche i dati dell'Invalsi del 2022, la scelta di formarsi in ambito tecnico e professionale nella maggior parte dei casi non garantisce livelli minimi di competenza per la vita e il lavoro; ad esempio, solo il 20% di chi completa il percorso professionale di Stato raggiunge una soglia adeguata di apprendimenti.

101

Figura 2 – Italia - Progressione di coorte attraverso il sistema di istruzione e formazione professionale



* Dopo 4 anni dall'inizio

** Dopo 5 anni dall'inizio

L'aver costruito una filiera professionale "monca", senza lo sbocco terziario, fa sì che gli studenti che intraprendono questa strada difficilmente arrivino a completare gli studi universitari. Da un'analisi condotta internamente alla Fondazione Agnelli sulla base di una coorte dell'Anagrafe degli studenti del Miur, utilizzata per la costruzione di Eduscopio, risulta che, fatto 100 il numero di coloro che nel 2010 hanno ottenuto la licenza di scuola media, circa 54 hanno optato per gli studi liceali (che per circa 20 di essi comporta il conseguimento di una laurea), mentre la parte restante ha scelto la TVET³ (Figura 2). Di questi ultimi solo 38 hanno conseguito la maturità tecnica o professionale: successivamente, poco di più di 12 si sono iscritti all'università e appena 9 hanno conseguito il titolo di laurea, mentre 10 risultano occupati a due anni dal diploma (e ben 15 disoccupati o Neet).

102

Lo studio longitudinale conferma il duplice impatto dell'assenza di una formazione terziaria professionalizzante: da un lato, essa comporta un serio limite alla crescita dei laureati in tutte le materie fra coloro che hanno frequentato la TVET; dall'altro, questo indirizzo scolastico non fornisce competenze adeguate, come dimostra l'elevato numero di senza lavoro fra i diplomati e il tasso di abbandono universitario. Il secondo risultato può dipendere dalla scarsa efficacia degli studi in questa area oppure, come ritengo più probabile, dal fatto che il *cul de sac* attragga studenti deboli e senza una chiara idea di che cosa vogliono fare una volta terminati gli studi.

Gli Istituti tecnici superiori (ITS).

Dopo un lungo e sterile dibattito sulla natura delle lauree triennali in occasione della riforma del 1999 voluta dal Ministro Berlinguer, il principale tentativo di colmare la lacuna dell'istruzione terziaria professionalizzante sono stati gli Istituti tecnici superiori. Gli ITS nascono nel 2010 (Legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13) con l'obiettivo di formare quadri tecnici superiori in alcune aree tecnologiche avanzate, definite dal piano Industria 2015: si tratta in prevalenza di attività manifatturiere, mentre i servizi rimangono in secondo piano. Il 12 luglio 2022 viene approvata la legge 2333 che, in ossequio all'impegno preso dall'Italia con l'Unione europea nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, riforma gli ITS creando gli ITS Academy. La nuova normativa presenta molti elementi di continuità rispetto alla precedente disciplina e alcuni aspetti innovativi, fra cui:

- la denominazione degli Istituti tecnici superiori in Istituti tecnologici superiori (ITS Academy);
- nuove aree tecnologiche rispetto a quelle che caratterizzano gli attuali ITS, più affini ai contenuti di Industria 4.0;

³ La differenza fra le immatricolazioni e il totale degli iscritti, riportati in precedenza, riflette gli spostamenti che tipicamente avvengono dopo il primo anno in uscita dai licei e verso gli istituti tecnici o professionali

A. Gavosto. Gli Istituti Tecnici Superiori e le lauree professionalizzanti

- la suddivisione dei percorsi degli ITS in due livelli, biennali e triennali (attivabili sono a determinate condizioni), che possono condurre al conseguimento di una laurea triennale attraverso accordi con le università;
- il venir meno della necessaria presenza degli enti locali, in particolare delle Regioni, che in precedenza erano le uniche a poter attivare gli ITS;
- la ridefinizione della *governance* delle fondazioni ITS Academy, che prevede che il presidente sia espressione delle imprese;
- l'incremento delle ore di tirocinio e la previsione che l'attività formativa sia svolta almeno per il 60 per cento del monte ore da docenti provenienti dal mondo del lavoro;
- l'accREDITAMENTO degli ITS Academy, quale condizione per l'accesso al finanziamento pubblico, con possibile revoca in caso di esito negativo del monitoraggio

103

La forma giuridica prevista sia dagli ITS sia, oggi, dagli ITS Academy è quella della fondazione, a cui partecipano gli istituti tecnici o professionali su cui si incardinano i corsi, agenzie formative specializzate nella formazione professionale, le università locali, le aziende e le associazioni e gli altri enti locali. In modo simile agli ITU francesi e a differenza delle *Fachhochschulen* tedesche, gli ITS italiani fanno capo al Ministero dell'istruzione, anziché a quello dell'università. La scelta di campo iniziale, che ha avuto conseguenze nelle successive dinamiche fra ITS e atenei, è stata dunque quella di considerare degli ITS un'istruzione di tipo post-secondario più che terziario, anche se formalmente classificata come Isced 5.

I percorsi di studio hanno tipicamente durata biennale dopo la fine del ciclo scolastico e forniscono il titolo di Diploma Tecnico Superiore, per un totale di 1800-2000 ore di insegnamento⁴. Le classi sono tipicamente composte di 25-30 allievi: i corsi hanno una forte componente pratica e almeno il 30% delle ore complessive consiste in stage presso le aziende, riproducendo l'approccio "duale" tipico della formazione tedesca. Un altro aspetto simile alle *Fachhochschulen* è che la maggioranza dei docenti deve provenire dall'esterno dell'accademia, tipicamente dalle aziende. Secondo Assolombarda e JP Morgan (2019) e Ballarino e Cantalini (2020), la presenza di docenti esterni è un fattore decisivo per l'impiegabilità dei diplomati. La legge prevede anche la possibilità che le università riconoscano i crediti formativi ai fini del conseguimento di una laurea triennale, ma in pratica questa disposizione è stata vanificata dai requisiti tabellari minimi dei corsi di laurea, che fino alla riforma dello scorso luglio hanno precluso il riconoscimento dei crediti maturati presso gli ITS.

⁴ Queste informazioni e quelle successive sono tratte dal sito dell'Indire (agenzia di ricerca didattica del Ministero dell'Istruzione) dedicato agli ITS e costantemente aggiornato: www.indire.it/progetto/its-istituti-tecnici-superiori. Ulteriori informazioni possono essere ricavate in Fondazione Irso, New Jobs e New Skills: gli ITS come "laboratorio" per sviluppare insieme nuovi lavori e nuove competenze, Assolombarda, Area sistema formativo e capitale umano, Dispensa 1/2019

Figura 3 – La distribuzione territoriale degli ITS



Fonte Indire, 2020

Sul territorio nazionale esistono attualmente 124 ITS, con 726 corsi attivati e 3260 partner pubblici e privati. Come si può notare nella Figura 3, la distribuzione geografica mostra una forte prevalenza del Nord, soprattutto della Lombardia, anche se istituti sono presenti in tutte le regioni del Sud. Il numero di studenti iscritti agli ITS a settembre del 2022 è di 19.137. La composizione per area tecnologica è la seguente:

- Nuove tecnologie per il made in Italy: 50 istituti
- Mobilità sostenibile: 20
- Tecnologie dell'informazione e della comunicazione: 16
- Tecnologie innovative per beni e le attività culturali – Turismo: 15
- Efficienza energetica: 15
- Nuove tecnologie della vita: 8.

Il made in Italy fa dunque la parte del leone: si tratta di un coacervo di settori, dominati dall'industria meccanica, che rappresenta circa la metà degli iscritti. Colpisce la scarsa presenza di corsi dedicati alle tecnologie della vita: probabilmente questo sconta la concorrenza delle lauree sanitarie, che hanno a loro volta un carattere professionalizzante. Sono poco significativi anche i servizi, tranne qualche presenza di quelli alle imprese e del turismo: questo rende inevitabilmente gli ITS meno *appealing* per gli studenti del Sud.

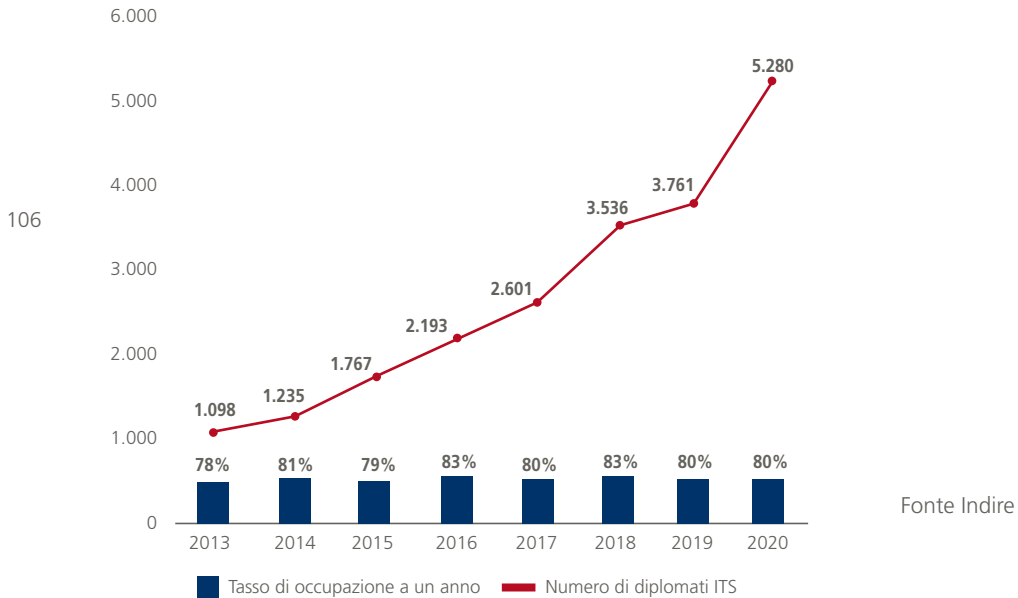
A. Gavosto. Gli Istituti Tecnici Superiori e le lauree professionalizzanti

A questo riguardo, Ballarino e Cantalini propongono che nelle aree in cui scarseggiano le imprese industriali la formazione professionale post-secondaria sia organizzata su base universale attraverso le scuole anziché seguendo l'approccio duale degli ITS.

Chi sono gli studenti che frequentano gli ITS? Un terzo circa si iscrive al termine degli studi secondari, quindi a 19 anni, mentre il 45% ha inizialmente un'età compresa fra i 20 e i 24 anni. Evidentemente, per molti la scelta della formazione post-secondaria avviene dopo aver sondato le prospettive del mercato del lavoro e aver colto la necessità di un ulteriore approfondimento della propria formazione. È una scelta corretta, in linea con gli andamenti del mercato del lavoro. Ad esempio l'indagine Excelsior 2020 di Unioncamere, rivolta a circa 70.000 imprese, mostra come fra il 2022 e il 2026 queste prevedano una domanda di figure a elevata specializzazione e tecniche pari a 315.000 unità annue, a fronte di un'offerta di laureati in discipline Stem ed economiche di appena 118.000. Il segmento di lavoratori con una qualifica terziaria o post-secondaria nei settori di interesse, a cui si rivolgono gli ITS, è dunque quello che avrà una crescita della domanda più elevata nei prossimi anni, con rosee prospettive di occupazione. Ma il beneficio di una formazione professionale avanzata non riguarda solo i prospettivi lavoratori: anche le aziende, che come è noto in Italia dispongono di una manodopera meno qualificata rispetto agli altri paesi avanzati (Schivardi e Torrini, 2011), hanno crescenti necessità di maggiori competenze tecniche rispetto a quelle possedute dai semplici diplomati per spiccare il salto in termini di produttività e confrontarsi con la concorrenza internazionale. Lo sviluppo di un segmento professionale dopo la scuola appare dunque oggi un'opzione *win-win* per l'Italia.

Gli iscritti agli ITS sono in larga misura (circa il 70%) maschi e provengono principalmente (oltre il 60%) dagli istituti tecnici; nel tempo la quota di diplomati dei licei si è progressivamente innalzata al 30%, mentre rimane modesta (inferiore al 10%) quella dei diplomati professionali. Gli ITS sono ancora largamente percepiti come una prosecuzione degli studi tecnici presso cui sono incardinati: questo è evidentemente un limite alla loro diffusione. Uno dei principali punti deboli degli ITS è l'alta percentuale di abbandoni nel corso degli studi: ad esempio, nel 2020 solo il 76,8% degli iscritti si sono regolarmente diplomati. La percentuale cala molto al Sud; in Sicilia scende addirittura al 46%. Anche gli ITS scontano l'elevata dispersione, tipica degli indirizzi professionali, in gran parte legata all'assenza di sufficienti motivazioni da parte degli studenti. L'elevato tasso di caduta della partecipazione è sicuramente uno dei principali problemi che gli ITS dovranno affrontare nei prossimi anni, per consolidare il loro ruolo.

Figura 4 – I diplomati ITS



Il numero di diplomati dagli ITS rimane basso, nonostante la tendenza positiva. Come si può notare nella Figura 4, nel 2020 i diplomati si sono aggirati intorno ai 5300: si tratta di un forte incremento rispetto agli anni iniziali, ma che è ancora modesto sia nel confronto internazionale (ad esempio, rispetto ai quasi 90.000 diplomati delle *Fachhochschulen*⁵) sia rispetto ai 120.000 laureati ogni anno nei nostri atenei. La numerosità dei diplomati è il principale limite degli ITS: a questi tassi di crescita appare improbabile che possano consolidarsi in tempi ragionevoli come un elemento centrale dell’offerta formativa terziaria. La complessità nella struttura di governo, che coinvolge troppi attori, i costi di formazione, che richiedono un investimento significativo in macchinari e attrezzature, la dipendenza economica dalle scelte annuali di finanza pubblica sono fattori ostativi a uno sviluppo più rapido degli Istituti.

Per dare nuovo slancio alla formazione professionalizzante, i governi Conte e Draghi hanno puntato molto sul PNRR, che si propone di investire ben 1,5 miliardi di euro, con l’obiettivo di raddoppiare il numero di frequentanti nel 2026. Per quella data si tratterebbe quindi di arrivare a 37.500 iscritti e 10.500 diplomati all’anno, mantenendo un tasso di completamento

⁵ European Commission (2016).

A. Gavosto. Gli Istituti Tecnici Superiori e le lauree professionalizzanti

degli studi simile all'attuale: ipotizzando per semplicità una crescita lineare, il sistema dovrebbe formare cumulativamente 150 mila nuovi studenti e 42 mila diplomati nel quinquennio. L'obiettivo di 10.500 diplomati al 2026 non è molto ambizioso: rappresenterebbe poco più del 3 per cento degli attuali laureati, non abbastanza per recuperare il divario dal resto d'Europa. Per contro l'investimento previsto è molto generoso. Secondo i dati del ministero dell'Istruzione, il costo annuo di uno studente di ITS è pari a 6.607 euro all'anno, che si confronta con il costo standard di 7.400 di un laureato tecnico-scientifico; nel Piano si ragiona invece di un costo annuo per studente assai più elevato, pari a 15 mila euro. È evidente che siano stati inclusi costi addizionali per gli investimenti negli spazi e nelle attrezzature (oggi spesso messi a disposizione direttamente dalle aziende), per il monitoraggio da parte dell'Indire, per la formazione del personale e per l'amministrazione.

107

I risultati occupazionali degli ITS sono lusinghieri. Nel 2020 il tasso di occupazione dei diplomati è stato pari al 79,9%. Si tratta di una percentuale superiore a quella dei laureati triennali in Ingegneria (77%) e Economia e Statistica (69%)⁶, con cui il confronto appare più naturale. Ovviamente un'analisi più precisa richiederebbe che si controlli per i fattori di autoselezione, che potrebbero innalzare il dato occupazionale degli ITS e ridurre quello delle lauree triennali, che includono studenti che hanno preferito non proseguire gli studi per mancanza di attitudine o motivazione. In ogni caso, il modello di apprendimento degli ITS, basato su esperienze guidate su strumenti di ultima generazione e coinvolgimento attivo delle aziende, sembra davvero fornire le competenze per un rapido accesso al lavoro, spesso nelle stesse aziende presso cui si sono effettuati gli stage.

In conclusione di questo paragrafo, possiamo dire che gli ITS hanno individuato un metodo di insegnamento positivo, largamente basato su esperienze laboratoriali, tirocini aziendali e apprendistato personalizzato, che risulta efficace nello sviluppare competenze pratiche destinate a un segmento di studenti che difficilmente percorrerebbe con successo la strada accademica. Il successo degli ITS è testimoniato dagli elevati tassi di occupazione dei diplomati. Il rovescio della medaglia è la difficoltà degli Istituti superiori ad affermarsi fra i giovani: a dieci anni dall'avvio, il numero degli iscritti rimane marginale sia in confronto agli altri paesi europei sia rispetto a coloro che decidono di frequentare le università. Evidentemente gli ITS hanno una capacità di attrazione limitata, dovuta sia alla loro modesta diffusione territoriale (mediamente 5 istituti per regione) sia alla scarsa notorietà del diploma al di fuori della cerchia delle aziende che partecipano alle Fondazioni. E il pure ingente sforzo previsto dal PNRR non si pone obiettivi tali da modificare significativamente questo quadro a questi ritmi di crescita, sarà difficile creare un segmento terziario professionalizzante alternativo alle università.

⁶ AlmaLaurea (2020).

Le lauree professionalizzanti.

Se è difficile sviluppare gli ITS al di fuori dei percorsi universitari, la strada alternativa è quella di portare la formazione terziaria dentro le università stesse. L'idea, avanzata anche da chi scrive (Gavosto, 2018), è di creare corsi di laurea triennali professionalizzanti nell'ambito dei diversi atenei. In realtà si tratterebbe di un ritorno all'origine: infatti la stessa legge istitutiva degli ITS prevedeva che gli atenei potessero riconoscere i crediti formativi accumulati e, con un anno aggiuntivo, assegnare un titolo di laurea. Di fatto non è mai successo: infatti, fino a poco tempo fa, la normativa che vincola l'attribuzione della laurea in una certa classe all'acquisizione di un pacchetto di crediti in determinate aree scientifico-disciplinari ha impedito alle università di riconoscere gli insegnamenti svolti negli ITS.

108

I vantaggi di creare lauree professionalizzanti sono numerosi. In primo luogo, si potrebbero utilizzare le economie di scala e scopo degli atenei, che sono da sempre i luoghi deputati all'insegnamento terziario, per ampliare significativamente il numero dei diplomati. Solo le università hanno infatti la "tecnologia" e l'abitudine a istruire grandi schiere di studenti, organizzandone le carriere e valutandone i progressi. Vi è naturalmente un rischio insito in questo tipo di ragionamento: più crescono gli iscritti, più l'insegnamento potrebbe diventare di tipo trasmissivo, perdendo la caratteristica laboratoriale e personale degli ITS. Per evitare che questo accada, gli atenei dovrebbero importare il modello didattico degli ITS, assicurando ad esempio una forte presenza di docenti esterni e di stage aziendali.

La seconda ragione a favore delle lauree professionalizzanti è la capacità di attrazione che il titolo ha nei confronti delle famiglie, cosa che manca invece ai diplomi superiori. In un paese "credenzialista" come l'Italia, la prospettiva della laurea indurrebbe molti più studenti a iscriversi alle lauree triennali. Infine, come si è discusso all'inizio, il completamento del percorso professionale aiuterebbe a dare maggiore dignità anche agli istituti secondari specializzati in discipline tecniche e professionali, che servirebbero da naturale bacino di reclutamento per queste lauree.

Un primo passo verso il varo di questa tipologia di lauree è avvenuto nel 2017, quando la allora Ministra Valeria Fedeli ha costituito una cabina di regia⁷, che vedeva la presenza sia degli ITS (di competenza dell'Istruzione) sia la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, che viceversa aveva cominciato a premere sul ministero per avviare le nuove lauree. Il timore, non peregrino, degli ITS è che, date le affinità dei due percorsi, le lauree professionalizzanti finiscano con il prosciugare il bacino di reclutamento degli Istituti, condannandoli alla sparizione; dal lato degli atenei, invece, vi è l'interesse ad aprire un nuovo e promettente campo di azione.

⁷ Ministero Istruzione Università e Ricerca (2017)

A. Gavosto. Gli Istituti Tecnici Superiori e le lauree professionalizzanti

Dopo un'accesa discussione è stata individuata una soluzione di compromesso: le università possono avviare sperimentalmente lauree professionalizzanti con requisiti di docenza ridotti (5 docenti e massimo 50 corsi). Le nuove lauree hanno però due importanti limitazioni: devono essere frutto di accordi con ordini professionali (quindi in un numero ridotto di campi); non possono essere attivate più di una all'anno per ateneo. Nonostante questi vincoli, pensati per salvaguardare gli ITS, molte università hanno intrapreso la strada delle nuove lauree (Figure 5 e 6), soprattutto in campo tecnologico e, in misura minore, economico.

Figura 5 – Le lauree professionalizzanti istituite nel 2018

109

	ANNO	ATENE0	NOME DELLA LAUREA
1	2018	Bologna	Ingegneria meccanica
2	2018	Firenze	Tecnologie e trasformazioni avanzate per il settore legno arredo edilizia
3	2018	Libera Università di Bolzano	Ingegneria del legno
4	2018	Modena e Reggio Emilia	Ingegneria per l'industria intelligente
5	2018	Napoli Federico II	Ingegneria meccatronica
6	2018	Padova	Tecniche e gestione dell'edilizia e del territorio
7	2018	Palermo	Ingegneria della sicurezza
3	2018	Parthenope di Napoli	Conduzione del mezzo navale
9	2018	Politecnica delle Marche	Tecniche della costruzione e gestione del territorio
10	2018	Politecnico di Bari	Costruzioni e gestione ambientale e territoriale
11	2018	Salente	Ingegneria delle tecnologie industriali
12	2018	Sassari	Gestione energetica e sicurezza
13	2018	Siena	Agribusiness
14	2018	Udine	Tecniche dell'edilizia e del territorio

Figura 6 – Le lauree professionalizzanti istituite nel 2019 e autorizzate per il 2020

	ANNO	ATENEIO	NOME DELLA LAUREA
15	2019	Basilicata	Tecniche per l'edilizia e la gestione del territorio
16	2019	Brescia	Tecniche dell'edilizia
17	2019	Campania	Tecniche per l'edilizia, il territorio e l'ambiente
18	2019	Modena e Reggio Emilia	Costruzioni e gestione del territorio
19	2019	Napoli Federico II	Gestione dell'ospitalità turistica
20	2019	Padova	Tecnica e gestione delle produzioni biologiche vegetali
21	2019	Palermo	Ottica e optometria
22	2019	Politecnico di Torino	Tecnologie per l'industria manifatturiera
23	2019	Roma Lumsa	Tecniche informatiche per la gestione dei dati
24	2019	Roma Sapienza	Tecniche per l'edilizia e il territorio per la professione del geometra
25	2019	Roma Tor Vergata	Turismo enogastronomico
26	2020	L'Aquila	Tecniche della protezione civile e sicurezza del territorio
27	2020	Napoli Federico II	Tecnologie digitali per le costruzioni
28	2020	Parma	Costruzioni, infrastrutture e territorio
29	2020	Politecnica delle Marche	Sistemi industriali e dell'informazione
30	2020	Sannio	Tecnologie alimentari per le produzioni dolciarie
31	2020	Tuscia	Produzione sementiera e vivaismo

A. Gavosto. Gli Istituti Tecnici Superiori e le lauree professionalizzanti

Fra gli esempi più completi, ricordiamo la laurea triennale in Tecnologia per l'industria manifatturiera del Politecnico di Torino, frutto di un progetto avviato dalla Camera di Commercio di Torino insieme ad alcuni partner locali e due ITS della città⁸. L'obiettivo è di formare tecnici altamente qualificati per l'industria meccanica (automobilistica e avionica) tipica della regione. Il corso di laurea, che non consente di proseguire direttamente a una laurea magistrale, è costruito in modo da porre le basi (matematica, fisica, chimica, economia, lingue) al primo anno, per poi aumentare progressivamente le ore di tirocinio, che passano da 200 a 800 nel terzo anno. La tesi di laurea è rappresentata da uno specifico progetto realizzato dallo studente. Con l'avvento del Covid-19 non è possibile valutare compiutamente l'andamento del primo anno di corso, che ha perso tutta la componente laboratoriale: il giudizio è quindi necessariamente rimandato ai prossimi anni.

111

Nell'agosto del 2020 le lauree professionalizzanti hanno compiuto un secondo passo in avanti. Il Ministero dell'Università e Ricerca ha infatti creato tre nuove classi di laurea a orientamento professionale: L-P01 professioni tecniche per l'edilizia e il territorio; L-P02 professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali; L-P03 professioni tecniche industriali e dell'informazione. Nell'ambito di queste classi, le università possono procedere all'istituzione e attivazione dei corsi di laurea senza il limite di un corso per ateneo previsto dalla precedente normativa, previo accreditamento. Contemporaneamente sono state sospesi i corsi sperimentali avviati nelle classi di laurea tecnologiche, che dovranno ora migrare nelle nuove classi.

Le lauree professionalizzanti stavano dunque uscendo dalla fase di avvio per entrare nella normalità. La scelta governativa di puntare tutto sugli ITS, che riceveranno ben 1,5 miliardi nei prossimi anni, e nulla sulle lauree professionalizzanti rischia però di riportare indietro le lancette dell'orologio. Difficilmente infatti, in assenza di finanziamenti e con la concorrenza da parte degli stessi ITS Academy, che possono ormai assegnare titoli triennali, gli atenei avranno forti incentivi ad avviare corsi di laurea a forte contenuto professionale. Il rischio è che la formazione terziaria professionalizzante rimanga ancora un fenomeno di nicchia.

⁸ https://didattica.polito.it/pls/portal30/sviluppo.offerta_formativa.corsi?p_sdu_cds=38:280&p_a_acc=2020&p_header=N&p_lang=IT

Bibliografia

AlmaLaurea (2020), XXIII Indagine sulla Condizione occupazionale dei laureati, <https://www.alma laurea.it/i-dati/le-nostre-indagini/profilo-dei-laureati>

Assolombarda e JP Morgan (2019), "ITS Vocational Courses in Italy. Evidence from the Focus on Youth Project", Research 1/2019

Ballarino Gabriele e Stefano Cantalini (2020), "Gli Istituti tecnici superiori dal 2010 a oggi. Un quadro empirico.", Scuola democratica, Fascicolo 2, maggio-agosto 2020, pp. 189-210.

Capano Giliberto, Marino Regini e Matteo Turri (2017), *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Il Mulino: Bologna

European Commission (2016), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Study on higher Vocational Education and Training in the EU, February.

Gavosto Andrea (2018), "Lauree a misura di lavoro 4.0" Il Sole 24 ore, 8-4-2018

Ministero Istruzione Università e Ricerca (2017), "Cabina di regia nazionale per il coordinamento del sistema di istruzione tecnica superiore e delle lauree professionalizzanti" Decreto ministeriale n. 115 del 23 febbraio 2017

OECD (2022), Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>

Regini Marino (2019), "Capitale umano, università e crescita" in Carlo Dell'Aringa e Paolo Guerrieri (a cura di), *Inclusione, produttività e crescita: un'agenda per l'Italia*, Il Mulino: Bologna.

Schivardi Fabiano e Roberto Torrini (2011), "Cambiamenti strutturali e capitale umano nel sistema produttivo italiano" *Quaderno di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, Numero 108

Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali

Gabriele Ballarino

114

Introduzione

La formazione universitaria post-laurea e dottorale è sempre più importante per le economie contemporanee, come dimostrato dall'aumento del numero degli studenti. Nel nostro paese, per esempio, nel giro di meno di due generazioni la percentuale di individui che ha conseguito un titolo post-laurea in generale (non solo dottorato) si è quasi decuplicata: nelle coorti nate negli anni Trenta, la percentuale è pari allo 0,4%, mentre per gli individui nati negli anni Ottanta è pari al 3,5% (Ballarino e Panichella 2021).

L'aumento del numero degli studenti dipende in primo luogo dalla domanda di skill proveniente dalla *knowledge economy* (o a essa attribuita), e dalle politiche pubbliche, che per rispondere a questa domanda aumentano gli investimenti nella formazione dottorale, o creano incentivi per maggiori investimenti privati. Ma il processo di espansione della formazione post-laurea è alimentato anche dal lato dell'offerta, in particolare dall'aumento dei laureati e dalle dinamiche endogene della competizione accademica. Il tema è particolarmente rilevante in Italia, dove la formazione post-laurea è stata formalizzata in quanto tale solo da una trentina d'anni ma ha conosciuto una straordinaria espansione nel primo decennio del nostro secolo.

Questo lavoro presenta un semplice modello teorico utile per l'analisi della trasformazione in corso di questo livello di istruzione. Secondo il modello, la formazione accademica avanzata si sta spostando da un modello *tradizionale*, che con varianti nazionali la ha caratterizzata sin dalle sue origini, verso un modello *moderno*. Nel prossimo paragrafo sono presentati i due modelli, mentre il terzo presenta molto brevemente il quadro delle ragioni della transizione tra i modelli. Il quarto presenta alcuni casi europei, mentre il quinto si concentra sulle tendenze globali dei ritorni occupazionali agli studi dottorali. Il sesto capitolo presenta dati empirici in merito all'evoluzione della partecipazione al dottorato in Italia e delle condizioni occupazionali dei dottori di ricerca. Il settimo, infine, propone alcune riflessioni conclusive¹.

¹ Questo articolo è una versione molto ridotta del rapporto completo (Ballarino 2020), scaricabile su <http://unires.unibo.it/wp-content/uploads/2020/06/Report-su-Dottorato-di-ricerca-in-Italia.-Prof.-Ballarino-1.pdf>.

Due modelli di formazione dottorale

La trasformazione dei corsi dottorali (ma anche post-laurea in generale) causata dall'aumento della partecipazione può essere analizzata con gli strumenti concettuali della teoria weberiana delle forme dall'organizzazione politica, in particolare la distinzione idealtipica tra organizzazione personalistico-patrimoniale e organizzazione burocratico-razionale (Weber 1922; Gumpert 1992). Mentre la prima si basa sul rapporto personale tra il capo e i seguaci, la seconda si basa su regole che vincolano l'azione dei capi e dei seguaci, definendo in termini impersonali gli obiettivi dell'azione organizzativa. Invece, il patrimonialismo "non si basa sul dovere di servizio rivolto a un «fine» oggettivo, impersonale, e sull'obbedienza nei confronti di norme astratte ma, al contrario, proprio su rapporti di devozione strettamente personali." (Weber 1922, trad. it. pp. 123 ss.). Parliamo quindi di un modello *tradizionale*, di natura patrimonialistica, basato sui rapporti personali tra professori e studenti, e di un modello moderno, di natura razionale, in cui professori e studenti sono entrambi vincolati, sia pur in modo diverso, agli obiettivi sistemici e all'osservanza delle regole. Le principali caratteristiche dei due modelli sono riportate nella tabella 1. Come qualsiasi tipologia, essa non coincide con un caso empirico preciso, ma cerca di cogliere le tendenze di fondo di un processo di trasformazione complesso e articolato.

Tabella 1 – Due modelli di formazione accademica avanzata: schema idealtipico

Dimensione	modello tradizionale	modello moderno
logica organizzativa	patrimonialismo: il potere inerisce a singoli individui, che lo possono delegare, ma sempre su base personale	burocrazia: il potere è impersonale, e si basa su una serie di norme a cui tutti i membri sono sottoposti, compresi i capi
reclutamento	prevalentemente interno, sempre per contatti personali	interno ed esterno, basato su bando pubblico e selezione formale
modalità di formazione	informale, basata sull'affiancamento	formalizzata, strutturata in corsi all'interno di unità organizzative dedicate (<i>graduate schools o doctoral schools</i>)
valutazione	finale, basata sulla tesi	in itinere: esami per i corsi e/o verifiche annuali anche prima della tesi
integrazione con i livelli inferiori	scarsa	sistematica: corsi comuni con i livelli inferiori
status del dottorando	accademico junior	studente senior
finanziamento	di norma formazione gratuita, eventualmente borse di studio come sinecura	formazione a pagamento, eventualmente borse di studio come compenso per lavoro di ricerca o insegnamento
sbocchi occupazionali	accademici, o comunque nella ricerca	frequentemente esterni, in ricerca, professioni e aziende. Possibilità di sovraqualificazione

116

Nel modello tradizionale la formazione accademica avanzata si basa sul rapporto personale diretto tra il professore e l'allievo. Si tratta di una versione del modello premoderno di formazione degli apprendisti, in cui la trasmissione delle competenze, manuali e non, ha luogo con quello che oggi si chiama "affiancamento", cioè la collaborazione diretta con il "maestro" (Collins 2000). Questi è colui che è capace di *fare* una cosa, che possiede sia le competenze immateriali che gli strumenti materiali necessari per produrla. Il maestro è quindi non solo capace di insegnare come si fa questa cosa, ma soprattutto è il padrone dell'attività. Il senso originario del termine si mantiene nell'inglese *master*, nel tedesco *Meister* e nell'italiano desueto "mastro", che fino a qualche decennio fa si utilizzava per indicare gli artigiani.

Nel modello tradizionale, gli allievi di un professore sono relativamente poco numerosi e si formano alla ricerca e all'insegnamento collaborando direttamente col maestro, secondo modalità poco standardizzate, variabili per paese e disciplina, e anche a seconda delle idiosincrasie dei singoli professori. Il reclutamento ha luogo per mezzo di contatti personali, di norma nell'università dove insegna il professore, che tra gli studenti coopta quelli che ritiene migliori, in base a una valutazione personale basata sulla conoscenza diretta.

La cooptazione può anche basarsi sulla segnalazione da parte di colleghi di altre sedi, con cui il professore ha un rapporto di fiducia. L'unico momento di formalizzazione del percorso dottorale è la tesi, che consiste in un elaborato consistente, basato su un lavoro di ricerca originale e impegnativo, che può durare anche per anni. Come accade ancora oggi, la tesi viene valutata e approvata da una commissione di professori specialisti del settore e spesso successivamente viene pubblicata. Lo status del dottorando è quello di un accademico junior, ben distinto dagli studenti: di norma, egli non paga per la propria formazione, e il suo mantenimento è garantito da una borsa di studio erogata dallo stato o dall'università del professore o, meno frequentemente, dalle risorse della famiglia di origine.

117

Nel modello moderno, invece, la formazione post-laurea e dottorale presenta caratteristiche più simili a quelle della formazione universitaria di primo livello, da cui però si distingue sia per i contenuti, in termini di approfondimento e di specializzazione, sia per le modalità di insegnamento, di norma più interattive perché le classi sono meno numerose. La formazione ha luogo in strutture universitarie dedicate, le *graduate schools* o *doctoral schools*, l'accesso alle quali avviene tramite una procedura di selezione formalizzata e pubblica, aperta a chiunque possieda i requisiti di base, definiti nei termini della formazione precedente. Il reclutamento è quindi aperto anche agli studenti provenienti da altre università, e non richiede contatti pregressi, diretti o indiretti, con i professori della sede che recluta. I costi della formazione sono prevalentemente sostenuti dal dottorando o dalla sua famiglia, mentre le erogazioni da parte dell'università o dello stato, quando esistono, sono più spesso formalizzate come compenso per assistenza di ricerca o insegnamento agli studenti del primo livello che come borse di studio *sine cura*, come invece accade nel modello tradizionale.

Nel periodo iniziale, che di solito dura un anno, la didattica è strutturata in corsi ed esami, spesso integrati con quelli del livello precedente (laurea magistrale, master), che prevedono una serie di prove di valutazione formalizzate. Il rapporto con il tutor è meno diffuso di quanto non accada nel modello tradizionale, e di norma ruota solo attorno alla ricerca da cui verrà tratta la tesi. In alcune discipline, quest'ultima può anche consistere in un lavoro relativamente agile, la cui pubblicazione avviene non integralmente, in un'unica monografia, ma suddivisa in una serie di articoli in riviste scientifiche. Infine, come si vedrà meglio più avanti, gli sbocchi occupazionali possono spesso essere esterni all'università e alla ricerca.

Le ragioni della trasformazione

La formalizzazione dei processi di insegnamento e apprendimento è un fenomeno che si osserva regolarmente associato all'espansione e alla massificazione dell'istruzione, a tutti i suoi livelli. Queste, a sua volta sono determinate da un complesso intreccio di fattori di domanda e di offerta.

In primo luogo, l'espansione della formazione post-laurea è spinta dalla domanda di skill proveniente dalla *knowledge economy* (o a essa attribuita), e dalle politiche pubbliche, che

per rispondere a questa domanda aumentano gli investimenti nella formazione dottorale, o creano incentivi per maggiori investimenti privati. L'aumento dell'importanza della ricerca e sviluppo nell'"economia della conoscenza" (Powell e Snellman 2004) accresce la domanda di personale altamente qualificato negli ambiti scientifico, tecnologico, della comunicazione e non solo (Garcia-Quevedo et al. 2012). Le analisi del mutamento della struttura occupazionale ne mostrano infatti un generalizzato innalzamento: sia negli Stati Uniti che in Europa la componente dell'occupazione che più si espande è quella a più alta qualificazione e a più alto reddito (Autor e Dorn 2013; Oesch 2013). Le economie di agglomerazione rese possibili dalla concentrazione di questo tipo di personale in determinati ambiti geografici oggi sono un fattore di competitività decisivo per le aziende e per i sistemi economici, e stanno ridefinendo tanto la stratificazione sociale quanto la distribuzione geografica della ricchezza, con importanti implicazioni politiche e culturali (Moretti 2017; Iversen e Soskice 2019).

Per venire incontro a questa domanda, i governi hanno investito risorse ingenti, assumendo che le competenze richieste dai mercati del lavoro contemporanei siano create da una formazione accademica di alto livello come quella dei dottorati di ricerca (OECD 2010). Sempre dal lato dell'offerta, il processo di espansione della formazione post-laurea è alimentato dall'aumento dei laureati, che è stato particolarmente forte a partire dagli anni 90, soprattutto in Europa e in Asia orientale (Schofer e Meyer 2005). Questi laureati, inoltre, in molti paesi tra cui il nostro (ma non in tutti) si trovano di fronte opportunità occupazionali scarse, il che diminuisce i costi-opportunità (costi indiretti) della scelta di seguire un corso dottorale, creando quello che per diplomati e laureati di primo livello è stato chiamato "effetto-parcheggio" (Barbagli 1982): i giovani preferiscono rimanere nelle scuole e nelle università, in attesa che arrivino migliori opportunità occupazionali.

Un altro meccanismo dal lato dell'offerta ha a che vedere con i professori. Per quanto ne sappiamo, non esiste ricerca sistematica su questo punto, ma è noto che in generale il reclutamento di dottorandi segue più le preferenze immediate dei professori che una qualche analisi della reale domanda proveniente dal mercato del lavoro, accademico o extra-accademico (National Academy of Sciences 2012). I professori sono contenti di avere dottorandi, sia perché il loro lavoro di assistenza di ricerca o alla didattica può essere estremamente utile, sia perché avere dottorandi è fonte di prestigio per un dipartimento o un gruppo di ricerca. Per di più, nei paesi come l'Italia, in cui le borse dottorali sono assegnate annualmente ai dipartimenti dal ministero, grazie ai dottorandi i professori possono avere assistenza di ricerca o alla didattica di alta qualità senza dover spendere soldi del proprio budget di ricerca. Questi fattori generali, che si ritrovano nei diversi paesi in proporzioni variabili, a seconda dei contesti, vengono poi incanalati da fattori più specifici ai singoli paesi, quando non alle singole discipline o università.

In ogni caso, l'aumento del numero di studenti rende ineludibili le economie di scala che si ottengono tramite la standardizzazione e la formalizzazione (burocratizzazione) dei processi

formativi. Nel caso della formazione dottorale non si tratta solo di economie di scala, ma dell'organizzazione stessa del processo di insegnamento e apprendimento, e della carriera dei dottorandi una volta conseguito il titolo. Il sistema tradizionale, basato sulla cooptazione e su vincoli personali, può funzionare solamente con piccoli numeri, che rendono possibile anche in assenza di procedure standardizzate il coordinamento tra gli attori coinvolti, in particolare i diversi professori. Quando i professori sono pochi e hanno pochi studenti, le informazioni sui dottorandi possono circolare agevolmente anche in modo informale ed essere attendibili. Quando i professori iniziano a dover insegnare a classi di centinaia di persone a livello *undergraduate*, diminuisce drasticamente il tempo a loro disposizione per seguire i dottorandi e acquisire informazioni sulle loro capacità e il loro impegno. In presenza di informazioni scarse, i processi di selezione degli studenti, che siano per borse post-dottorali o per posizioni professorali, diventano inaffidabili, e sostanzialmente casuali, come accade in qualsiasi contesto relativamente chiuso in cui l'informazione scarseggia (Coleman 2005, pp. 247 ss.).

In un sistema con piccoli numeri è possibile una sorta di sorveglianza reciproca tra colleghi, ispirata a principi di solidarietà comunitaria-corporativa (Clark 1983) e in particolare alla difesa della propria reputazione da parte dei singoli professori. In un sistema di questo tipo la reputazione collettiva, importante per il riconoscimento e il prestigio del gruppo comunitario-corporativo verso l'esterno, si fonda sulla reputazione individuale dei singoli professori, e questa crea un vincolo al reclutamento di tipo opportunistico da parte di chi (i singoli professori) ne decide tempi e modi. Un professore, infatti, potrebbe essere propenso a reclutare tramite cooptazione personalistica allievi non adeguatamente preparati, semplicemente perché ne trae un'utilità individuale, perché sono più fedeli, o perché il loro reclutamento si inserisce all'interno di un qualche scambio extra-accademico. Di fatto, questo in un sistema tradizionale ben funzionante non succede, perché le informazioni sulla scarsa preparazione del cooptato si diffonderebbero rapidamente, mettendo in discussione tra i colleghi la reputazione del professore opportunistico, una risorsa fondamentale in un sistema di questo tipo. Quando il sistema si espande, la circolazione diretta e informale delle informazioni non è più possibile, e si allenta l'efficacia dei vincoli della reputazione contro comportamenti opportunistici da parte dei professori. È quindi necessario, se si vuole mantenere la credibilità del sistema nei confronti dell'esterno (che comprende sia lo stato o i privati che finanziano, che gli studenti che vorrebbero diventare professori e le loro famiglie) che venga garantita la qualità del personale, sia in entrata che in uscita. Di qui, dunque, un'esigenza di trasparenza e responsabilità, che spinge a formalizzare e standardizzare le procedure di reclutamento, selezione, formazione e valutazione finale.

La formalizzazione, infatti, non è opportuna solo per l'organizzazione delle attività di insegnamento e apprendimento, ma anche per via della necessità di certificare la preparazione dei laureati per i processi di reclutamento nel mercato del lavoro: anche in questo caso

quando i numeri crescono e non è più possibile la comunicazione diretta tra professori e potenziali datori di lavoro, si pongono problemi di asimmetria informativa e opportunismo simili a quelli appena discussi.

Per una serie di circostanze storiche, il sistema di istruzione americano è stato il primo a raggiungere la dimensione critica, a livello post-laurea, che rende necessaria l'evoluzione dal modello tradizionale a quello moderno, evoluzione che è stata favorita dalle sue peculiari caratteristiche organizzative, in particolare il maggiore peso di meccanismi di coordinamento "di mercato", cioè di scambi decentrati e flessibili, rispetto ai meccanismi di tipo comunitario-corporativo o statale-burocratico (cfr. Clark 1983). Quando la dimensione critica è stata raggiunta anche dai sistemi europei, più o meno con gli anni 90, anche qui si è avviata l'evoluzione verso il modello moderno.

La riorganizzazione degli studi post-laurea in Europa

Le trasformazioni di cui abbiamo detto sono esemplificate nei cambiamenti che hanno interessato negli ultimi decenni l'organizzazione degli studi post-laurea in tre importanti paesi europei, Regno Unito, Paesi Bassi e Germania², i cui sistemi di istruzione superiore sono stati interessati, a partire dagli anni 90, da importanti riforme della governance e dell'organizzazione della didattica universitaria che si sono estese anche al post-laurea (Regini 2011).

È importante osservare, in primo luogo, che in tutti questi paesi – e nel nostro – la trasformazione delle strutture organizzative e di governo è stata una scelta endogena, presa dagli attori che gestiscono il sistema, in particolare i ministeri competenti. Non ci sono stati shock esogeni né mutamenti bruschi e imposti dall'esterno, se non la riduzione dei finanziamenti, riduzione peraltro non in termini assoluti, ma solo in termini relativi rispetto all'aumento della partecipazione e quindi dei costi. La tendenza alla burocratizzazione della formazione dottorale e la sua assimilazione a quella dei livelli universitari inferiori varia molto non solo tra paesi, in funzione della storia dei rispettivi sistemi di istruzione superiore, ma anche per discipline, in funzione della tradizione specifica di ciascuna disciplina in merito alla formazione avanzata e ai rapporti tra università e mercato del lavoro non accademico, in particolare professionale. Nei paesi più grandi, come il nostro o la Germania, si osserva anche una forte variazione interna, a volte interna anche alle sedi, che sembra spesso essere funzione delle risorse disponibili. La burocratizzazione è un investimento, i cui costi, in termini di risorse umane e non, non sono trascurabili.

A prima vista ordinare i tre paesi rispetto ai due modelli idealtipici descritti sopra non è difficile: come ci si aspetterebbe a partire dai loro assetti socio-economici, il Regno Unito è quello in cui la riorganizzazione degli studi post-laurea ha condotto a una situazione più vicina al modello moderno, seguito nell'ordine dai Paesi Bassi e dalla Germania.

² Si rimanda al rapporto completo (Ballarino 2020) per i dettagli dello studio.

Se si volesse inserire nella comparazione anche l'Italia, questa si troverebbe in quarta posizione, più vicina degli altri paesi al modello tradizionale. Tuttavia, l'analisi comparativa mostra variazioni e specificità che sconsigliano una conclusione di questo tipo e, soprattutto, di dare una valenza prescrittiva al modello teorico. Non è detto, in altri termini, che lo spostamento dal modello tradizionale verso quello moderno sia un percorso lineare, né che sia sempre e comunque sostenuto dalle politiche dell'istruzione, né che non siano possibili forme intermedie, in cui elementi del modello tradizionale vengono ricompresi in un quadro riconducibile al modello moderno.

In questo senso, la disposizione dei tre paesi sull'asse tradizionale-moderno proposta in apertura si mostra poco adeguata quando l'analisi dei casi diventa più approfondita. Per esempio, in Germania in alcune discipline, ingegneria meccanica e chimica in particolare, esistono da decenni rapporti molto stretti tra industria, soprattutto grande, e accademia: la maggior parte dei dirigenti sono dottori di ricerca, e, reciprocamente, nelle università di tecnologia applicata (*Fachhochschulen*) non si può diventare professore senza possedere sia il dottorato che un'esperienza industriale di almeno 5 anni. In un paese che a prima vista sembra ancora legato al modello tradizionale si trova dunque un nesso istituzionale forte tra formazione post-laurea e mercato del lavoro che ha risultati positivi sia in termini di ricerca che di efficienza economica. In effetti, con un paradosso solo apparente, le politiche dell'istruzione superiore inglese, e in particolare l'introduzione dei *professional doctorates*, si sono ispirate al modello tedesco, con l'obiettivo di integrare ricerca industriale e formazione scientifica come accade, almeno nelle discipline citate, nel sistema di istruzione superiore tedesco.

Gli esiti occupazionali dei dottori di ricerca

Come abbiamo anticipato, una delle differenze principali tra il modello moderno di dottorato di ricerca e quello tradizionale riguarda gli sbocchi occupazionali dei dottori. Nel modello tradizionale questi sono di norma limitati alla carriera accademica, o all'ambito degli istituti di ricerca di base pubblici o semi-pubblici, mentre nel modello moderno il titolo dottorale può essere frequentemente speso nel settore privato e in occupazioni in cui la ricerca e l'insegnamento non sono al centro dell'attività. Non si tratta del passaggio da un tipo di esito a un altro, perché l'università e la ricerca rimangono l'esito occupazionale della maggior parte dei dottori, ma l'aumento del numero dei dottori e un accresciuto interesse da parte del mercato del lavoro, sulla spinta della *knowledge economy*, hanno portato a una *differenziazione* dei possibili sbocchi occupazionali dei dottori di ricerca molto maggiore di quanto non accadesse in passato. Nei paesi in cui l'espansione della partecipazione ai corsi dottorali è stata forte, come per esempio l'Italia, e in cui all'aumento dei dottori disponibili non ha corrisposto un aumento proporzionale dell'offerta di posti di lavoro universitari, la differenziazione degli sbocchi occupazionali è indispensabile per comunque garantire ai dottori un inserimento soddisfacente nel mercato del lavoro.

In questo senso, oltre alla carriera accademica oggi gli studiosi individuano almeno cinque altri possibili profili professionali e occupazionali dei dottori di ricerca (Kehm e Teichler 2016): a) ricercatore presso istituti di ricerca pubblici o *not-for-profit*; b) professioni nel settore privato che richiedano competenze in materia di ricerca e sviluppo; c) professioni nel settore privato in cui possono essere importanti competenze specialistiche e/o di ricerca; d) ruoli professionali per cui il titolo di dottore di ricerca rappresenta una credenziale aggiuntiva in termini di prestigio (per esempio l'avvocatura o la medicina); e) ruoli occupazionali per cui non è richiesto il titolo di dottore di ricerca.

122

L'ultimo degli esiti elencati è un esempio di *inflazione delle credenziali educative* (Collins 2000; Bernardi e Ballarino 2016), il processo per cui l'aumento del numero dei portatori di un determinato titolo di studio, in assenza di un aumento proporzionato del numero di posti di lavoro per cui il titolo di studio è richiesto, si traduce nella diminuzione del valore occupazionale del titolo stesso. Dal lato dei portatori dei titoli, la svalutazione della credenziale ha due conseguenze. La prima è lo "spiazzamento", per cui essi vengono a competere con i possessori di titoli inferiori, di norma con esito positivo, perché il titolo superiore ha un valore di segnale più alto per i datori di lavoro. I dottori di ricerca, per via delle caratteristiche della loro formazione e del ruolo attivo che nei corsi ci si aspetta da loro, sono particolarmente bravi nel *problem solving* e possiedono capacità di pensiero creativo in generale apprezzate dai datori di lavoro. La seconda è invece la "sovraistruzione", ovvero un eccesso di competenze soggettive – quelle fornite dal titolo superiore - rispetto ai compiti richiesti dalla posizione lavorativa³.

Sovraistruzione e spiazzamento determinano una situazione doppiamente subottimale: primo, parte dell'investimento nella formazione del dottore di ricerca va perduto, se la reale attività lavorativa non richiede quel tipo di competenze avanzate; secondo, nel momento in cui i dottori di ricerca "spiazzano" sul mercato del lavoro i laureati di livello inferiore, peggiora anche la situazione di questi ultimi, con una reazione a catena negativa. Potrebbe anche darsi, però, che spiazzamento non ci sia, o che sia limitato: dal lato dell'offerta, i datori di lavoro potrebbero considerare il possesso del titolo di dottorato una sovraqualificazione del candidato, e preferirgli per questo un candidato dal titolo inferiore. I datori, o chi seleziona per loro, potrebbero assumere che la preparazione dei dottori sia di tipo generalista e prevalentemente orientata al percorso accademico, e quindi preferire ai dottori di ricerca i laureati più giovani, più facilmente formabili rispetto alle precise esigenze dell'azienda. In questo caso la subottimalità sarebbe ancora più grave: l'investimento nella formazione dei dottori non darebbe luogo ad alcun ritorno.

³ Concettualmente simile, ma operativamente diverso, è il concetto di *overskilling*.

A livello internazionale, la discussione sulle tendenze nel tempo della condizione occupazionale dei dottori di ricerca è polarizzata tra due prospettive, una più pessimista e una più ottimista. La prima, molto diffusa nell'opinione pubblica e nei media, del mondo anglosassone in particolare, sottolinea il grande aumento globale del numero dei dottori e le possibili conseguenze che questo può avere in termini di inflazione della credenziale (Cyranoski et al. 2011). Un secondo punto di vista più ottimista, più frequente tra gli addetti ai lavori, non ritiene che per i dottori di ricerca ci sia un grave problema di inflazione delle credenziali, perché la domanda non manca, sostenuta dagli investimenti pubblici e privati. Si tratta di una situazione efficacemente definita da Heitor et al. (2014) "co-evoluzione della formazione di capitale umano e della costruzione di capacità di ricerca istituzionale".

123

Questo è il punto di vista che si trova nelle pubblicazioni OECD (eg Auriol et al. 2013), il cui messaggio generale è che anche se si osserva un trend di peggioramento nel tempo degli esiti occupazionali dei dottori, il dottorato di ricerca garantisce tuttora ritorni occupazionali comunque soddisfacenti, e in media superiori a quelli dei titoli universitari inferiori. La ricerca comparata segnala infatti una forte eterogeneità tra l'espansione degli studi dottorali nei diversi paesi, ma nel periodo osservato, che pure include l'inizio della crisi economica, in nessuno dei paesi presi in considerazione il numero di nuovi titoli è diminuito rispetto al passato. Per quanto riguarda l'inserimento dei dottori nel mercato del lavoro, gli autori del report sono critici rispetto alle posizioni dei media, che stigmatizzano "quote di dottori eccessive, e scarso utilizzo delle loro competenze avanzate" (Auriol et al 2013: 13). In effetti il tasso di occupazione dei dottori a livello aggregato OECD è del 93%, contro un 81% per i laureati. Tuttavia gli autori riconoscono anche che "la posizione occupazionale di coloro che si sono addottorati più di recente potrebbe essere meno favorevole di quella di coloro che si sono addottorati tempo fa" (Auriol et al 2013: 14).

Non è possibile stabilire in generale se sia più corretta la prospettiva dell'inflazione delle credenziali o quella della coevoluzione. Il primo punto da sottolineare, a questo proposito, è l'eterogeneità della situazione. La performance occupazionale dei dottori di ricerca dipende dall'incontro tra domanda e offerta, ovvero tra la quantità di posti di lavoro ad alta qualificazione disponibili sul mercato del lavoro e la quantità di dottori prodotti dal sistema di istruzione superiore. È per questo che si osserva eterogeneità tra paesi, sia nel modo in cui l'incontro tra domanda e offerta si struttura nel mercato del lavoro, sia nel modo in cui le istituzioni pubbliche cercano di plasmare il processo di incontro, intervenendo dal lato della domanda e dal lato dell'offerta.

Inoltre, l'incontro ha luogo in un contesto dinamico, dove lo stock esistente di dottori ha un peso importante sulla capacità di assorbimento da parte del mercato del lavoro. In paesi relativamente arretrati, come il Portogallo, la Cina o la Corea del Sud non è difficile per un governo competente e con capacità di spesa perseguire coerentemente strategie di coevoluzione che incentivino in modo coordinato sia la domanda che l'offerta di competenze di

alto livello. Quando lo stock di dottori è ridotto, incentivarne massicciamente la produzione da parte delle università difficilmente risulterà in uno squilibrio, perché la capacità di assorbimento dell'economia è elevata. Più difficile è fare la stessa cosa in un contesto come quello europeo occidentale, dove lo stock pregresso di dottori di ricerca, in un mercato del lavoro relativamente rigido, limita la capacità di assorbimento dei nuovi dottori. Non a caso la Germania, il paese europeo la cui situazione sembra più distante dallo scenario dell'inflazione, non solo dispone di reti istituzionali solide che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di lavoratori ad alta qualificazione, ma ha anche evitato, negli ultimi anni, di aumentare in modo importante l'offerta di dottori.

Oltre all'eterogeneità tra contesti nazionali si deve considerare anche l'eterogeneità interna a ciascun paese, in particolare quella tra discipline, che è piuttosto simile nella gran parte dei paesi. Ovunque lo scenario dell'inflazione e dello spiazzamento sono più vicini alla realtà nel caso delle discipline umanistiche e delle scienze sociali orientate al paradigma critico ed espressive, mentre sono meno veri nel caso delle discipline scientifiche, intese in senso lato comprendendo anche le scienze sociali quantitative, come economia, demografia o statistica. Non è difficile spiegare questa differenza, da entrambi i lati del processo di incontro. Dal lato della domanda di lavoro, i dottori delle discipline umanistiche da sempre hanno un accesso inferiore ai mercati del lavoro non universitari dei loro colleghi nelle materie scientifiche, e questo li mette in difficoltà quando il mercato del lavoro universitario si satura, mentre i dottori nelle materie scientifiche possono più facilmente optare per il mercato del lavoro non universitario come *second best*, anche in assenza di una tradizione, come quella tedesca, di collegamenti stabili tra università e mercato del lavoro. Dal lato dell'offerta, nelle materie umanistiche è maggiore il bacino di laureati non facilmente occupabili in modo soddisfacente, e quindi interessati a "parcheggiarsi" in un corso dottorale, ed è anche minore la disponibilità di risorse per i professori, che sono quindi più incentivati a creare più posizioni dottorali per disporre di assistenza alla ricerca e/o all'insegnamento qualificata e a buon mercato.

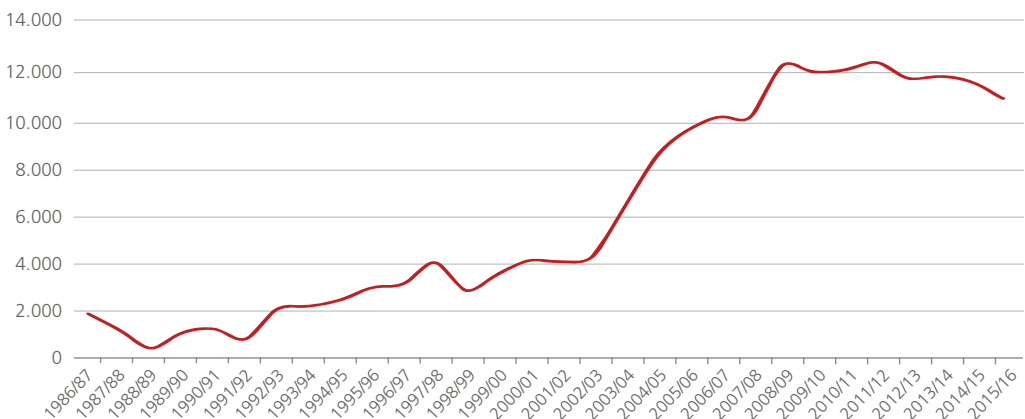
Un altro punto importante riguarda il parametro di confronto utilizzato: ci sono due modi di misurare l'andamento nel tempo dei ritorni al titolo di studio (Bernardi e Ballarino 2016). Quando il confronto si focalizza sul cambiamento nel tempo degli esiti occupazionali dei possessori di un determinato titolo si parla di analisi dei ritorni "assoluti", mentre quando esso si focalizza sul vantaggio o svantaggio occupazionale dei possessori di un determinato titolo rispetto ai possessori di un altro titolo e sulla sua variazione nel tempo, allora si parla di analisi dei ritorni "relativi" al titolo di studio. La teoria dell'inflazione delle credenziali educative è una teoria dei ritorni assoluti, mentre (per esempio) la teoria economica dello *skill-biased technological change* guarda ai ritorni relativi, mettendo in luce la crescita del vantaggio occupazionale dei laureati rispetto ai non laureati nei mercati del lavoro contemporanei. I due diversi punti di vista possono dare risultati diversi e apparentemente contraddittori. Nel

caso della qualità dell'occupazione dei laureati italiani, per esempio (Ballarino et al. 2014), se ne osserva una chiara riduzione nel tempo, ma la riduzione è ancora più forte per i possessori di un diploma di maturità o di licenza media. Questo significa che i ritorni alla laurea sono diminuiti in termini assoluti, ma sono cresciuti in termini relativi, rispetto ai titoli di scuola media inferiore e superiore, presumibilmente a causa di una dinamica di spiazzamento. Come vedremo nel prossimo paragrafo, anche per i dottori di ricerca nel nostro paese si osserva qualcosa di simile.

Il caso italiano

Il dottorato di ricerca in Italia esiste solo da circa 35 anni, ma la velocità con cui la partecipazione si è espansa fa del nostro paese un caso molto interessante. La figura 1 riporta la serie storica della partecipazione al dottorato in Italia, come numero di titoli concessi dalle università italiane in ciascun anno. La serie storica ha un andamento in cui si possono distinguere tre fasi. Nella prima, durata circa 15 anni, il sistema si espande costantemente ma lentamente, crescendo da circa 1.000 titoli all'anno fino a circa 4.000. Dall'inizio degli anni 2000 fino alla fine del decennio c'è una seconda fase, in cui il numero dei titoli esplose fino a superare le 12.000 unità annue, un'espansione molto maggiore di quella del numero di studenti e di professori universitari. Con il secondo decennio del nuovo millennio inizia una terza fase: l'esplosione finisce e il numero di nuovi dottori prodotti annualmente si assesta attorno ai 12.000, con una leggera tendenza al declino. Le analisi dei ritorni al titolo dottorale che presentiamo sotto si riferiscono sostanzialmente alla seconda di queste fasi.

Figura 1 – Numero di dottorati di ricerca conseguiti annualmente in Italia

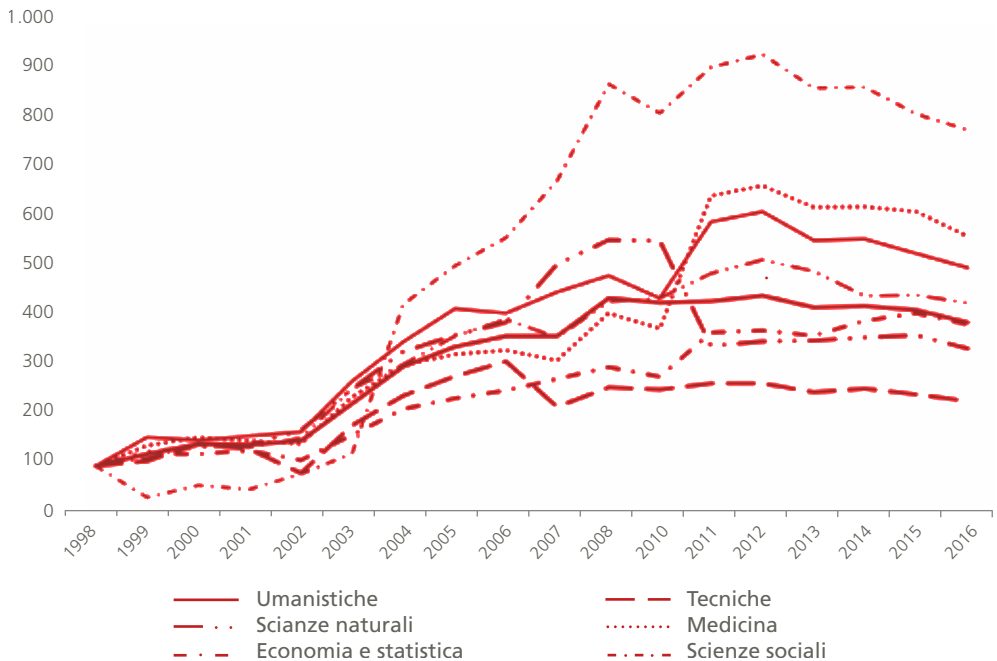


fonte: Argentin, Ballarino e Colombo (2020), da dati Istat (fino al 1998) e Miur (1999-2016).

La figura 2 disaggrega l'andamento del numero di dottori (a partire dal 1998) per disciplina, facendo il 1998 pari a 100. Si nota immediatamente come l'espansione sia tirata da discipline "deboli" quali le scienze sociali, legge e le materie umanistiche, le stesse che nello stesso periodo forniscono esiti occupazionali relativamente peggiori ai propri laureati. Questo suggerisce da una parte l'importanza del meccanismo del parcheggio nell'espansione della partecipazione, mentre dall'altra parte fa pensare che l'inflazione della credenziale, lo spiazzamento e la sovraistruzione potrebbero essere più forti in queste discipline che in quelle scientifiche o tecnologiche.

126

Figura 2 – Numero di dottorati di ricerca conseguiti annualmente in Italia, per disciplina: variazione 1998-2016 (1998=100)



fonte: Argentin, Ballarino e Colombo (2020), da dati Istat (fino al 1998) e Miur (1999-2016).

I dati migliori per studiare gli esiti occupazionali dei dottori di ricerca italiani al momento sono quelli del consorzio Almalaurea, che rilevano la condizione occupazionale di tutti i laureati degli atenei consorziati, quasi tutti gli atenei italiani, a 1, 3, 5 e - solo in un'indagine sperimentale del 2012 - a 10 anni dalla laurea. La tabella 2 riporta i risultati di una serie di analisi di regressione svolte sul database Almalaurea dei laureati, con tre diverse strategie di confronto, in termini di statica comparata, tra laureati e dottori di ricerca⁴. La prima confronta dottori di ricerca intervistati 5 anni dopo il conseguimento della laurea e laureati intervistati nello stesso anno, che nel loro caso significa solo un anno circa dopo la laurea. In questo confronto i dottori sono avvantaggiati, perché hanno maggiore esperienza (comprendendo in questa anche gli anni di dottorato). Il secondo confronto riguarda tutti i laureati dello stesso anno, intervistati 5 anni dopo, suddivisi per il confronto tra quelli che hanno smesso di studiare e quelli che hanno poi concluso un dottorato. Questo confronto avvantaggia i laureati, che hanno maggiore esperienza lavorativa, in linea di principio anche 5 anni, mentre i dottori ne hanno 2 nel migliore dei casi. Il terzo confronto, infine, riguarda di nuovo individui della stessa coorte di laurea, ma intervistati a 10 anni dal conseguimento del titolo, e dovrebbe essere il più equilibrato, perché si svolge nello stesso momento storico (come il primo e diversamente dal secondo) e rende l'esperienza lavorativa dei due gruppi relativamente simile: fino a 10 anni per i laureati, tra 5 e 10 per i dottori di ricerca.

127

In tutte le analisi sono esclusi i laureati in medicina, per via delle particolarità della formazione post-laurea in questa disciplina, e coloro che al momento dell'intervista frequentavano un corso di dottorato. Le analisi sono al netto delle variabili sociodemografiche (sesso, età alla laurea, regione di laurea, titolo di studio dei genitori e loro classe sociale) e degli indicatori di percorso e performance scolastici (tipo di diploma, voto di diploma) e universitari (disciplina di laurea, voto di laurea, ritardo nel conseguimento della laurea, lavoro durante gli studi).

⁴ Le analisi riportate sotto utilizzano i pesi calcolati da Almalaurea per riportare i risultati alla popolazione complessiva dei laureati nelle università italiane. I risultati sono stime da modelli di regressione logistica binomiale (effetti marginali) o OLS, e in entrambi i casi si interpretano come probabilità o come differenze tra probabilità.

Tabella 2 – Esiti occupazionali dei dottori di ricerca e dei laureati, probabilità predette (stime ed errori standard)

	Termini del confronto					
	1 anno dal conseguimento del rispettivo titolo		5 anni dalla laurea		10 anni dalla laurea	
(% stimate e relativi e.s.)	Dottori	Laureati	Dottori	Laureati	Dottori	Laureati
Occupati	83,2 (0,9)	71,9 (0,2)	75,2 (0,8)	87,8 (0,1)	81,1 (2,9)	88,7 (0,9)
Instabili tra gli occupati	62,7 (1,4)	59,1 (0,3)	69,1 (1,0)	26,5 (0,2)	32,9 (4,4)	13,8 (1,0)
Laurea necessaria per legge tra gli occupati	64,2 (1,6)	26,9 (0,3)	65,3 (1,0)	41,7 (0,2)	60,0 (4,3)	39,3 (1,3)
Laurea giudicata necessaria tra gli occupati	82,4 (1,3)	47,8 (0,2)	81,1 (0,9)	61,0 (0,2)	80,9 (3,3)	59,5 (1,3)
<i>(differenza stimata e relativo e.s.)</i>	Dottori - laureati					
Reddito mensile netto (euro)	+188 (16)		-109 (11)		+34 (56)	
Soddisfazione lavorativa (scala 1, min – 10, max)	-		-		+0,28 (0,17)	

fonte: Argentin, Ballarino e Colombo (2014).

Nel primo confronto, come ci si attendeva, risulta migliore la situazione dei dottori di ricerca, che sono più spesso occupati, hanno reddito superiore e si trovano meno spesso in situazione di sovraistruzione. I laureati occupati, però, hanno più spesso posti di lavoro a tempo indeterminato, per via della strutturale precarietà occupazionale dei dottori nei primi anni successivi al conseguimento del titolo. Negli altri due confronti, invece, si osserva un chiaro svantaggio dei dottori, più netto nel secondo ma evidente anche nel terzo, il più equilibrato: in questo caso i laureati che non hanno scelto di proseguire gli studi sono avvantaggiati sui loro colleghi che hanno fatto il dottorato dal punto di vista dell'occupazione e della sua stabilità, mentre non ci sono differenze significative per il reddito e la soddisfazione (che per le altre rilevazioni non è disponibile), mentre per quanto riguarda la sovraistruzione rimangono avvantaggiati i dottori. Si noti, comunque, che stiamo parlando della necessità ai fini del lavoro attualmente svolto della laurea, non del dottorato. In complesso e in media, quindi, gli esiti occupazionali dei dottori di ricerca italiani non sembrano essere molto diversi da quelli dei laureati. Le differenze sono in peggio dal punto di vista della stabilità dell'occupazione, per via della maggiore precarietà dei primi anni di carriera, e in meglio dal punto di vista della percezione della sovraistruzione, almeno rispetto alla laurea.

Per rispondere in modo preciso alle domande sull'inflazione e lo spiazzamento è però necessaria un'analisi dinamica. Questa è contenuta nelle tabelle 3 e 4, in cui i dottori di ricerca sono anche suddivisi per disciplina, tra le discipline "deboli", ovvero le umanistiche, legge e le scienze sociali, e le discipline "forti", ovvero le scientifiche e tecnologiche, più economia (ma senza medicina). L'analisi si riferisce ai laureati dal 1999 al 2009, tutti intervistati a 5 anni dalla laurea: si tratta quindi della versione dinamica del secondo dei tre esercizi di statica comparata presentati sopra, con i medesimi controlli, ma qui la popolazione indagata è estesa anche ai laureati dal 2006 al 2009. Questo confronto consente di massimizzare la numerosità dei casi, e nonostante vantaggi i laureati per la loro maggiore esperienza di lavoro è comunque adeguato all'obiettivo di questa analisi, che si concentra sulla variazione annuale degli esiti occupazionali dei dottori (ritorni assoluti, tabella 3) e sulla variazione della differenza di esiti tra dottori e laureati (ritorni relativi, tabella 4). Dato che ci interessa in entrambi i casi la variazione, il fatto che il confronto in termini assoluti tra dottori e laureati sia distorto dalla breve esperienza lavorativa dei dottori non è rilevante.

Tabella 3 – Esiti occupazionali dei dottori di ricerca 1999-2009, a 5 anni dalla laurea, variazione annua media (stime OLS)

	occupato	occupato nel privato	lavoro a tempo det.	sovraistruzione	salario mensile netto
Totale	-.0073 (.0020)***	.0139 (.0028)***	.0031 (.0026)	.0041 (.0019)**	-11.85 (3.072)***
Umanistiche, legge, scienze soc.	-.0156 (.0042)***	.0186 (.0057)***	-.0013 (.0050)	.0136 (.0045)***	-22.55 (6.267)***
Scientifiche, tecniche, economia	-.0040 (.0022)*	.0120 (.0033)***	.0043 (.0030)	.0016 (.0021)	-8.83 (3.506)**

fonte: Argentin, Ballarino e Colombo (2020).

Cominciando con i ritorni assoluti, dalla tabella 3 emerge un graduale peggioramento nel tempo delle probabilità dei dottori di ricerca italiani di avere un lavoro, che comunque, come abbiamo visto nella tabella 2 sono piuttosto elevate: in media, ogni anno la probabilità di essere occupati diminuisce di circa 0,7 punti percentuali (pp), mentre aumentano quella di lavorare nel settore privato (1,4 pp annui) e di avere un lavoro a tempo determinato (0,3 pp annui). Aumentano anche la probabilità di sentirsi sovraistruiti (0,4 pp annui in una scala da 1 a 10), e il salario diminuisce ogni anno di circa 12 euro al mese. A prima vista non sono valori molto alti, ma se si moltiplicano i coefficienti annui per 10 (la finestra di osservazione va dal 2004 al 2014) si ottiene una variazione non trascurabile sull'intero periodo osservato.

Se si divide il campione tra discipline umanistiche e scientifiche si osserva un peggioramento più netto nelle prime, in particolare per la probabilità di essere occupato e il salario, ma la differenza non è così grande come ci si sarebbe attesi alla luce del diverso grado di espansione (cfr. figura 2). I dottori nelle materie umanistiche ogni anno peggiorano di circa 1,6 pp la loro probabilità di essere occupati, che per i dottori nelle materie scientifiche scendono a 0,4, mentre il salario mensile dei primi diminuisce ogni anno di circa 23 euro, contro i 9 dei secondi. L'aumento della probabilità di lavorare nel privato è più forte per i dottori nelle materie umanistiche, e per questi ultimi si osserva anche un aumento non trascurabile della sovraistruzione percepita, di 0,14 punti all'anno, che nel caso delle materie scientifiche è invece stabile. I coefficienti per la probabilità di lavorare a tempo determinato non sono significativi, ma diversamente da quello che ci si aspetterebbe il segno è positivo per i dottori nelle materie scientifiche, mentre per i loro colleghi umanisti in sostanza non c'è trend.

Tabella 4 – Esiti occupazionali di laureati e dottori di ricerca 1999-2009, a 5 anni dalla laurea. Differenza tra dottori e laureati, variazione annua media (stime OLS)

	occupato	occupato nel privato	lavoro a tempo det.	sovraistruzione	salario mensile netto
differenza dottori-laureati	-.1132 (.0125)***	-.3782 (.0177)***	.4342 (.0163)***	-.1733 (.0129)***	-222.63 (20.608)***
variazione media annua	-.0082 (.0004)***	.0132 (.0005)***	.0029 (.0006)***	.0079 (.0007)***	-32.79 (.815)***
variazione media annua della differenza dottori-laureati	.0021 (.0017)	.0025 (.0024)	-.0018 (.0022)	-.0006 (.0017)	22.63 (2.786)***
Umanistiche, legge, scienze sociali					
differenza dottori-laureati	-.1173 (.0258)***	-.2930 (.0370)***	.3822 (.0308)***	-.2560 (.0278)***	-156.89 (46.642)***
variazione media annua	-.0102 (.0007)***	.0142 (.0008)***	.0051 (.0009)***	.0082 (.0009)***	-34.32 (1.138)***
variazione media annua della differenza dottori-laureati	-.0030 (.0034)	.0070 (.0048)	-.0117 (.0041)***	.0112 (.0038)***	14.81 (5.873)**

G. Ballarino. Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali

	Scientifiche, tecniche, economia				
differenza dottori-laureati	-.1084 (.0141)***	-.4103 (.0200)***	.4506 (.0191)***	-.1483 (.0146)***	-243.37 (22.964)***
variazione media annua	-.0061 (.0005)***	.0119 (.0007)***	.0014 (.0008)*	.0071 (.0009)***	-31.34 (1.169)***
variazione media annua della differenza dottori-laureati	.0038 (.0020)*	.0004 (.0027)	.0031 (.0025)	-.0052 (.0020)***	24.79 (3.199)***

fonte: Argentin, Ballarino e Colombo (2020).

La tabella 4 presenta un'analisi dei ritorni relativi, e della loro variazione nel tempo, che mette a confronto, come nella tab. 2, dottori di ricerca e laureati che non hanno intrapreso il dottorato⁵. La tabella 4 aggiunge tre cose importanti: primo, il trend di peggioramento nel tempo degli esiti occupazionali (inflazione delle credenziali educative) riguarda tutti i laureati italiani; secondo, questo trend è un po' meno forte per i dottori di ricerca; terzo, il peggioramento è più forte per le discipline umanistiche. Infatti, i coefficienti relativi alla variazione annua della differenza tra dottori e laureati⁶ vanno sempre nel senso di una diminuzione dello svantaggio dei dottori, ovvero di un miglioramento relativo della loro condizione, anche se i coefficienti sono significativi solo nel caso del reddito. In questo caso, la differenza media di reddito mensile netto tra dottori e laureati è di 222 euro circa, con una tendenza di peggioramento di circa 33 euro mensili all'anno per i laureati, ma di soli 10 euro l'anno circa per i dottori (-32,79 + 22.63)⁷. È interessante osservare che per la probabilità di lavorare nel settore privato la differenza del trend annuo, sia pur non significativa, è positiva, il che significa che questa probabilità aumenta di più per i dottori. In complesso si osserva quindi una tendenza, non forte, allo spiazzamento dei laureati da parte dei dottori di ricerca. Si deve peraltro tenere presente che i dottori sono osservati al massimo dopo 2 anni dal conseguimento del titolo dottorale, per cui la loro situazione ha probabilmente margini di miglioramento maggiori di quella dei laureati, che sono invece osservati 5 anni dopo il conseguimento del titolo e l'ingresso nel mercato del lavoro.

⁵ Come nella tabella 2, coloro che stanno frequentando un dottorato al momento dell'intervista sono esclusi dall'analisi

⁶ Si tratta di un'interazione tra il termine lineare per l'anno e la dummy che distingue dottori e laureati, per cui il coefficiente del trend annuo si riferisce ai soli laureati, mentre il trend annuo per i dottori risulta dalla somma tra il trend annuo e il termine di interazione tra anno e dottori.

⁷ La leggera differenza con la stima riportata in tab. 3 dipende da variazioni nel campione analitico dovute al diverso numero di casi mancanti.

Distinguendo tra discipline, si osserva che il peggioramento delle condizioni occupazionali dei laureati è più evidente nelle discipline umanistiche, mentre – anche a fronte di questo - il (leggero) miglioramento dei dottori rispetto ai laureati è più forte nelle materie scientifiche, in particolare per quanto riguarda la probabilità di essere occupati e il salario mensile. Nel caso della probabilità di avere un lavoro nel settore privato, nelle materie umanistiche il trend di crescita è più forte per i dottori, mentre nelle materie scientifiche non c'è differenza. Nel caso della probabilità di avere un lavoro a tempo determinato, nelle materie umanistiche il trend complessivo è di aumento, ma quello dei dottori è invece di diminuzione, mentre nelle scientifiche c'è un trend di aumento per entrambi i gruppi. Per la sovraistruzione, infine, nelle materie umanistiche si osserva un trend crescente per tutti, più forte nel caso dei dottori (0,8 pp annui per i primi, 1,94 pp annui per i secondi), mentre nelle materie scientifiche il trend di crescita per i laureati è simile a quello delle materie umanistiche, ma non lo si osserva per i dottori.

132

Conclusioni

Il confronto idealtipico tra un modello di dottorato tradizionale e un modello moderno è uno strumento di analisi utile per descrivere il mutamento in corso nella formazione post-laurea e dottorale contemporanea, per comprendere i meccanismi che lo spingono e per ipotizzare quali possano essere le tendenze future. Il confronto oppone un modello basato su rapporti personali, ampiamente informale e incentrato sui professori senior, a un modello burocratizzato (senza dare al termine alcun valore negativo), in cui l'insegnamento, l'apprendimento e la relativa valutazione seguono procedure definite da regole di valore generale, cui sono sottoposti tanto i professori senior che gli aspiranti studiosi.

Nella transizione dal modello tradizionale a quello moderno è decisiva l'espansione della partecipazione alla formazione dottorale, che rende molto difficile governarla nel modo informale e basato sui rapporti personali che caratterizza il modello tradizionale. La formalizzazione burocratica che caratterizza il modello moderno, peraltro, si associa anche all'esigenza di rendere il titolo di studio più informativo all'esterno, per rendere più facile una transizione al mercato del lavoro che non è più così veloce come quando i dottori erano una piccola minoranza dei laureati, selezionata molto positivamente. Sono in generale istruttivi, a questo proposito, i paragoni con i livelli di istruzione inferiori, in particolare i corsi universitari di primo livello, dove il processo di espansione ha avuto luogo diversi decenni or sono. Dato che le cause e gli obiettivi del mutamento sono molto simili, ci potrebbero essere lezioni importanti da trarre da quello che è accaduto per i titoli di primo livello.

Dal punto di vista dei dottori, l'aumento della partecipazione implica una diminuzione del valore di segnale, e quindi del valore occupazionale, del titolo dottorale. Questa inflazione della credenziale dottorale riguarda in particolare il mercato del lavoro accademico, e si manifesta quando all'aumento della partecipazione al dottorato non corrisponde un

proporzionato aumento della disponibilità di posti da professore o ricercatore. Se c'è questa proporzionalità, che ovviamente si può ottenere anche limitando l'aumento della partecipazione, si ha quella che gli studiosi chiamano coevoluzione, che si osserva prevalentemente in paesi late comer nello sviluppo, in cui lo stato è in grado di investire massicciamente sia nell'espansione del dottorato che in quella dei corsi universitari di primo e secondo livello e della ricerca, o in quei paesi che, come la Germania, riescono a limitare, per varie ragioni, l'espansione della partecipazione. Nei paesi in cui manca questa proporzionalità, come il nostro, si osserva invece inflazione della credenziale, ovvero un peggioramento graduale delle condizioni occupazionali dei dottori, che dà luogo a processi di spiazzamento, per cui i dottori di ricerca competono per i posti destinati ai laureati che non hanno proseguito gli studi. Una conseguenza dell'aumento della partecipazione che si osserva praticamente ovunque è la diversificazione degli esiti occupazionali, e in particolare la crescente frequenza di esiti extra-academici. Ovunque questo fenomeno è più frequente per i dottori nelle discipline scientifiche e tecniche, dove c'è maggiore tradizione pregressa in questo senso e c'è anche una maggiore domanda di competenze tecniche e scientifiche di alto livello da parte delle aziende.

Come limitare i fenomeni indesiderabili dell'inflazione e del conseguente spiazzamento? A questo proposito è istruttiva l'esperienza delle lauree di primo livello, dove nella maggior parte dei paesi l'aumento della partecipazione è stato associato non solo alla burocratizzazione del sistema formativo, ma anche con una differenziazione della formazione tra trafile più accademiche, orientate alla ricerca pura, e trafile più tecnico-professionali, orientate alla ricerca applicata o alle professioni (Ballarino 2011). Non bisogna dimenticare che anche nel dottorato, come nei livelli scolastici e universitari inferiori, l'aumento della partecipazione implica un aumento dell'eterogeneità degli studenti e dei loro obiettivi conoscitivi e occupazionali, che richiede una diversificazione anche degli obiettivi e delle metodologie formative, anche se questa difficilmente è catturata in modo adeguato dalle dicotomie care ai pedagogisti, quale quella tra competenze tecnico-professionali e competenze trasversali, o tra formazione d'aula e formazione esperienziale.

Nei paesi anglosassoni una distinzione tra diverse trafile formative post-laurea è già emersa per il primo livello della stessa, quello delle lauree magistrali italiane, con la distinzione tra master di ricerca e master professionali, variamente denominati, e probabilmente qualcosa di simile accadrà anche a livello dottorale, con una diversificazione tra formazione dottorale più tradizionale, finalizzata a produrre professori e/o ricercatori di base, e formazione dottorale più moderna, finalizzata a produrre ricercatori applicati o dirigenti pubblici e privati con competenze tecniche di alto livello. La differenziazione potrebbe essere tra diversi tipi di dottorato, come accaduto per i titoli universitari di primo e secondo livello, o anche tra diversi tipi di studenti nei medesimi corsi dottorali, come sta già accadendo in modo informale in molti corsi di dottorato.

Nel nostro paese l'espansione della partecipazione al dottorato è spinta soprattutto dal lato dell'offerta, dall'espansione della partecipazione ai livelli inferiori e dal peggioramento delle condizioni occupazionali dei laureati, per i quali diventa parcheggiarsi al dottorato. Nei termini della teoria del capitale umano, si tratta di una diminuzione dei costi indiretti della scelta di proseguire gli studi. Questo fenomeno è più forte nelle facoltà umanistiche, laurearsi nelle quali è meno impegnativo, e dove la carenza di fondi di ricerca adeguati porta i professori a sfruttare la possibilità di utilizzare i dottorandi come forza lavoro competente e a buon mercato, senza molto curarsi delle loro successive opportunità nella ricerca o nell'insegnamento. Si crea quindi un disallineamento tra offerta e domanda di dottori di ricerca, per cui aumentano i dottori nelle discipline umanistiche, dove c'è meno domanda, e non nelle discipline scientifiche, dove invece la domanda di mercato è maggiore. È bene ricordare, peraltro, che in Italia, come altrove, i dottori di ricerca sono selezionati positivamente: si tratta dei laureati più abili e più motivati, il che rende tanto più grave lo spreco di capitale umano associato alla loro sovraistruzione.

134

Riferimenti bibliografici

Argentin G., Ballarino G., Colombo S. (2014), Investire in formazione dopo la laurea: il dottorato di ricerca in Italia. AlmaLaurea WP 60, Bologna: AlmaLaurea Inter-University Consortium.

Argentin, G., Ballarino, G., Colombo, S. (2020), Expansion, inflation and crowding-out. The occupational outcomes of Italian PhD graduates, 1999-2009, unpublished paper.

Auriol, L., M. Misu and F. Galindo-Rueda (2016), Doctorate Holders' Labor Market and Mobility: The Academic Career as the First Choice, in Gokhberg, L., Shmatko, N., Auriol, L. (eds), *The Science and Technology Labor Force. The Value of Doctorate Holders and Development of Professional Careers*, pp. 51-74.

Autor, D., Dorn, D. (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market, *American Economic Review*, 103: 1553–1597.

Ballarino, G. (2011), Redesigning curricula: the involvement of economic actors, in M. Regini, ed., *European Universities and the Challenge of the Market*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 11-27.

Ballarino, G., Panichella, N. (2021), *Sociologia dell'istruzione*, Bologna: il Mulino.

Barbagli, M. (1982), *Educating for Unemployment. Politics, Labor Market and the School System, Italy, 1859-1973*, New York: Columbia University Press.

Bernardi, F., Ballarino, G. (a cura di, 2016), *Education, Occupation and Social Origin. A Comparative Analysis of the Transmission of Socio-Economic Inequalities*, Cheltenham: Elgar.

Clark, B. R. (1983), *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-national perspective*, Berkeley: UCB Press.

G. Ballarino. Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali

Coleman, J. (2005), *Fondamenti di teoria sociale*, Bologna: Il Mulino.

Collins, R. (2000), *Comparative and Historical Patterns of Education*, in Hallinan, M. T. (a cura di), *Handbook of the Sociology of Education*, New York: Kluwer, pp. 213-239.

Cyranski D., Gilbert N., Ledford H., Nayar A. e Yahia M. (2011), The PhD factory. The world is producing more PhDs that ever before. Is it time to stop? *Nature*, 472: 472-479.

Garcia-Quevedo, J., Mas-Verdú, F., & Polo-Otero, J. (2012). Which firms want PhDs? An analysis of the determinants of the demand. *Higher Education*, 63(5), 607–620.

Gumport, P. J. (1992), *Graduate education: comparative perspectives*, in B. Clark, G. Neave, (a cura di), *Encyclopedia of Higher Education*, Oxford: Pergamon, pp. 1132-46.

135

Iversen, T., Soskice, D. (2019), *Democracy and Prosperity Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton: Princeton UP.

Kehm, B. M., Teichler, U. (2016), *Doctoral Education and Labor Market: Policy Questions and Data Needs*, in Gokhberg, L., Shmatko, N., Auriol, L. (eds), *The Science and Technology Labor Force. The Value of Doctorate Holders and Development of Professional Careers*, pp. 11-29.

Moretti, E. (2017), *La nuova geografia del lavoro*, Milano: Mondadori.

OECD (2010), *Skills for Innovation and Research. The OECD Innovation Strategy*, Paris: OECD.

Oesch, D. (2013). *Occupational Change in Europe. How Technology and Education Transform the Job Structure*. Oxford: Oxford University Press.

Powell, W. W., Snellman, K. (2004), *The Knowledge Economy*, *Annual Review of Sociology*, 30, 199-220.

Regini, M. (2010, a cura di), *Laboratorio sulla qualità delle istituzioni universitarie. Rapporto per la Fondazione Cariplo*, Milano: Unires.

Schofer, E., Meyer, J. W. (2005), *The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century*, *American Sociological Review*, 70, pp. 898-920.

Weber, M. (1922, tr. it. 2012), *Economia e società. Dominio*, Roma: Donzelli.

L'esigenza di riorganizzare il dottorato di ricerca in Italia

Marino Regini

136

Nel dibattito pubblico che ha preceduto la stesura del PNRR era implicita l'idea che il percorso attuale di formazione alla ricerca in Italia debba essere riorganizzato per tenere conto non solo del tradizionale sbocco nell'accademia. Ma come? In quali direzioni? Naturalmente le modalità di riorganizzazione dipendono dall'analisi, o meglio dalla diagnosi su quali sono i problemi cruciali del modello di dottorato attuale.

Nel saggio in questo volume Ballarino, dopo l'utile distinzione fra modello tradizionale e modello moderno di formazione dottorale, concentra la maggior parte della sua analisi sugli esiti occupazionali, soprattutto in Italia. E uno dei concetti centrali di questa analisi è quello di una sovra-educazione rispetto a questi esiti, che produce una "inflazione delle credenziali". Dunque l'implicazione di policy, anche se non viene esplicitata, sembra inevitabilmente quella di restringere l'accesso al dottorato per evitare di aumentare il fenomeno di *over-education*.

Tuttavia, se si parte dai dati comparati sulla diffusione e sul peso del dottorato nei Paesi avanzati, il problema che balza subito agli occhi è un altro: la bassissima presenza di dottori di ricerca in Italia, legata a gravi carenze sia della domanda sia dell'offerta di formazione a livello dottorale. Dunque l'implicazione di policy dovrebbe essere in un certo senso opposta. Occorrerebbe cioè aumentare in modo significativo il numero dei dottori di ricerca in Italia, ma rivedendo al tempo stesso il modello di formazione dottorale in modi che vanno ben al di là di un semplice incentivo a passare dal modello tradizionale a quello moderno.

Cominciamo dalla diagnosi di una scarsissima diffusione del dottorato in Italia, per provare poi a capirne le ragioni e a spiegare il perché dell'apparente contraddizione con i dati sugli esiti occupazionali, che sembrano invece suggerire un fenomeno di *over-education*.

In primo luogo, in Italia la quota di dottori di ricerca sulla popolazione tra i 25 e i 34 anni è inferiore del 40-50% a quella della media dell'Unione Europea e dei Paesi a noi più simili come Francia e Spagna, ed è appena la metà di quella della Germania, del Regno Unito o dei Paesi scandinavi. Inoltre, è addirittura calata negli ultimi anni, a fronte di un aumento o di una sostanziale stabilità negli altri Paesi considerati (v. tabella 1).

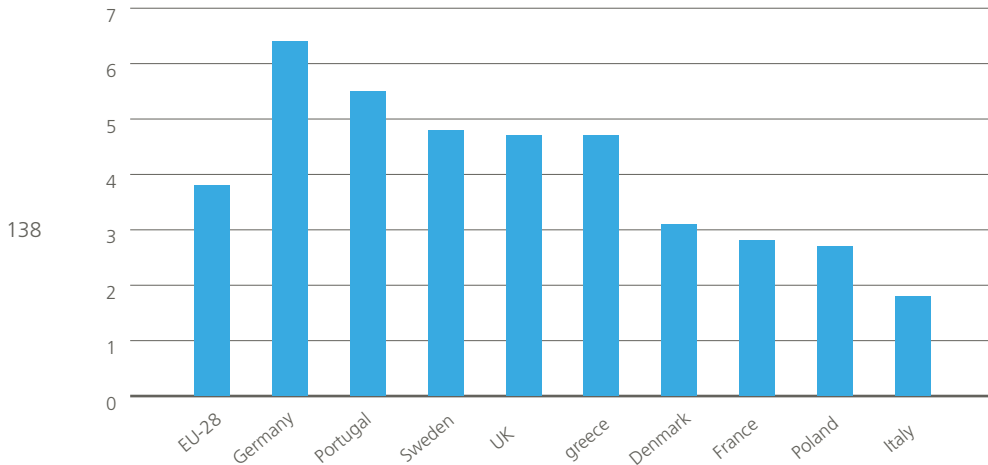
Tabella 1 – Tasso dottori di ricerca x 1000 abitanti 25-34 anni

Anno	2013	2018
Italy	1,2	1,0
EU-28 average	1,4	1,4
France	1,2	1,4
Spain	0,9	1,5
Germany	2,2	2,1
United Kingdom	1,9	2,0
Denmark	2,0	2,0

Fonte: Eurostat

In secondo luogo, senza forti interventi correttivi la situazione italiana si aggraverà ulteriormente nel prossimo futuro, perché la percentuale di studenti di dottorato sul totale degli studenti universitari in Italia – che già sono pochi in termini comparati – è di gran lunga più bassa che negli altri Paesi europei, compresi quelli meno sviluppati del nostro, come Portogallo, Grecia o Polonia (v. figura 1).

Figura 1 – Percentuale studenti di dottorato su totale iscritti all'università



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

Come possiamo spiegare questa scarsa diffusione del dottorato in Italia, nonché la contraddizione di avere meno dottori di ricerca e meno studenti di dottorato rispetto agli altri Paesi europei, eppure una minore occupabilità e quindi un fenomeno più accentuato di *over-education* e di inflazione delle credenziali? E quali conseguenze dobbiamo trarne per valutare le proposte di riorganizzazione del dottorato?

Una prima spiegazione della minore occupabilità dei dottori di ricerca italiani potrebbe trovarsi nella loro composizione disciplinare. Ballarino nota infatti come l'espansione dei dottori di ricerca in Italia sia stata tirata da discipline "deboli" quali le scienze sociali, giurisprudenza e le materie umanistiche; e mostra come l'inflazione delle credenziali e la sovra-educazione siano più forti in queste discipline che in quelle scientifiche o tecnologiche. Ma i dati comparati indicano che questa non è una specificità italiana. Certo, la tabella 2 ci mostra che in Italia ci sono più dottori di ricerca in giurisprudenza e discipline aziendali e meno in scienze sociali che nel resto d'Europa. Ma – se usiamo la classificazione ERC – le *Social Sciences and Humanities* (prime 3 colonne della tabella 2) assorbono nel complesso il 30% dei dottori di ricerca, che è esattamente la media europea. E le discipline STEM (colonne 4-6 tabella 2) ne assorbono il 48%, una quota superiore alla media europea. Dunque, in termini comparati, questa spiegazione non sembra suffragata dall'evidenza empirica.

Tabella 2 – Distribuzione dottori di ricerca per area disciplinare (2017)

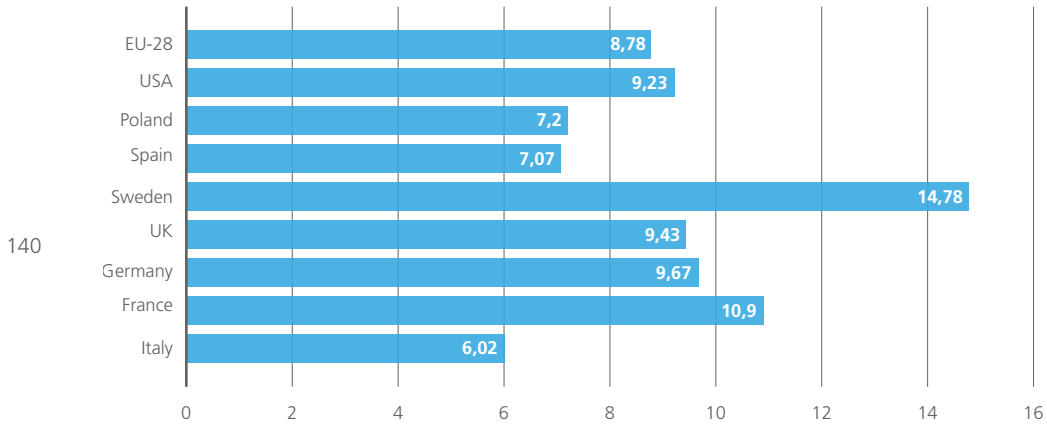
	Arts and humanities	Social sciences, journalism and information	Business, administration and law	Natural sciences, mathematics and statistics	Information and communication technologies	Engineering, manufacturing and construction	Health and welfare
Italy	12	7	11	24	2	22	16
Denmark	9	12	0	17	0	24	31
France	14	9	9	43	5	14	3
Germany	7	6	9	29	3	13	26
Poland	19	9	9	22	2	16	14
Spain	16	12	7	29	5	8	16
Sweden	5	8	3	20	5	25	28
United Kingdom	16	9	6	29	4	15	16
EU-23 average	12	10	8	22	4	18	17

Fonte: OECD, Education at a glance, 2019

La spiegazione che invece appare confermata da molti dati risiede in una carenza di domanda di dottori di ricerca, particolarmente accentuata in Italia per varie ragioni.

Una ragione cruciale di questa carenza di domanda sta nel tipo di tessuto economico italiano, caratterizzato da una preponderanza di micro-imprese e di settori produttivi a intensità tecnologica medio-bassa, che spiega il basso tasso di investimenti in R&S e quindi anche la scarsa domanda di capitale umano a elevata qualificazione. E infatti il tasso di occupati con funzioni di ricercatore sul totale degli occupati in Italia è molto più basso che nelle principali economie avanzate (v. figura 2).

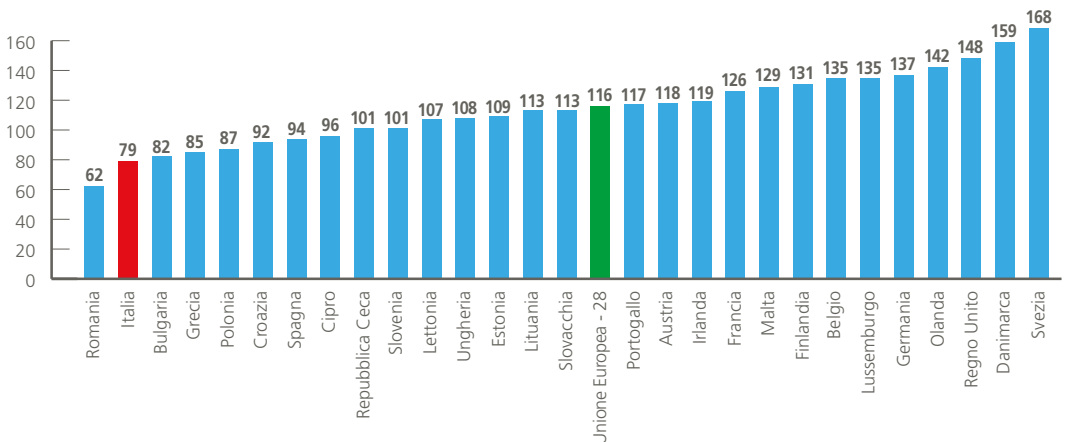
Figura 2 – Tasso ricercatori ogni 1000 occupati



Fonte: OECD, Main Science and Technology Indicators

Ma c'è una seconda ragione meno nota, che risiede nelle dimensioni molto più ridotte che alcuni settori pubblici, che tipicamente assorbono figure professionali molto qualificate, hanno in Italia rispetto ai Paesi di riferimento. In particolare, in quattro settori che in altri Paesi occupano un numero rilevante di dottori di ricerca – cioè l'istruzione, la sanità, i servizi sociali e la pubblica amministrazione – il tasso di occupati in rapporto alla popolazione è inferiore a quello di tutti gli altri Paesi dell'Unione Europea salvo la Romania (v. figura 3).

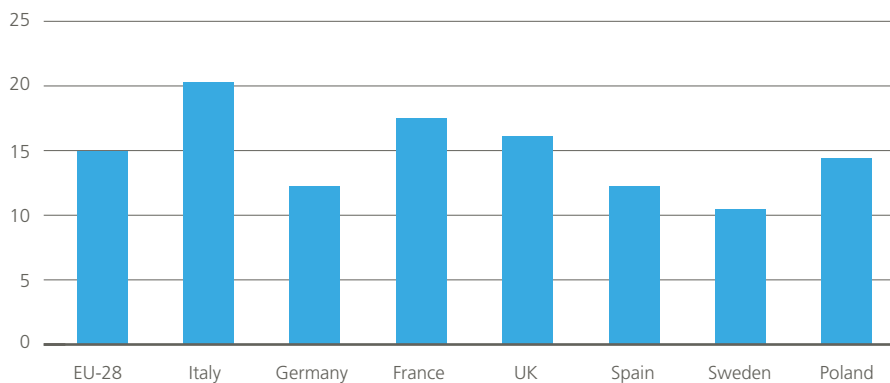
Figura 3 – Occupati nell'istruzione, sanità, assistenza e P.A. per 1000 abitanti (2019)



Fonte: E. Reyneri, "Troppo pochi lavoratori nel welfare italiano", *La Voce.info*, 21.9.2020

Infine, all'interno di questi settori gioca naturalmente un ruolo particolare quello universitario, perché un numero di docenti più basso che in altri Paesi impatta direttamente sulla capacità di assorbire i dottori di ricerca: minore è lo stock di docenti, minore è il turnover e quindi l'assunzione di dottori di ricerca. E che il numero di docenti universitari sia comparativamente molto basso in Italia lo dicono i dati sul rapporto docenti-studenti (v. figura 4).

Figura 4 – Rapporto studenti-docenti nell'istruzione terziaria (n. studenti per docente)



Fonte: Eurostat

Ma queste spiegazioni relative alla carenza di domanda di dottori di ricerca non sono sufficienti, se è vero – come mostrano varie ricerche – che il segmento di medie e grandi imprese a elevata intensità di conoscenza fatica invece a trovare capitale umano con competenze avanzate e attitudine alla ricerca. Questa difficoltà dipende anche da carenze dal lato dell'offerta. Cioè 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 P.A. Ad esempio, Mertens e Rübken (2013) stimano che soltanto il 10% dei dottori di ricerca tedeschi è assunto nelle università o nelle istituzioni di ricerca: il principale sbocco occupazionale è infatti il mercato del lavoro privato e pubblico.

Ma un simile sbocco richiede che anche in Italia si creino alcuni dottorati di ricerca specificamente rivolti all'innovazione nelle imprese e nella P.A., ed è questa la direzione in cui sembra muoversi, con una certa decisione, il PNRR. Per la verità, alcuni tentativi in questa direzione erano stati fatti anche in passato sia a livello locale che nazionale, ma con esiti insoddisfacenti.

Ad esempio, oltre 10 anni fa Assolombarda decise di stipulare accordi con le università milanesi per l'istituzione di dottorati in co-tutela con imprese ed enti esterni, denominati "Executive PhD" e destinati a lavoratori dipendenti e soprattutto a neolaureati, assunti da imprese o enti esterni con contratto di apprendistato in alta formazione. Ciò sulla base del presupposto che "la professionalità del dottore di ricerca spendibile in ambito industriale non si limita alle sole conoscenze scientifiche specialistiche, ma si estende anche a competenze di *project-management* e di *problem solving*, utili anche in attività e funzioni aziendali non riconducibili all'area Ricerca e Sviluppo".

142

Tuttavia, l'inserimento di questi percorsi all'interno dei normali corsi di dottorato attivati dalle università non ha consentito di enfatizzare quelle caratteristiche che un dottore di ricerca deve possedere per risultare attraente per un'impresa, ente o amministrazione pubblica: cioè formazione interdisciplinare, enfasi su *soft skills* e competenze trasversali, ricerca condotta in collaborazione con l'ente esterno presso cui il dottorando lavora o verrà assunto. Quest'ultima e cruciale caratteristica era largamente assente anche nei "dottorati innovativi a caratterizzazione industriale" finanziati nell'ambito del PON (Programma Operativo Nazionale Ricerca e Innovazione) 2014-2020 con fondi UE ma destinati esclusivamente alle Regioni meno sviluppate del Paese.

La proposta avanzata nel "piano Colao" cercava di superare questi limiti, articolandosi nei seguenti punti:

- bandire un numero consistente di nuovi corsi di dottorato di ricerca per l'innovazione nelle imprese e nella P.A., denominati "Applied PhD" per segnalare che devono essere nettamente distinti dai dottorati tradizionali;
- delegare la definizione delle procedure di selezione, dei programmi di studio collettivo e di ricerca individuale e dei criteri di valutazione finale ad accordi fra università e associazioni di rappresentanza imprenditoriale o consorzi di amministrazioni interessate;
- infine, attribuire l'organizzazione e la conduzione dei nuovi corsi di dottorato, che si aggiungono a quelli già attivati dalle singole università e che sono finanziati direttamente dal MIUR, su base competitiva agli atenei che ne fanno domanda e che vengono selezionati tenendo conto di criteri di merito e di equilibrio territoriale.

Insomma, per riprendere la teoria della "coevoluzione" richiamata nel contributo di Ballarino (Heitor et al. 2014), occorrono politiche ben calibrate capaci di favorire un processo di crescita congiunta fra il dottorato di ricerca, da una parte, e il sistema produttivo e della P.A., dall'altra.

Bisogna cioè superare il circolo vizioso per cui da un lato la scarsità di imprese ad alta intensità tecnologica e di amministrazioni innovative non offre sbocchi adeguati ai dottori di ricerca italiani; mentre dall'altro la scarsità di figure con competenze adeguate non

incentiva gran parte delle imprese a puntare su una "via alta" allo sviluppo investendo primariamente in R&S, né la P.A. a rinnovare profondamente le modalità di implementazione delle politiche pubbliche.

Il PNRR interviene con decisione su questo circolo vizioso. Dal lato della domanda, con la Missione 1 "Digitalizzazione e innovazione" si propone di favorire un salto di qualità nelle imprese e nella P.A. Mentre, dal lato dell'offerta, la Missione 4 "Istruzione e ricerca" prevede una riforma e un forte potenziamento dei dottorati innovativi che, da un lato, "aumentino l'efficacia delle azioni delle Amministrazioni pubbliche... incidendo sulla quota di personale con alte specializzazioni in materie STEM" (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2021, p. 192) e, dall'altro, "rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovano l'assunzione dei ricercatori dalle imprese" (idem, p. 199) Per i primi vengono stanziati 430 milioni, mentre per i secondi 600. In entrambi i casi, ci si attende comunque il coinvolgimento di imprese e centri di ricerca, visto che si tratta di dottorati non destinati alla carriera accademica.

Resta da vedere se queste misure previste dal PNRR riusciranno, a differenza dei timidi tentativi del recente passato, a scalfire il circolo vizioso che abbiamo illustrato sopra.

Riferimenti bibliografici

Heitor M., Horta H., Mendonca J. (2014), Developing human capital and research capacity: science policies promoting brain gain, *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 6-22.

Mertens, A., Rübken, H. (2013), Does a doctoral degree pay off? An empirical analysis of rates of return of German doctorate holders, *Higher Education*, 66, 217–231.

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

Reyneri, E. (2020) "Troppo pochi lavoratori nel welfare italiano", *La Voce.Info*, 21 settembre

Il dottorato di ricerca nelle dinamiche dell'innovazione

Alberto F. De Toni

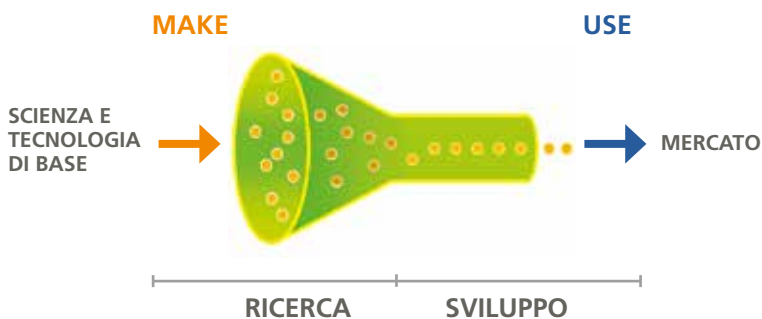
144

In questo contributo intendo proporre una riflessione – secondo la prospettiva di uno studioso dei processi di innovazione - su come va cambiando il profilo professionale del dottore di ricerca all'interno delle imprese. Gabriele Ballarino, nel suo paper in questo volume, riferisce che nel cosiddetto "modello avanzato" di dottorato il 70-80% dei dottori di ricerca va a lavorare nelle imprese. La riflessione vuole rispondere a questa domanda: cosa vanno a fare i dottori di ricerca nelle imprese? Vanno a svolgere un'attività di ricerca o altre, e quali?

Innovazione chiusa e innovazione aperta

Il paradigma della "innovazione aperta" o "Open Innovation" – formalizzato in letteratura da Henry Chesbrough (2003) – si è ormai affermato all'interno delle grandi realtà industriali come il modello di riferimento dell'innovazione. Il modello tradizionale viene definito per contrapposizione "innovazione chiusa" o "Closed Innovation" (vedi figura1).

Fig. 1 – Il modello della Closed Innovation

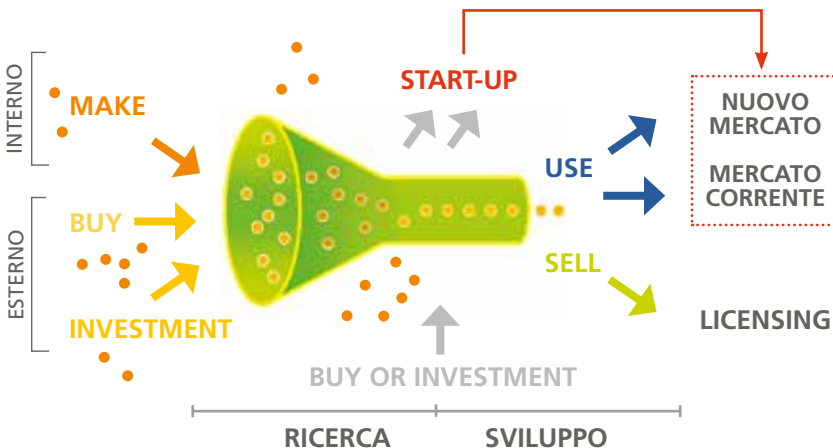


(fonte: De Toni, Barbaro, 2010, p. 100)

Per le multinazionali e le grandi corporation il modello tradizionale della Ricerca e Sviluppo svolta tutta all'interno è sempre più difficile da praticare, visto l'aumento da un lato di costi e rischi e dall'altro di numero e complessità dei business. Infatti la ricerca è troppo costosa, troppo rischiosa, richiede tempi troppo lunghi e riguarda tematiche sempre più numerose e vaste a tal punto che nemmeno i grandi gruppi internazionali non possono più permettersi il lusso di praticarla. Solo il pubblico può assumersi l'onere della ricerca. Il modello di innovazione di open innovation prevede che le imprese utilizzino i risultati della ricerca realizzata nelle università e negli enti di ricerca.

Il superamento di un modello classico di Ricerca e Sviluppo porta quindi ad un incremento di conoscenza sempre più fondato su sorgenti esterne (vedi figura 2). All'interno viene svolta l'attività chiave di "connessione" della conoscenza: la conoscenza esterna viene cioè riconosciuta, internalizzata e ricombinata.

Fig. 2 – Il modello della Open Innovation



(fonte: De Toni, Barbaro, 2010, p. 101)

Dalla Ricerca & Sviluppo alla Connessione & Sviluppo

Per dirla con uno slogan, come l'“innovazione chiusa” è basata sulla Ricerca & Sviluppo (R&S), così l'“innovazione aperta” è basata sulla Connessione & Sviluppo (C&S).

Oggi innovare significa soprattutto mutuare da un grande numero di attori esterni contributi significativi, metterli insieme, in una parola “connettere” conoscenze esterne e interne. Il dispiegamento del modello di Connessione & Sviluppo richiede quindi ai team interni di attivare due processi fondamentali.

Il primo è l'acquisizione di conoscenza distribuita esternamente presso centri di ricerca - quali università e istituti specializzati - e altri soggetti come fornitori, consulenti, laboratori di prove e misure, enti di certificazione, aziende di settori diversi, consorzi, clienti, comunità di pratica, comunità di interesse, concorrenti ecc. L'acquisizione può essere regolata da contratti o accordi di cooperazione, oppure essere il risultato di semplici interazioni. Questo processo prevede il coinvolgimento di una grande pluralità di attori, come rappresentato in figura 3.

146

Fig. 3 – Attori della Connessione e Sviluppo (C&S)



(fonte: De Toni, Barbaro, 2010, p. 103)

Il secondo processo fondamentale è quello della connessione della conoscenza interna con quella proveniente dall'esterno, in una ricombinazione il più possibile unica e discontinua. L'approccio dell'Innovazione Aperta assegna un ruolo notevolmente diverso alla funzione di R&S. Generare nuove idee, conoscenze e soluzioni tecnologiche non costituisce più il compito fondamentale della R&S. In un panorama caratterizzato dalla presenza e dalla continua crescita di conoscenza distribuita, il nuovo ruolo della funzione R&S è quello di riuscire a connettere e ricombinare tutte le conoscenze presenti esternamente all'azienda. In questo senso i ricercatori diventano sempre più dei “broker” della conoscenza, con l'obiettivo di valorizzare la conoscenza distribuita.

Un esempio di innovazione aperta: il caso Zambon

Il modello dell'*Open Innovation* è alla base dell'attuale successo di molte imprese che hanno saputo modificare i propri processi tradizionali di Ricerca e Sviluppo, per favorire una sempre maggiore capacità di integrare all'interno del proprio business conoscenza e tecnologie acquisite all'esterno.

Un caso significativo di *Open Innovation* è rappresentato dal gruppo farmaceutico Zambon. L'impresa affianca alla ricerca interna l'esplorazione dello scenario internazionale attraverso lo sviluppo di un fitto e dinamico network di relazioni con università, centri di ricerca, technology transfers, startup e aziende biotech, che rappresentano oggi una fonte di discovery ampia e ad alto potenziale innovativo.

147

Oggi la struttura di *Innovation & Medical Sciences* opera utilizzando un modello flessibile e integrato che oltre all'internalizzazione delle opportunità, opera attraverso accordi di *co-development* e *partnership*, focalizzandosi in particolare su progetti in sviluppo che abbiano concluso la fase pre-clinica e su progetti giunti al termine della fase II.

In ambito produttivo Zambon stringe alleanze con altre industrie farmaceutiche in modo tale da creare aziende dedicate a ogni nuovo prodotto. Zambon Group si riserva il diritto di prima commercializzazione del futuro nuovo farmaco.

Il successo di Zambon deriva non solo dallo sviluppo interno, ma anche dal saper «fare connessione» tra la conoscenza esterna, quella interna e i bisogni insoddisfatti e latenti del mercato. Con questa strategia dell'innovazione continua, fondata sulla cooperazione in primis con le università e con altre imprese, Zambon Group è in grado di competere con i grandi colossi del farmaco (Rebuffo et al., 2006).

L'innovazione aperta nelle PMI: il modello dell'innovazione senza ricerca

Per chi come noi vive in un Paese dove la stragrande maggioranza delle imprese è medio-piccola, una domanda è d'obbligo: l'affermazione del modello *Open Innovation* nelle grandi *corporation* che implicazioni ha per le PMI?

Per le grandi realtà industriali il superamento della Ricerca & Sviluppo a favore della Connessione & Sviluppo rappresenta effettivamente una grande discontinuità rispetto al passato. Per quanto riguarda le imprese di dimensione minore invece, riteniamo che il modello della *Open Innovation* rappresenti, meglio di altri, le modalità con cui le PMI hanno sempre innovato e continuano ad innovare.

Paradossalmente ci verrebbe da affermare che, nella formulazione dell'Open Innovation, le grandi imprese si siano ispirate a modelli da sempre declinati nelle imprese piccole e medie. Per una volta queste ultime sembrano avere anticipato i grandi gruppi industriali nelle strategie di sviluppo della conoscenza.

In tal senso i veri "pionieri" della Open Innovation sono state le imprese minori, costrette in questi sentieri inesplorati da risorse insufficienti e da limiti strutturali. Pionieri che hanno intuito, prima delle grandi corporation, i vantaggi derivanti dalla presenza di un gran numero di attori esterni detentori di conoscenza. La dimensione ridotta di tali realtà industriali, infatti, ha sempre precluso loro la possibilità di fare innovazione investendo ingenti risorse in strutture di R&S interne. Al contrario, la disponibilità di conoscenza esterna ha spinto le PMI a guardare direttamente laddove la conoscenza risultava già disponibile.

Come nei processi evolutivi dove i passaggi risultano molto stretti, così nelle piccole e medie imprese l'innovazione si è evoluta seguendo un modello quasi "obbligato", fondato sul presidio dei contributi esterni, declinando inconsapevolmente il principio della Connessione & Sviluppo.

Le aziende fortemente innovative sono quelle che, seguendo un approccio "aperto", si preoccupano di creare connessioni con i possessori della conoscenza che stanno al di fuori dei confini della propria organizzazione. Più un'azienda è in grado di mettere in relazione strutture esterne, più essa riesce ad intercettare differenti flussi di sapere, informazioni e quindi a creare nuove opportunità.

Questo meccanismo spiega perché l'Italia è famosa all'estero in quanto realizza un modello di "innovazione senza ricerca" (Bonaccorsi, Granelli, 2005). Nonostante i bassi investimenti dell'Italia in ricerca, il nostro sistema industriale ha tenuto in quanto i nostri imprenditori sono abituati ad andare ad attingere ai risultati della ricerca dove sono, in primis all'estero. Un caso eclatante è rappresentato dalla Geox di Montebelluna. Mario Moretti Polegato, il suo fondatore, ha acquisito commercialmente una tecnologia, quella della "membrana traspirante", già sviluppata per altri scopi dalla NASA, e l'ha brevettata per uso industriale applicandola al settore calzaturiero. Il brevetto Geox – che ha rappresentato un cambiamento radicale per l'industria della calzatura – proviene cioè da una tecnologia già nota da anni in ambito aerospaziale. Il grande successo di Geox non deriva dunque dallo sviluppo interno di una nuova tecnologia, quanto piuttosto dall'aver saputo "fare connessione" tra una tecnologia già esistente, la conoscenza interna e il bisogno latente del mercato di una calzatura in grado di mantenere il piede asciutto.

Storie di matrimoni falliti e annunci di nuovi matrimoni

Nella gran parte delle imprese Ricerca e Sviluppo (R&S) sono funzioni svolte all'interno della stessa unità organizzativa. Questa soluzione sembra essere la più naturale, giustificata anche dalle dimensioni spesso ridotte delle imprese italiane. Ma questa soluzione "naturale" è concettualmente "sbagliata". Lo si è capito nel tempo, come la storia di una coppia che nel tempo si rende conto che marito e moglie non sono fatti l'uno per l'altro. In altre parole potremmo sentenziare "Ricerca e Sviluppo: storia di un matrimonio fallito". Perché far coesistere R&S è un errore strutturale? Per tre motivi.

149

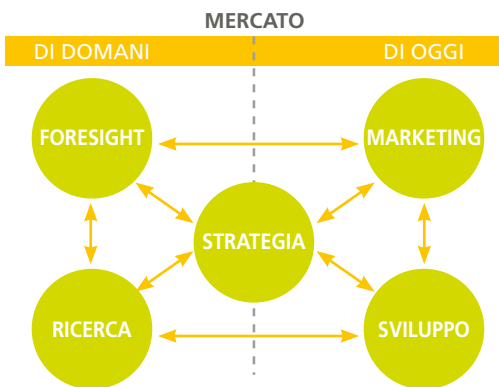
Il primo è il diverso orientamento temporale: medio-lungo (Ricerca), breve-medio (Sviluppo). La conseguenza di questa differenza è presto detta: la Ricerca è orientata al mercato di domani, mentre lo Sviluppo è orientato al mercato di oggi. Il fatturato lo si fa con il mercato di oggi e questo crea all'interno dell'organizzazione una polarizzazione verso i clienti di oggi. In pratica lo Sviluppo tende a "mangiarsi" la Ricerca. I clienti di domani aspettino pure, anche perché non si conoscono, non fanno ordini e non pagano. Il risultato finale è che la Ricerca è sempre in affanno e non riesce a disegnare l'offerta di domani. E, quando il futuro arriva, le imprese si trovano con tecnologie obsolete, gamme di prodotti vecchie, design superati ecc. Il secondo motivo per cui R&S non possono coesistere è che la Ricerca è "technology push" mentre lo Sviluppo è "market pull". Per sviluppare nuove tecnologie e nuovi design la Ricerca deve studiare i trend in essere dell'evoluzione tecnologica, immaginare relazioni nel tempo tra tecnologie, prodotti e mercati a partire dalle tecnologie di un futuro sia prossimo che lontano. Lo Sviluppo invece è trainato da mercati attuali.

Il terzo motivo per cui è opportuno separare R&S è che la ricerca è orientata alla esplorazione di nuove opportunità di combinazioni di tecnologie, prodotti e mercati mentre lo Sviluppo è orientato allo sfruttamento delle combinazioni già esistenti. In altre parole lo sviluppo è una fase dentro un circolo virtuoso marketing, progettazione, produzione e vendita volto alla massima efficienza, figlia della massima continuità in termini di processi operativi. La Ricerca invece è una fase dentro un circolo virtuoso foresight, ricerca, prototipazione e test volto a massimizzare l'innovazione, figlia della massima discontinuità in termini di soluzioni tecnologiche, design e funzionalità di prodotti e servizi. Si tratta di due circoli contrapposti che devono bilanciarsi dinamicamente per garantire il massimo di continuità (efficienza) e discontinuità (innovazione).

Il cosiddetto Foresight o Anticipazione è una nuova funzione aziendale volta a identificare i nuovi trend di tecnologie, mercati, consumatori, normative ecc. Il Marketing sta allo Sviluppo nel mercato di oggi, come il Foresight sta alla Ricerca nel mercato di domani. Come quando le coppie si separano anche qui possono nascere nuovi amori. Ecco che la Ricerca che si era separata dallo Sviluppo adesso è pronta a sposarsi con il Foresight.

Potremmo affermare “Anticipazione e Ricerca: l’annuncio di un nuovo matrimonio”. A fare da testimone alle nuove nozze è la Strategia d’impresa che si preoccupa anche di far stringere nuove relazioni tra Marketing e Sviluppo prodotti, i quali prima o poi potrebbero convolare anch’essi a nozze per restituirci una comunità finalmente felice (vedi figura 4).

Fig. 4 – Foresigt & Research: l’annuncio di un nuovo matrimonio



(fonte: De Toni, Siagri, Battistella, 2015, p.114.)

Oggi i prodotti e i servizi sono sempre più sofisticati. E nessuna impresa (anche grande) è in grado di presidiare tutte le tecnologie che entrano in un prodotto/servizio. Per questo motivo la Ricerca svolta all’interno è sempre più brokeraggio di conoscenza esterna e ricombinazione interna. In altre parole la Ricerca e Sviluppo sta diventando sempre più Connessione e Sviluppo.

Innovazione human driven versus innovazione digital driven

Quando parliamo di innovazione possiamo distinguere tra *human driven* e *digital driven*. Le innovazioni *human driven* sono essenziali per lo sviluppo di soluzioni creative che consentono di aumentare il valore di ogni (singolo) impiego delle conoscenze possedute; le innovazioni *digital driven* sono invece decisive per la moltiplicazione dei possibili impieghi della stessa conoscenza, moltiplicandone così anche il valore ricavabile dal totale dei ri-usi. In altre parole:

- le innovazioni *human driven* sono frutto di proposte e azioni derivanti dalla creatività e dall’intraprendenza umana, che genera valore immaginando nuovi usi (innovazioni d’uso), proponendo esperienze coinvolgenti o realizzando significativi processi di *sense-making*.

- le innovazioni *digital driven* nascono dal saper cogliere in pieno le potenzialità della rivoluzione digitale in essere, in termini di riduzione dei costi e di aumento delle prestazioni direttamente connesse alla tecnologia applicata.

Comunque nella costruzione delle nuove soluzioni i contributi degli uomini e degli apparati digitali risultano complementari in un mix di volta in volta specifico.

Gli elementi che concorrono a costituire una innovazione *human driven* sono così numerosi da dar vita a un lungo elenco: design, estetica, significato (sense making), brand, status symbol, trendy, cool, unicità, appartenenza, comunità, gruppo, tribù, relazioni, legami, emozione, esperienza, bellezza, contemplazione, desiderio, autenticità, genuinità, salubrità, tradizione, sogno, libertà, felicità, fiducia, etc. In omaggio al grande matematico August Ferdinand Möbius, abbiamo riportato questi elementi nella forma del famoso "nastro" simbolo della complessità (vedi figura 5).

151

Figura 5 – Elementi dell'innovazione human driven



(fonte: De Toni, Rullani, 2018, p.106)

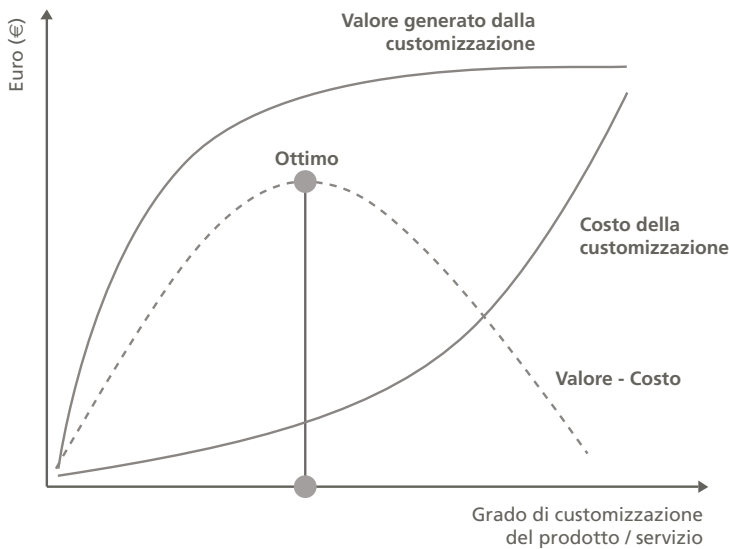
L'innovazione *human driven* rende possibile incorporare nei prodotti e servizi offerti questi elementi di natura intangibile i quali hanno un grande impatto sul loro valore aggiunto e sul vantaggio competitivo delle imprese.

L'innovazione *digital driven* nasce invece dalle disponibilità tecnologiche generate dall'impegnativa onda della rivoluzione digitale in essere. Per tutte le aziende che non fanno del digitale il loro core business, le tecnologie digitali - create al di fuori dei confini delle imprese - vengono selezionate, internalizzate e ricombinate per modificare e migliorare i prodotti, i servizi e i modelli di business in maniera unica, irripetibile e storicamente formata.

La figura 6 ci permette di approfondire in che modo le innovazioni *human* e *digital* agiscono. Il grafico riporta l'andamento del costo e del valore generato in funzione del grado di customizzazione del prodotto o servizio. L'aumento di customizzazione fa aumentare il valore generato per i produttori fino ad un valore massimo asintotico (ovvero oltre un certo livello di personalizzazione il mercato non è più disponibile a riconoscere un corrispondente aumento di prezzo); viceversa i costi dovuti alla customizzazione tendono ad aumentare in modo esponenziale. La differenza tra valore e costo è rappresentata da una curva ad "U" rovesciata, che individua un punto di ottimo della personalizzazione.

152

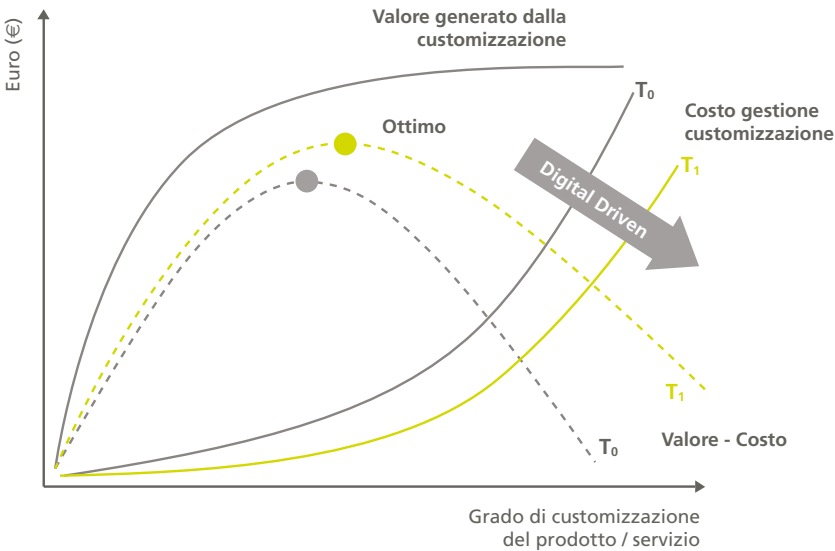
Figura 6 – Costo e valore di prodotto o servizio in funzione della customizzazione



(Fonte: De Toni, De Zan, 2015, p. 55)

Se analizziamo l'azione dell'innovazione *digital driven* vediamo come essa determina l'abbassamento della curva dei costi (vedi figura 7); l'introduzione di tecnologie digitali nei processi di personalizzazione comporta una diminuzione dei costi, che passano dalla curva T0 alla curva T1. Questo fa spostare la curva del "valore - costo" e di conseguenza anche la posizione del punto ottimo. Per i produttori diventa più conveniente una customizzazione più elevata, la quale genera un margine maggiore.

Figura 7 – Effetto dell'innovazione digital driven



(fonte: De Toni, Rullani, 2018, p.110)

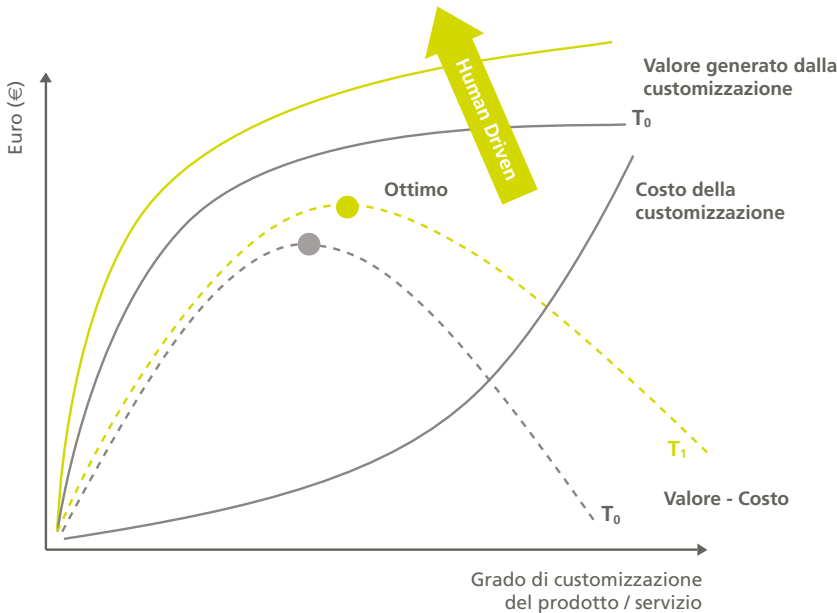
L'innovazione *human driven* agisce sulla curva del valore aumentandolo dalla curva T₀ alla curva T₁; si ottiene pertanto uno spostamento del punto di ottimo della curva del "valore – costo" (vedi figura 8). Per i produttori l'aumento della customizzazione genera un margine maggiore.

Nella curva in basso di figura 9 viene riportato il *trade-off* tra il valore unitario di un prodotto/servizio e il moltiplicatore.

Le imprese possono affrontare il mercato con diverse tipologie di prodotti:

- prodotti standard: l'impresa genera il fatturato replicando la vendita del prodotto. È il classico esempio delle aziende che offrono software applicativo standard. Ad esempio i produttori di app generano alti ricavi nella misura in cui sono capaci di ottenere elevati volumi di vendita (ovvero di alti valori di n), accontentandosi anche di bassi valori di v ;
- prodotti custom: l'impresa si concentra su prodotti custom, che si caratterizzano per un alto valore unitario v , a discapito del moltiplicatore n che tende ad essere tanto più basso quanto più cresce v .

Figura 8 – Effetto dell'innovazione human driven



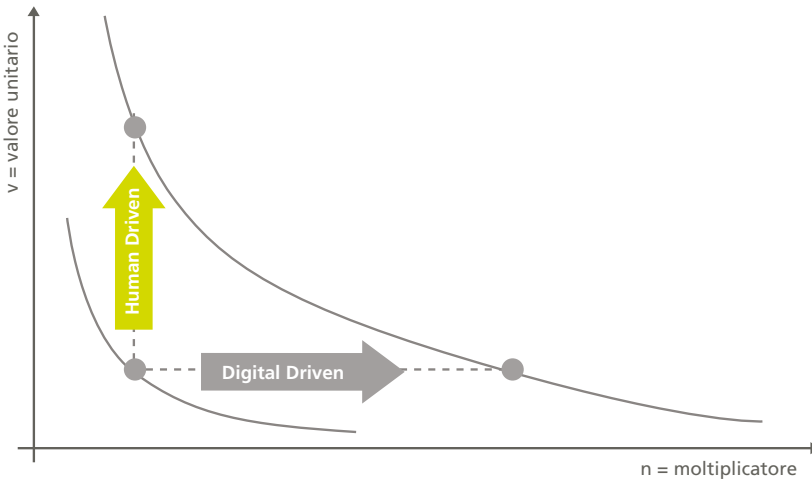
(fonte: De Toni, Rullani, 2018, p.111)

L'innovazione può agire in due modi diversi:

- l'innovazione *human driven* crea soluzioni di valore unitario (v) più elevato, incorporando nei prodotti e nei servizi elementi intangibili quali design, unicità, emozione ecc.
- l'innovazione *digital driven* abilita soluzioni nei prodotti e nei servizi aumentandone la replicabilità (n).

Questi stessi concetti riportati in figura 9 comportano nel tempo la traslazione della curva di trade-off verso l'alto e verso destra. Le innovazioni agiscono quindi rispettivamente in verticale o in orizzontale. In genere un'azienda non si sposta agendo solo con azioni *digital driven* o con azioni *human driven*, ma con un mix di queste due azioni. Azioni *human* aumentano il valore unitario, mentre azioni *digital* aumentano la replicabilità. Un vettore verticale ed uno orizzontale.

Figura 9 – Effetti dell'innovazione human driven e digital driven



(fonte: De Toni, Rullani, 2018, p.112)

Il ruolo emergente dei dottori di ricerca nelle imprese

Le riflessioni fin qui presentate sulle dinamiche attuali dell'innovazione disegnano un nuovo ruolo dei dottori di ricerca impegnati all'interno delle imprese.

Il passaggio - anche nei grandi gruppi internazionali - dal modello di "innovazione chiusa" a quello di "innovazione aperta", fa evolvere il binomio "ricerca & sviluppo" a quello di "connessione e sviluppo" e in ultima analisi sposta il baricentro dell'attenzione all'interno dell'impresa dalla "ricerca" alla "connessione".

Quale è la conseguenza per i dottori di ricerca di questo cambio di paradigma all'interno delle imprese? Semplice: il lavoro chiave non è più quello della ricerca, ma quello della connessione. I dottori di ricerca sono chiamati ad essere non dei ricercatori propriamente detti, ma degli autentici "broker della ricerca".

È una degradazione di ruolo? Io non lo credo. Anzi. All'interno delle università abbiamo in generale un'alta opinione di noi stessi in qualità di ricercatori e una opinione più bassa di altre professioni, considerate più "semplici", compresa quella degli imprenditori. Sulla base delle mie quarantennali esperienze nel rapporto tra università e imprese mi sono invece convinto che "è più facile trasformare dei soldi in buona ricerca, come fanno i ricercatori universitari, che trasformare i risultati di una buona ricerca in soldi, come fanno gli imprenditori". In maniera analoga tendiamo a pensare che un dottore di ricerca che diventi un ricercatore (universitario) svolga una professione più alta rispetto a quella di un dottore di ricerca che diventi un broker della ricerca.

Riteniamo cioè che le attività di “ricerca” siano di qualità più alta di quelle della “connessione”. Anche questo è, a mio avviso, un errore di valutazione. Nella connessione sono richieste competenze cosiddette “trasversali”: capacità di comprensione di altri linguaggi (centri di ricerca, fornitori, consulenti ecc.), di relazione, di negoziazione ecc. In altre parole non serve solo intelligenza intuitiva, ma anche intelligenza emotiva (Goleman, 2005).

Inoltre nella “Connessione & Sviluppo” sono previste varie fasi: mappatura delle fonti di conoscenza esterna, selezione, internalizzazione e ricombinazione (Nonaka, Takeuchi, 1997). Questo processo articolato in più fasi risulta complesso in quanto in generale non si tratta di individuare e trasferire all’interno un’innovazione incorporata in un dispositivo fisico, bensì configura lo sviluppo di un comune percorso cognitivo di apprendimento sul campo, coniugando il background tecnico-scientifico degli attori esterni con le esigenze specifiche dell’impresa e l’esperienza tecnica interna.

Nelle piccole imprese il primo broker dell’innovazione è l’imprenditore che intuisce le nuove esigenze dei clienti, frequenta le fiere per mappare le novità, negozia con i fornitori l’applicazione esclusiva di nuove tecnologie ecc. I broker della ricerca devono immaginare il loro ruolo in una logica imprenditoriale. La sfida è quella di presidiare i flussi di conoscenza, immaginare una loro utilità, partecipare al processo di internalizzazione, accompagnare la ricombinazione. I dottori di ricerca all’interno delle imprese devono assumere quindi un ruolo che è diverso da quello tipico del sistema accademico. In ultima analisi il broker della ricerca è un lavoro che richiede - oltre a competenze sui temi verticali della ricerca - anche competenze di natura imprenditoriale che sono quelle chiave per la “Connessione”.

Un altro ambito interessante di sviluppo professionale per i dottori di ricerca all’interno delle imprese è quello nelle unità di anticipazione o *foresight*. Si possono identificare quattro classi di Corporate Foresight, così come proposti da Rohrbeck e Gemünden (2007):

- *political environment foresight*: trend della situazione politico-economica e dei cambiamenti in termini legislativi;
- *consumer foresight*: trend socio-culturali dei bisogni e dello stile di vita dei consumatori;
- *technology foresight*: trend delle tecnologie emergenti e discontinuità tecnologiche;
- *competitive foresight*: trend dei concorrenti e trend dei prodotti e dei servizi disponibili nei mercati più importanti o da sviluppare.

Il *technology foresight* è il processo sistematico di supporto al *decision making* attraverso l’identificazione degli sviluppi futuri della tecnologia e della scienza (Martin, 1995). L’identificazione (*technology scanning*) e l’osservazione (*technology monitoring*) di tecnologie emergenti (segnali deboli) o esistenti, la valutazione delle loro opportunità e dei loro potenziali, e l’immagazzinamento e la diffusione delle informazioni sono i passi base di questo processo (Reger, 2001). Chi meglio di un dottore di ricerca in ambito tecnologico può svolgere questo ruolo?

Infine una riflessione circa i dottori di ricerca in ambito umanistico. In precedenza - trattando di innovazione *human driven* - abbiamo evidenziato come essa sia determinante per il vantaggio competitivo delle imprese. È necessario incorporare nei prodotti e nei servizi elementi di natura intangibile quali estetica, significato, unicità, appartenenza, emozione, bellezza, autenticità, libertà, fiducia ecc. E chi meglio di dottori di ricerca in *humanities* può svolgere questo ruolo dentro le aziende? Nelle imprese non c'è bisogno solo di esperti di scienze dure e/o scienze della vita, ma anche di scienze umane e sociali.

Nel dottorato di ricerca del "modello avanzato" ci può e ci deve essere spazio per tutte le discipline. Siamo pronti? Risponderebbe Shakespeare: "Ogni cosa è pronta se anche i nostri cuori lo sono."

Bibliografia

AAVV, Dottorati industriali: esperienze a confronto, I Quaderni dell'Osservatorio Università-Imprese # 02, Fondazione CRUI, 2019.
https://www2.cruil.it/cruil/osservatorio/2019_05_quaderno_osservatorio.pdf

Bonaccorsi A., Granelli A., *Innovazione. L'intelligenza s'industria*, Il Mulino, 2005.

Chesbrough H.W., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard, Harvard Business Press, 2003.

De Toni A. F., Barbaro A., *Visione evolutiva. Un viaggio tra uomini e organizzazioni, management strategico e complessità*, Etas, 2010.

De Toni A. F., De Zan G., *Il dilemma della complessità*, Marsilio Editori, 2015.

De Toni A. F., Rullani E. (a cura di), *Uomini 4.0: Ritorno Al Futuro. Creare valore esplorando la complessità*, Franco Angeli Edizioni, 2018.
http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/315

De Toni A. F., Siagri R. & Battistella C., *Anticipare il futuro. Corporate foresight*, Egea, 2015.

Goleman D., *Intelligenza emotiva. Che cos'è e perché può renderci felici*, Biblioteca Universale Rizzoli, 2005.

Martin B.R., *Foresight in Science and Technology*, *Technology Analysis & Strategic Management*, 7(2):139-168, 1995.

Nonaka I., Takeuchi H., *The knowledge-creating company. Creare le dinamiche dell'innovazione*, Guerini e Associati, 1997.

Rebuffo F. et al., *Tribuna dell'innovazione*, *Sistemi & Impresa*, n. 4, maggio 2006.

Reger G., *Technology foresight in companies: from an indicator to a network and process perspective*. *Technology Analysis and Strategic Management*, 13(4):533-553, 2001

Rohrbeck R., Gemünden H.G., *Strategic Foresight in Multinational Enterprises: Building a Best-Practice Framework from Case Studies*, R&D Management Conference 2008, Emerging methods in R&D management; Ottawa, Canada, 2008.

Analisi e prospettive del trasferimento di conoscenza in Italia

Riccardo Pietrabissa

158

La missione delle università, del sistema universitario più in generale, è molteplice e normalmente viene rappresentata dalle due attività di formazione, o didattica, e di ricerca. In effetti queste azioni sono gli strumenti per compiere la missione e raggiungere gli obiettivi che si concretizzano nel progresso culturale, sociale ed economico del paese, dei suoi cittadini, delle sue istituzioni. Questa concretizzazione viene chiamata, in Italia, terza missione, mentre in genere negli altri paesi è indicata come *impact*. Si consideri pertanto, come assunto per trattare il tema del trasferimento di conoscenza, che le attività di didattica e di ricerca sono gli strumenti per svolgere la missione di trasferire conoscenza per il progresso della società e delle sue parti.

Il processo che consente di valorizzare i risultati e i prodotti della didattica, ma soprattutto della ricerca e del *know-how* presente nelle università, necessita a sua volta di strumenti dedicati che non fanno parte della tradizione accademica e che solo negli ultimi 20 anni sono stati messi a punto, sperimentati e, dove possibile, finanziati e implementati. Si tratta degli strumenti di valorizzazione della ricerca, di trasferimento di conoscenza e di trasferimento tecnologico. In particolare questi ultimi, principalmente il brevetto e lo *spin-off*, sono facili da misurare mentre il trasferimento di conoscenza in quanto tale ha strumenti meno codificati e quindi la sua misura spesso sfugge all'analisi quantitativa.

La dimensione del fenomeno del trasferimento tecnologico svolto nelle università, negli enti di ricerca e negli IRCCS in Italia, è misurato da Netval, il Network per la valorizzazione della ricerca, che pubblica il rapporto annuale. Osservando l'evoluzione del fenomeno come rilevabile dai dati dei rapporti Netval, si osserva un notevole incremento di attività sia per quanto riguarda i depositi di nuovi brevetti, sia per quanto riguarda il bilancio tra costi e ricavi. Con riferimento al XVI rapporto, si riportano alcuni dati del 2020 e fra parentesi quelli del 2004:

1. numero di brevetti concessi annualmente alle università, agli EPR e agli IRCCS: 850 (75);
2. numero di brevetti presenti in portafoglio nelle università e negli EPR: 7.815 (1.189);
3. entrate da contratti di licenza stipulati dalle università e dagli EPR: 3.840 k€ (1.604 k€);
4. numero di *spin-off* accreditati della ricerca pubblica nati annualmente: 110 (26);
5. numero di addetti al TT nelle università e negli EPR: 409 (116).

I dati fotografano quindi una situazione del sistema in crescita e globalmente positiva. Se però si osserva più da vicino il fenomeno si nota che circa il 50% di questi numeri sono realizzati dalle 5 università/enti più attivi che rappresentano meno del 10% di quelli che partecipano alla survey. Quindi tra le università esistono differenze molto più marcate nell'investimento e nell'efficacia degli strumenti, dei processi e dei risultati del trasferimento tecnologico rispetto alle attività di didattica e di ricerca. È una questione di motivazione e di interpretazione della missione che, nonostante le dichiarazioni di intenti riportate negli statuti e nei piani strategici, non è ancora pienamente avviata in Italia rispetto ad altri paesi, anche europei. Anche gli addetti che si occupano di trasferimento tecnologico nelle università sono aumentati, ma il loro numero è ancora troppo piccolo in confronto con altri paesi simili all'Italia.

Si consideri anche che negli ultimi anni l'investimento in brevetti e *start-up* tecnologiche da parte di fondi di *venture capital* in Italia è aumentato moltissimo raggiungendo quasi il miliardo di euro di investimenti.

L'analisi dei dati sulla ricerca italiana conduce a definire il paradosso italiano, cioè l'incoerenza tra input e output della ricerca pubblica. La sintesi del paradosso è che l'Italia è un paese che investe in ricerca meno della media europea e ha un minor numero di ricercatori, ma il numero delle pubblicazioni e delle citazioni dei ricercatori italiani globalmente colloca l'Italia al settimo/ottavo posto tra tutti i paesi del mondo, spesso al primo se si considera il rapporto tra il numero delle pubblicazioni e l'investimento in ricerca; purtroppo però gli effetti di questa produzione di conoscenza in termini di impatto nei processi di innovazione tecnologica sono largamente inferiori a quelli di altri paesi.

Nel seguito, per semplicità, verrà chiamato "ricerca" il processo di generazione di nuova conoscenza e "sviluppo" il processo che genera impatto nella società partendo dai risultati della ricerca. Occorre infatti notare che, mentre la ricerca normalmente si svolge e si può svolgere autonomamente nelle università e negli enti di ricerca, lo sviluppo quasi sempre coinvolge anche enti esterni quali imprese, istituzioni, ospedali, ecc. Il trasferimento di conoscenza riguarda pertanto lo sviluppo e non la ricerca anche se spesso, soprattutto per mancanza di adeguati finanziamenti pubblici, nelle università si svolge ricerca stimolata da obiettivi di sviluppo di interesse di enti terzi, in genere privati.

Certamente in Italia esistono ancora molti ostacoli che rendono difficile la cooperazione tra università e impresa, tra pubblico e privato in genere. Fra questi i più critici e difficili da superare sono leggi e norme che riguardano le pubbliche amministrazioni e, di conseguenza, anche le università e gli enti di ricerca del sistema pubblico. Infatti la contrattazione di progetti di ricerca finanziati da privati, la gestione della proprietà dei risultati della ricerca, il trasferimento di brevetti, la partnership negli investimenti in laboratori ecc. sono azioni che esulano da quelle tipiche delle pubbliche amministrazioni, ma sono comuni nella ricerca e comportano necessariamente il coinvolgimento anche di interessi privati. Pertanto molte strade per negoziare la partecipazione di privati alle attività di sviluppo, talvolta anche di ricerca, sono rese difficili da norme giuridiche che sono state scritte con altre finalità. È purtroppo esperienza comune che spesso vengano presentati ricorsi ai TAR per denunciare il mancato rispetto di tali norme e paventare comportamenti preferenziali nella selezione di partner privati, talvolta si arriva anche a segnalare possibili reati da codice penale per i responsabili legali delle università.

Queste difficoltà non hanno impedito di far crescere i rapporti tra l'università e l'impresa e negli ultimi anni sono stati compiuti molti progressi che hanno riguardato la crescente sensibilità dei ricercatori nelle fasi di sviluppo dei risultati delle loro ricerche con l'obiettivo di generare impatto nella società.

Il percorso culturale non è stato breve e ancora solo meno di vent'anni fa molti professori universitari ritenevano che la partnership con enti privati, soprattutto con le imprese che operano sul mercato, potesse inquinare l'indipendenza dell'università, la libertà del ricercatore, il valore della ricerca in quanto tale. Le discipline più tecniche quali l'ingegneria, le biotecnologie, ma anche la medicina e in parte il diritto e l'economia, sono naturalmente più coinvolte nei processi di sviluppo e interazione con le necessità della società, ma la ricerca riguarda anche studi che possono essere molto lontani dalle applicazioni per la soluzione di problemi concreti e i ricercatori di queste aree preferiscono mantenere una totale indipendenza.

La riduzione dei finanziamenti alla ricerca, la richiesta di coinvolgere imprese a cofinanziare i progetti di ricerca e la pressione a dimostrare l'utilità delle ricerche e dei loro risultati già in fase di preparazione dei progetti hanno certamente contribuito a creare discriminazioni tra i diversi ambienti della ricerca universitaria, tra i territori, tra le attività scientifiche e quelle tecnologiche, tra sapere e utilità. In alcuni casi è stato esaltato il ruolo delle imprese nel finanziare e valutare le università e i gruppi di ricerca, in altri si è creata una forte diffidenza reciproca fra mondo della ricerca pubblica e tessuto economico e sociale.

Un esempio tangibile di questa contrapposizione è emerso qualche anno fa quando il Ministero dell'Università e della Ricerca e l'Agenzia Nazionale della Valutazione dell'Università e della Ricerca hanno iniziato a misurare la produzione di proprietà intellettuale e i fondi ottenuti dal trasferimento a terzi. Come conseguenza dell'accettazione del brevetto come

prodotto della ricerca è iniziata una spinta del mondo produttivo affinché i professori universitari e i ricercatori fossero valutati, anche in occasione dei concorsi universitari, equiparando i brevetti alle pubblicazioni scientifiche e confondendo ricerca e sviluppo tecnologico. Senza sviscere il ruolo importantissimo della applicazione dei risultati della ricerca per la soluzione di problemi concreti, occorre però riconoscere che questo deve essere un possibile effetto della ricerca, non la motivazione della ricerca stessa. L'innovazione e il progresso non nascono dalla soluzione dei problemi, ma dalla conoscenza della natura, dell'uomo e del suo pensiero. Oggi più che mai è lo studio dell'interazione complessa dei diversi fenomeni che caratterizzano la vita delle persone sul pianeta che può portare a quella nuova conoscenza capace di far progredire l'umanità in modo sostenibile, di creare ricchezza e benessere.

L'esperienza derivante dalle attività di trasferimento tecnologico e di valorizzazione della ricerca di questi ultimi anni ha documentato con grande evidenza che questi processi sono raramente lineari, quasi sempre sono resi complessi da interazioni tra tecnologie, considerazioni sociali, economiche, di mercato, ecc. Anche nel campo delle innovazioni tecnologiche, che sono le più facili da trasferire alle imprese perché quasi sempre riferite a prodotti e servizi già esistenti sul mercato, il trasferimento dei risultati della ricerca in quanto tali è difficile e la valutazione del *time-to-market* non favorevole, se si escludono le attività che portano a semplici innovazioni incrementali, spesso direttamente commissionate dalle imprese. In genere l'impresa non cerca risultati della ricerca, ma soluzioni ingegnerizzabili e prototipi sperimentabili, tanto più in un paese come l'Italia in cui il tessuto imprenditoriale è largamente costituito da piccole e medie imprese. È un tema di cultura, di rischio industriale e di mercato, di tempo di ritorno degli investimenti.

In tutti i grandi paesi del mondo le migliori università crescono nei luoghi più ricchi e industrializzati e tra il mondo della ricerca e il mondo dell'impresa esistono canali consolidati di relazioni. Occorre quindi stabilire in via definitiva anche in Italia quali siano i valori di prospettiva delle attività di ricerca e quali gli strumenti per generare l'impatto che produce progresso. È necessario decidere come portare i risultati delle ricerche, cioè la nuova conoscenza, ma anche la conoscenza che i ricercatori hanno perché leggono le pubblicazioni scientifiche, a generare impatto, mercato, progresso, benessere, anche economico e predisporre gli strumenti per poterlo fare senza infrangere la legge.

Le azioni di trasferimento tra l'università e l'impresa non riguardano solo le soluzioni tecnologiche, ma anche la nuova conoscenza nelle discipline sociali e nelle scienze umane che sempre più spesso conferisce valore anche ai prodotti e ai servizi a base tecnologica. Si sta affermando quindi, presso i sociologi dell'innovazione, la proposta di una transizione paradigmatica tra il trasferimento tecnologico, o trasferimento di conoscenza, e la trasformazione produttiva della conoscenza.

Con trasformazione produttiva della conoscenza si intende un processo che integri conoscenza, brevetti, *know-how*, richieste del mercato, valori sociali e trend tecnologici per progettare e realizzare nuovi prodotti e servizi. Oggi più che una volta il mercato è attento a ulteriori valori quali la sostenibilità, l'uso sociale, le diseguglianze. Sono pertanto tanti i valori che costituiscono elementi importanti della capacità di competere sul mercato grazie all'innovazione. La complessità sta quindi diventando essa stessa elemento di innovazione e le università devono proporre nuovi modelli di valorizzazione delle loro ricerche.

162

Una proposta che potrebbe favorire questo processo di evoluzione dalle discipline, tipiche delle università e delle strutture dipartimentali, verso i temi complessi, è la costituzione di strutture o addirittura di dipartimenti di sviluppo. Gli attuali dipartimenti rimarrebbero focalizzati sul progresso delle discipline e sulla formazione, il dipartimento di sviluppo potrebbe elaborare i risultati delle ricerche dei dipartimenti di ricerca per generare soluzioni per problemi più strutturati. In tal senso l'offerta di innovazione da nuova conoscenza potrebbe essere più efficace perché già orientata verso l'applicazione, arricchita e elaborata grazie all'integrazione con altre caratteristiche che la rendano più vicina alla sua realizzazione. Questo aumenterebbe, oltre all'efficacia, anche il valore riducendo il rischio industriale e di mercato. Una tale struttura dovrebbe avere anche laboratori per l'elaborazione e la sperimentazione di prototipi e competenze scientifiche, tecnologiche, gestionali e giuridiche.

Si è già accennato al tema della dimensione delle imprese. In un tessuto industriale fatto di grandi imprese è più facile stabilire rapporti efficaci con l'università. Nelle grandi imprese ci sono molte persone che comprendono la ricerca e i suoi risultati, che hanno studiato nelle università, che spesso continuano a studiare, che frequentano i congressi scientifici. La relazione tra grandi imprese e università c'è sempre stata e ha prodotto molte innovazioni industriali. Il trasferimento di conoscenza e di tecnologia tra le università e le grandi imprese ha consentito la realizzazione di centri e laboratori misti pubblico-privato, ha generato investimenti privati nella ricerca pubblica.

Ben diversa è la cooperazione tra le piccole e medie imprese e l'università. La capacità di sviluppo di prodotti basati su nuova conoscenza è minore, le esigenze di *time-to-market* molto maggiori, soprattutto in relazione alla capacità di investimento a rischio. Le piccole e medie imprese cercano conoscenza già pronta all'uso e questo raramente è ciò che si trova nelle università. L'eccezione sono le società *spin-off* della ricerca perché in questo caso la presenza dei ricercatori tra i soci consente di trasferire anche il *know-how*. La difficoltà è però legata all'accesso al mercato e, di conseguenza, al rischio finanziario. Negli anni '60 e '70 il boom economico in Italia contribuì a creare i distretti industriali e a generare il cosiddetto indotto. Le grandi imprese trasferivano tecnologia alle piccole che diventavano i loro fornitori di componenti, materiali, servizi. In questo caso l'investimento dei piccoli imprenditori sulla tecnologia trasferita dalle grandi imprese era protetto dalla garanzia del mercato generato

dalle stesse grandi imprese. Le difficoltà di circolazione delle merci e di logistica favorivano questi fenomeni a livello territoriale. In questo processo l'università trasferiva conoscenza alle grandi imprese che sostenevano le start-up tecnologiche.

Se oggi guardiamo il sistema delle start-up tecnologiche e, in particolare, le *spin-off* universitarie, è facile comprendere come la situazione sia molto diversa, molto più competitiva, molto più rischiosa. Il mercato è incerto, spesso manca totalmente il *public procurement* per queste newco, è difficile l'accesso al credito, le grandi imprese sono concorrenti e non clienti.

163

Se si esclude il caso particolare delle imprese *spin-off* della ricerca e delle università si osserva una situazione di relazioni caratterizzata da due casi estremi che sono anche i più frequenti:

1. il primo riguarda le relazioni con le grandi imprese, sia nazionali che straniere con sede in Italia. In questi casi è frequente che si sottoscrivano accordi sia istituzionali con l'Ateneo, sia specifici con i dipartimenti o i gruppi di ricerca. Si tratta spesso di accordi anche pluriennali, di collaborazione che prevedono anche investimenti in attrezzature e laboratori, di finanziamento di dottorati e assegni di ricerca. Questi casi sono caratterizzati anche da una attenta gestione della proprietà intellettuale che si genera, un po' in similitudine ai progetti europei. Il budget annuo che ne deriva per le università può essere elevato. In questi casi l'impresa sceglie la collaborazione sulla base delle competenze e delle strutture di ricerca conoscendo l'offerta delle università sia nazionali che straniere;
2. il secondo riguarda le relazioni con le piccole o medi imprese, spesso del territorio. In questo caso la richiesta è normalmente di fornire una soluzione a problemi specifici in tempi rapidi. Si tratta di accordi più brevi e di minor valore economico e interesse. Sono da considerarsi più simili alla consulenza che alla ricerca o allo sviluppo.

Un ultimo tema che sta emergendo dall'analisi delle missioni e delle strategie delle università per contribuire al progresso e al benessere della società riguarda le finalità della formazione, sia nei corsi di laurea che di dottorato. Si è determinata un'aspettativa, da parte di molte parti della società e soprattutto dalle famiglie, che gli studi universitari servano a trovare lavoro e a migliorare le condizioni economiche. Come conseguenza si chiede una formazione utile, strumentale ad imparare un lavoro qualificato. Questa visione, anche se certamente giusta in molti casi, non può essere esclusiva e determinare la valutazione della qualità della formazione dei corsi di studio e delle università. In molti dei paesi maggiormente industrializzati le università formano anche la classe degli imprenditori e i laureati creano lavoro di qualità. In Italia invece non si considerano gli studi universitari come formativi per originare imprese industriali e culturali che contribuiscano a generare occupazione. Nel dottorato questo aspetto è maggiormente presente e favorito dalle attività mirate all'approfondimento disciplinare.

I laureati in discipline scientifiche sono spesso digiuni di conoscenza economiche e giuridiche, gli studi sociali sono spesso molto distanti dalle tematiche tecnologiche, i nostri laureati e dottori di ricerca si sentono chiusi, anche metodologicamente e come strumenti, nei loro percorsi di studio e talvolta timorosi di sperimentare altri ambiti.

Una maggiore liberalizzazione dei manifesti didattici potrebbe consentire agli allievi più interessati e curiosi, a quelli che non considerano la laurea solo una patente abilitante, di costruire percorsi su cui formare meglio le proprie attitudini e ambizioni.

164

In conclusione, le università italiane da tempo si stanno interrogando sulla propria missione sia in ambito didattico che di ricerca. Gli obiettivi di generare impatto sulla società sia in termini economici e industriali, ma anche culturali e sociali, sono i valori su cui misurare la qualità dell'investimento di un paese nel sistema universitario. In Italia questo dibattito è ancora molto immaturo perché le istituzioni, le famiglie e le imprese sembrano non chiedere questo all'università. Le istituzioni vogliono misurare la quantità di impegno e il rispetto delle norme, le famiglie chiedono lauree da spendere sul mercato del lavoro, le imprese chiedono consulenza a basso costo. Questo scenario negativo non deve però allentare il nostro impegno e anzi deve imporci uno sforzo sempre maggiore nel contribuire al progresso con senso etico. Il rapporto tra le università e la società, il trasferimento di conoscenza, deve consentire all'Italia di sostituire l'artigianato industriale con imprese innovative che collaborano con il mondo della ricerca, assumono laureati e dottori di ricerca. Il compito dell'università è tornare ad essere un attore centrale nello sviluppo sociale e economico del paese con forte autonomia e senso di responsabilità.

I rapporti tra imprese e università in Italia

Francesco Ramella

166

Affronterò il tema dei rapporti tra università e imprese da una prospettiva empirica, facendo riferimento soprattutto ad una survey condotta pochi anni fa sulle attività di terza missione delle università statali italiane, a cui hanno risposto più di 5000 docenti e ricercatori (Perulli et al. 2018). Prima di illustrarne i risultati, però, vorrei collocarli sullo sfondo di quattro “fatti stilizzati” che aiutano ad interpretarli correttamente.

Il primo riguarda il ruolo importante che le università possono giocare nello sviluppo regionale, sia attraverso la formazione del capitale umano, sia mediante la ricerca e le attività di terza missione (Regini e Trigilia 2020; Geuna e Rossi 2015). Il secondo fatto stilizzato riguarda il nostro sistema di innovazione nazionale (SIN), che possiede un’architettura istituzionale piuttosto fragile in confronto con quella degli altri paesi europei più avanzati. Un’architettura caratterizzata da una carenza di beni collettivi e di risorse per l’innovazione, che si accompagna a relazioni piuttosto deboli tra gli attori del sistema e a un maggior ruolo dello Stato (Donatiello e Ramella 2017). Il terzo fatto riguarda gli effetti benefici che un’ampia letteratura internazionale riconosce alle partnership innovative tra le aziende, le università e i centri di ricerca, che trova riscontro anche nelle ricerche italiane (Ramella 2017). Infine, il quarto e ultimo fatto stilizzato riguarda la scarsità di rapporti esistenti in Italia tra le imprese e le università. I dati sono piuttosto eloquenti in proposito.

Le indagini condotte da Eurostat collocano invariabilmente le imprese italiane agli ultimi posti in Europa per le collaborazioni con le università. Secondo la Community Innovation Survey del 2016, solamente il 5,9% di esse aveva avviato una qualche partnership per l’innovazione negli anni precedenti l’indagine. Un valore che ci collocava in terz’ultima posizione nella graduatoria degli stati membri (davanti a Bulgaria e Malta). Nel 2018 il nostro paese aveva scalato diverse posizioni ma in una corsa al ribasso. La percentuale, infatti, risultava ancora al di sotto della media europea e la metà di quella tedesca (5% vs 10,5%). Seppure presente in tutte le classi dimensionali, la distanza con quest’ultimo paese risultava particolarmente marcata tra le piccole imprese.

Lo stesso quadro problematico emergeva analizzando gli investimenti delle imprese private nella ricerca accademica. In Italia, nel 2016, la quota si aggirava intorno all'1,3% del totale. Anche in questo caso ci collocavamo al quart'ultimo posto in Europa, ben al di sotto della media europea (6,9%) e dei livelli della Germania (13,8%). In termini assoluti l'entità dei finanziamenti era molto modesta. La ricerca universitaria finanziata dalle aziende private ammontava ad appena 73 milioni di euro. Un valore di 32 volte inferiore rispetto a quello delle imprese tedesche (2,3 miliardi di euro) e 3-4 volte più basso di quello delle imprese francesi (264 milioni di euro) e spagnole (188 milioni di euro).

La situazione è per fortuna migliorata nel corso degli ultimi anni a seguito della legge di stabilità per il 2017, che ha incrementato l'intensità del beneficio fiscale per gli attori economici che investono nelle attività di ricerca e sviluppo. I risultati non hanno tardato a manifestarsi. Nel 2018, infatti, i fondi destinati dalle imprese alla ricerca accademica sono addirittura quintuplicati, portandosi su valori (347 milioni di euro) che ci collocano ora al terzo posto in Europa, dietro la Germania (2,5 miliardi) e l'Olanda (399 milioni).

I dati provenienti dalla survey sulla terza missione degli accademici italiani – che colgono anche i rapporti meno istituzionalizzati – confermano un quadro in via di miglioramento e meno negativo di quello offerto dalle statistiche ufficiali. Su diversi fronti. In primo luogo, sul lato del finanziamento della ricerca. Tra i 4.360 docenti che hanno risposto al questionario e che nei cinque anni precedenti alla survey hanno lavorato ad un progetto finanziato, il 30% ha ricevuto un qualche fondo da un'impresa, con punte del 53% nell'area dell'ingegneria e dell'architettura e del 43% nell'area delle scienze della salute e in quelle agrarie.

In secondo luogo, nelle attività di trasferimento delle conoscenze e di valorizzazione commerciale della ricerca. Il 34% di coloro che hanno svolto consulenze o ricerche con/per soggetti esterni all'accademia, lo ha fatto avendo come referenti le imprese del settore privato. Nelle scienze agrarie e in quelle della salute si oltrepassa il 40% e nelle discipline ingegneristiche si arriva al 62%. Inoltre, il 40% degli accademici che hanno fondato una start-up dichiara che lo sbocco principale per i loro prodotti sono le imprese che operano nel mercato.

Infine, il 42% dei docenti ha segnalato alle imprese degli studenti e, a questi ultimi, delle opportunità di lavoro e il 21% ha svolto attività di formazione presso aziende o enti.

Nel complesso questi dati evidenziano una rete di rapporti con il settore privato-di-mercato più fitta e rilevante di quanto ci si potesse aspettare. Ciò che emerge, però, è un quadro ambivalente, fatto non solo di luci, ma anche di ombre. Se è vero che i rapporti ci sono, non necessariamente sono positivi, almeno dal punto di vista degli accademici. Il 77%, infatti, dichiara che "le imprese italiane non hanno la capacità di utilizzare la ricerca in modo efficace".

168

Dai dati, dunque, affiora un atteggiamento critico che non è limitato ai ricercatori universitari più ostili alla terza missione e/o alla commercializzazione della ricerca, bensì risulta trasversale. Riguarda tutti i settori scientifico-disciplinari. Trova d'accordo sia coloro che si impegnano poco nella terza missione, sia coloro che lo fanno molto. Questa unanimità di giudizi può indurre a pensare che si tratti di un'avversione di tipo culturale-ideologico. Senza escludere del tutto questa possibilità, dobbiamo però osservare che tra gli accademici emerge piuttosto una diffusa accettazione del ruolo dell'università nello sviluppo economico e del contributo che essa può fornire alla competitività delle imprese, seppure non a discapito delle altre missioni tradizionali. Questa disponibilità risulta particolarmente forte in alcune aree scientifico-disciplinari, quali l'ingegneria industriale e l'informatica.

Va aggiunto che il giudizio negativo sulle imprese è condiviso da chi lavora a stretto contatto con esse: a) nel settore ingegneristico il numero dei critici raggiunge addirittura l'83%; b) tra chi ottiene oltre la metà dei finanziamenti dalle imprese private la percentuale si attesta al 75% e c) sale al 78% tra coloro che vi collaborano nella ricerca o con le consulenze. Non pare perciò un'ideologia anti-industriale o anti-imprenditoriale a motivare questo sguardo critico. Piuttosto, gli accademici sembrano suggerire che *it takes two to tango*, cioè che per diventare proficuo e produttivo il rapporto università-imprese necessita che queste ultime si attrezzino al meglio per assorbire quanto di utile può venire dal mondo della ricerca, investendo più risorse materiali e umane su questo fronte.

Ciò detto, il problema è in parte connesso anche ad un *mismatch* di aspettative. Le imprese, infatti, lamentano spesso la lentezza e gli ostacoli di natura burocratica frapposti dagli atenei alle collaborazioni extra-accademiche; così come la difficoltà di trovare un punto di accordo sia sulla proprietà intellettuale dei prodotti delle collaborazioni (ad esempio sui brevetti), sia sulla tutela della riservatezza sui risultati delle ricerche. Dietro le collaborazioni università-imprese affiora anche un sostanziale disallineamento di incentivi e prospettive temporali. Gli universitari, infatti, sono spesso interessati a finanziamenti per linee di ricerca con rilevanti implicazioni scientifiche che, però, oltre a richiedere ingenti risorse, possono avere tempi

di sviluppo medio-lunghi. Le imprese, al contrario, sono più interessate a collaborazioni che abbiamo ricadute di mercato nel breve-medio periodo. La larga prevalenza nel tessuto produttivo italiano di imprese di piccole e medie dimensioni, dotate di poche risorse umane e finanziarie, tende ad accentuare questo aspetto.

Lo stesso disallineamento, ma con polarità temporali invertite, si intravede sul fronte della divulgazione dei risultati scientifici che scaturiscono dalle collaborazioni. In questo caso, sono gli accademici ad “avere fretta”, auspicando una pubblicazione in tempi rapidi degli esiti delle ricerche, per motivi di reputazione scientifica e di carriera accademica. Le imprese, viceversa, sono interessate a una certa riservatezza e quindi a posporre quanto più possibile l’uscita dei risultati.

169

Queste difficoltà dei rapporti Università-imprese esce confermata da una indagine europea (EU 2018a) che ha coinvolto oltre 3 mila istituzioni universitarie, con 14 mila interviste fatte con ricercatori e manager accademici e oltre 3 mila con rappresentanti delle aziende (da qui in avanti imprenditori). Per quanto riguarda l’Italia, sia da parte degli accademici che degli imprenditori, tra i maggiori ostacoli alla collaborazione vengono indicati l’insufficienza degli incentivi pubblici e i vincoli burocratici. Gli accademici, dal canto loro, enfatizzano anche la scarsa dotazione di risorse delle piccole e medie imprese, mentre gli imprenditori sottolineano la differenza di orizzonti temporali e la diversità di motivazioni della ricerca accademica a cui si accompagna un deficit di conoscenza del mondo delle imprese.

Dall’indagine, però, affiorano pure delle note positive per il nostro Paese. Su entrambi i versanti della relazione, infatti, la volontà di aumentare le collaborazioni risulta ampiamente maggioritaria e decisamente superiore alla media europea: la condividono l’81% degli accademici italiani (contro il 57% della media europea) e il 62% degli imprenditori (vs il 51% in Europa). Per facilitare la tessitura di queste relazioni, entrambi i partner ritengono essenziale costruire un buon clima di fiducia. Un rapporto basato su obiettivi condivisi, flessibilità e chiari impegni reciproci stimola l’interazione, con il risultato di una collaborazione più efficace e sostenibile nel tempo.

Da qualche anno co-dirigo il “Centro Luigi Bobbio per la ricerca sociale pubblica e applicata” dell’Università di Torino, che promuove progetti *stakeholders-oriented*. Il Centro realizza *ricerche collaborative* con le imprese, le organizzazioni degli interessi e gli attori pubblici locali. Questo tipo di ricerche implica da parte di tutti gli attori coinvolti un contributo attivo alla co-generazione di conoscenze rilevanti sia per lo sviluppo territoriale che per i cittadini. La cosa di cui un ricercatore accademico si rende immediatamente conto impegnandosi in questo tipo di attività è la difficoltà di costruire simili accordi, poiché bisogna fare un grande

sforzo per sintonizzare i linguaggi e comprendere quali sono gli obiettivi e le aspettative reciproche.

Per fare solo un esempio, nell'ultimo contratto che abbiamo sottoscritto con una grande azienda italiana, di rilevanza internazionale, i rapporti da consegnare al termine della ricerca venivano definiti dal loro ufficio legale come "entrata merce". Spesso dalle aziende private viene lamentata la burocrazia delle università e la scarsa comprensione delle dinamiche di impresa. Sono osservazioni fondate. Dal mio particolare punto di osservazione, tuttavia, posso testimoniare altrettanta burocrazia e deficit di comprensione da parte degli *stakeholders* su quale sia la "missione" dell'università. Si tratta perciò di costruire i primi rapporti con pazienza reciproca, nella piena consapevolezza che essi rappresentano un investimento generativo, che crea capitale sociale e dinamiche moltiplicative.

170

Gli studi degli economisti sulle partnership tra imprese e università tendono ad enfatizzare soprattutto il lato della commercializzazione della ricerca e della disseminazione di conoscenza. I sociologi, invece, richiamano anche gli aspetti socio-normativi di queste relazioni (Ramella 2013). Ritengo a ragione. Il ruolo del capitale sociale, infatti, non va sottovalutato. I risultati della ricerca europea lo confermano: sia gli accademici che gli imprenditori coinvolti in accordi per la ricerca e l'innovazione richiamano spesso l'importanza delle relazioni create in precedenza. Così come non va neppure trascurato il ruolo delle politiche. Come abbiamo detto, gli interventi legislativi e normativi varati negli ultimi anni dal governo italiano hanno agevolato non poco la tessitura di collaborazioni.

Vengo quindi ad un ultimo punto che mi sembra cruciale proprio sul fronte delle politiche. Nella survey europea, sia gli imprenditori che gli accademici italiani si attribuiscono il merito principale della costruzione delle partnership. Il 60% degli imprenditori affermano di essere quasi sempre loro a prendere l'iniziativa; a questi si aggiunge un altro 33% che lo fa qualche volta. Per gli accademici le percentuali sono simili ma a parti invertite: nel 56% dei casi dicono di essere quasi sempre loro a promuovere la collaborazione; nel 36% dei casi qualche volta. Pochi intervistati, invece, menzionano l'azione di mediatori istituzionali: solo il 21% degli accademici e appena il 7% degli imprenditori attribuiscono un ruolo rilevante alle agenzie regionali di sviluppo e ad altre organizzazioni e reti territoriali.

Questi dati mettono in luce una forte carenza di brokers istituzionali. Poiché se è vero che il "tango si balla in due" è anche vero che, spesso, la "danza dello sviluppo" richiede una pluralità di "ballerini" che devono essere aiutati ad avvicinarsi e a migliorare i loro passi. A questo dovrebbero servire le politiche di sviluppo territoriale: a risolvere le situazioni di *network failure*, ovvero l'assenza di rapporti tra gli *stakeholders*, che si producono non solo per loro indisponibilità, ma anche per mancanza di adeguati incentivi, informazioni e opportunità

(Schrank e Whitford 2011). Servono perciò imprenditori istituzionali che costruiscano reti e occasioni che facilitino questo incontro, sensibilizzando gli attori, traducendo i linguaggi, collegando i segmenti più dinamici del settore pubblico e di quello privato (Kuznetsov, Y. C. Sabel 2014). Solitamente, ma non necessariamente, sono gli attori pubblici a svolgere questa funzione di brokeraggio socio-istituzionale, promuovendo le condizioni per la collaborazione di tutti coloro che possono offrire un contributo rilevante allo sviluppo locale. A tal fine creano degli «spazi pubblici collaborativi» dove è possibile discutere e scambiarsi informazioni reciprocamente utili (Lester e Piore 2004).

Parlando della Tripla Elica (TE) - cioè di una spirale dell'innovazione che mette al centro le interazioni fra università, industria e governo – Etzkowitz afferma che nelle regioni dove questo modello si realizza viene spesso creato uno "spazio del consenso". Cioè un luogo dove i maggiori attori del territorio si riuniscono per dar vita a «reti di discussione» che oltrepassano i confini delle sfere istituzionali. Esempi di questo tipo sono il New England Council nell'area di Boston durante gli anni Venti del secolo scorso, oppure la Joint Venture Silicon Valley durante la crisi dei primi anni Novanta. (Etzkowitz 2002; 2008).

Esperienze del genere non si trovano soltanto nelle regioni avanzate. In Colombia, ad esempio, la municipalità di Medellín in collaborazione con alcune grandi imprese pubbliche ha dato vita alla Ruta N, un "centro de innovación y negocios" che ha raggiunto in poco tempo una grande notorietà internazionale. Si tratta di un'agenzia regionale per l'innovazione e l'incubazione imprenditoriale, attenta ai temi della sostenibilità e dell'inclusione sociale, che intende promuovere la transizione della regione verso l'economia della conoscenza. A partire dalla sua istituzione, nel 2009, questo centro è riuscito a creare oltre 3 mila nuovi posti di lavoro qualificati collaborando con oltre 150 imprese locali e internazionali (EU 2018a). Un esempio altrettanto rilevante di "istituzioni di intermediazione" è rappresentato, in Germania, dalla rete dei Fraunhofer-Gesellschaft, che con i suoi 75 istituti di ricerca e 29.000 scienziati e ingegneri qualificati, gestisce un budget annuale per la ricerca di 2,8 miliardi di euro, la gran parte dei quali sono generati attraverso contratti di collaborazione. Un terzo del bilancio proviene da finanziamenti pubblici dello Stato federale e dei Lander regionali, un altro terzo dalle imprese private, e un terzo dall'aggiudicazione di bandi di gara nazionali e internazionali. Questi istituti svolgono un ruolo essenziale nel raccordare il mondo della ricerca, anche di quella universitaria, con le esigenze delle imprese e dell'industria. Dunque, le modalità di raccordo possono essere diverse ma la finalità è la stessa: mettere in connessione la ricerca scientifica con le esigenze del territorio per creare una fertilizzazione reciproca utile allo sviluppo economico e sociale.

In Italia la promozione e il consolidamento delle collaborazioni tra università e imprese necessita di una serie di interventi coordinati ad una pluralità di livelli. Innanzitutto, al livello macro, sono essenziali delle politiche nazionali per potenziare i beni collettivi dell'alta formazione e della ricerca. A livello meso, invece, c'è bisogno di un'attività sartoriale di cucitura di rapporti tra sfere istituzionali diverse: le politiche d'innovazione regionale devono favorire i rapporti tra università e imprese anche mediante l'azione svolta da specifiche agenzie di intermediazione. Infine, a livello micro servono interventi che facilitino la terza missione degli accademici, allentando i vincoli burocratici, riducendo i carichi didattici ai ricercatori impegnati in queste attività, fornendo degli efficaci incentivi e delle funzioni di supporto. C'è dunque molto lavoro ancora da fare, così come ci sono grandi opportunità da sfruttare, nella consapevolezza che ogni nuova collaborazione porta con sé la promessa di nuovi rapporti.

Riferimenti bibliografici

Donatiello, D. e Ramella, F. (2017), The Innovation Paradox in Southern Europe. Unexpected Performance During the Economic Crisis, *South European Society & Politics*, vol. 2, n. 2, pp. 157–177.

Etzkowitz, H. (2008), *The Triple Helix. University-Industry-Government Innovation in Action*, New York- London, Routledge.

Etzkowitz, H. (2002), *The Triple Helix of University-Industry-Government, Implications for Policy and Evaluation*, SISTER, Stockholm, Working Paper n. 2002/11, http://www.sister.nu/pdf/wp_11.pdf.

EU (2018a), Ruta N Medellín. From drug capital to innovation hub, https://ub-cooperation.eu/pdf/cases/I_Case_Study_RutaN.pdf

EU (2018b), *The State of University-Business Cooperation in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Geuna, A., Rossi, F. (2015), *The University and the Economy*, Edward Elgar Publishing, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:elg:eebook:15528>.

Kuznetsov, Y. e Sabel, C. (2014), *New Open Economy Industrial Policy: Making Choices Without Picking Winners*, in Dutz, M.A., Kuznetsov, Y. e Lasagabaster, E. (eds), *Making Innovation Policy Work. Learning from Experimentation*, OECD, The World Bank OECD Publishing.

Lester, R.K. Piore, M.J. (2004), *Innovation. The Missing Dimension*, Harvard University Press, Cambridge.

Perulli, A., Ramella, F., Semenza, R., Rostan M. (2018), *La terza missione degli accademici italiani*, Bologna, Il Mulino.

Ramella, F. (2013), *Sociologia dell'innovazione economica*, Bologna, Il Mulino.

Ramella, F. (2017), *The «Enterprise of Innovation» in hard times: corporate culture and performance in Italian high-tech companies*, *European Planning Studies*, vol. 25, n. 11, pp. 1954-1975.

Regini, M., Trigilia, C. (a cura di) (2019), *Università e innovazione. Il contributo degli atenei italiani allo sviluppo regionale*, Bologna: il Mulino.

Schrank, A. and Whitford, J. (2011), *The Anatomy of Network Failure*, *Sociological Theory*, vol. 29, n. 3, pp. 151–177.

Attrarre nuovi talenti: un cambio di passo nelle politiche della ricerca scientifica italiana¹

Maria Pia Abbracchio

174

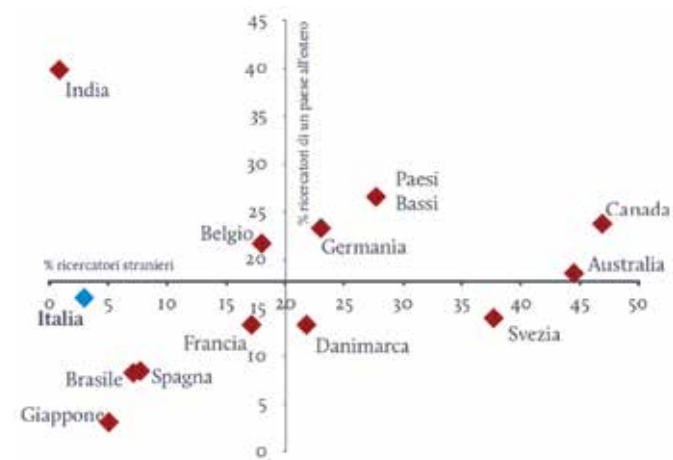
Fuga dei cervelli? Non proprio...

Il tema della fuga dei cervelli dall'Italia agli altri Paesi europei ed extra-europei non è nuovo, ed è stato a lungo additato come una delle cause primarie della scarsa attrattività del sistema della ricerca Italiana. In realtà, è più che auspicabile e desiderabile che i nostri giovani ricercatori, la cui formazione di base è altamente apprezzata all'estero, escano dall'Italia, per confrontarsi con il sistema della ricerca degli altri Paesi. Il problema è che, quando realizzano come è più semplice fare ricerca fuori dall'Italia, difficilmente rientrano nel nostro sistema. Allo stesso modo, sono ancora troppo pochi gli scienziati stranieri che decidono di trasferirsi a fare ricerca da noi. Il problema, quindi, non risiede tanto nella tendenza dei giovani laureati a recarsi all'estero, quanto nella loro riluttanza a rientrare nel sistema italiano della ricerca, e nella nostra limitata capacità di attrarre talenti dagli altri Paesi. L'Italia rimane l'unico Paese europeo ad avere un saldo negativo fra ricercatori in uscita e in entrata.

Un'indagine condotta da Gruppo2003 per la ricerca scientifica (<https://www.gruppo2003.org>) nel 2016-2017 dimostra un forte sbilancio fra Brain Drain e Brain Gain (Figura 1), con un saldo fra ricercatori che se ne vanno e ricercatori che entrano nel Paese nettamente negativo, comparabile a quello dell'India.

¹ Una versione più breve di questo articolo è stata pubblicata su [scienzainrete](https://www.scienzainrete.it), il giornale di Gruppo2003 per la ricerca scientifica, di cui l'autrice è Presidente (<https://www.scienzainrete.it/articolo/ricerca-scientifica-come-dare-impulso-alla-mobilit%C3%A0-e-allattrazione-dei-cervelli/maria-pia>)

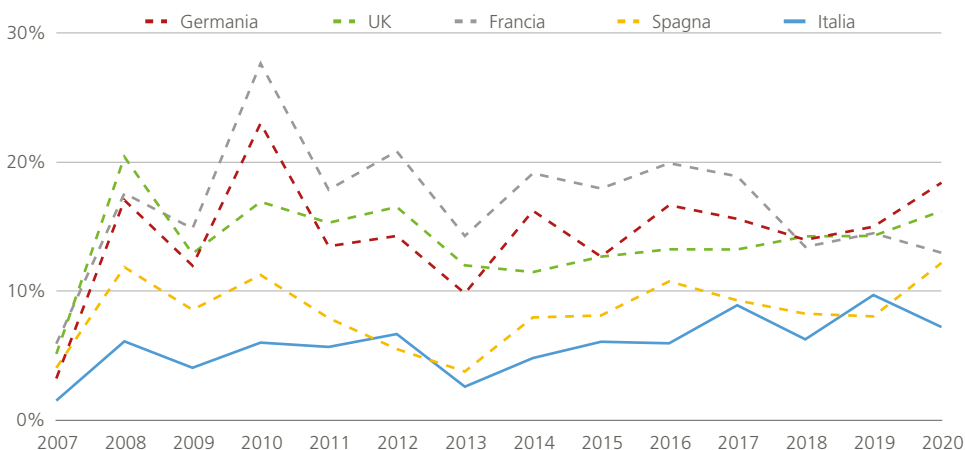
Figura 1 – Brain drain/gain



Per analisi dettagliate su questo tema, si ricorre spesso all'andamento dei progetti ERC (<https://erc.europa.eu/>), che rappresentano l'indicatore più interessante, soprattutto, per quando riguarda l'Italia, in confronto con quattro paesi di riferimento: Germania, UK, Francia, Spagna. Benché il tasso di successo per nazionalità dell'istituzione sia aumentato leggermente nel corso degli anni, l'Italia rimane ancora il Paese con il tasso più basso (Fig. 2)

Figura 2 – ERC elementi per una analisi

Efficacia. Confronto tasso di successo per nazionalità dell'istituzione

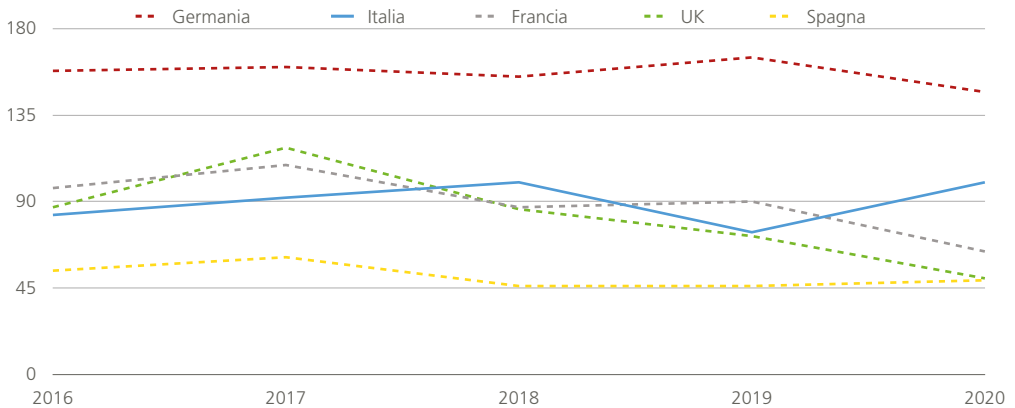


Bandi: StG-CoG-AdG 2016-2019; StG-CoG 2020

Se questi stessi dati vengono invece analizzati considerando la nazionalità dei vincitori, l'andamento totale migliora considerevolmente (Figura 3), in quanto i ricercatori italiani mostrano una capacità di attrarre questo tipo di grant simile a quella di Francia e UK.

Figura 3 – Capacità dei ricercatori. Grant per nazionalità del ricercatore

176



Bandi: StG-CoG-AdG 2016-2019; StG-CoG 2020

Anzi, questo trend positivo è migliorato nel tempo, in quanto nel 2020 abbiamo superato addirittura la Germania per il numero di Grant Consolidator vinti dai nostri scienziati.

Tuttavia, se analizziamo i dati considerando la percentuale di vincitori che spende il grant nel Paese di origine o che lo esporta all'estero (percentuale in/out) ci accorgiamo che in realtà, nel 2019, per l'Italia l'andamento è fortemente negativo (Figura 4), in quanto circa il 70% dei vincitori di nazionalità italiana decide di spendere il proprio grant in un altro paese europeo, mentre per le altre nazioni la distribuzione in/out è più bilanciata.

Figura 4 – Attrattività. Vincitori In e Out rispetto al paese di origine, 2019

Paese	In	Out	Tot	percentuale Out
Italia	19	41	60	68%
Germania	79	48	127	38%
Spagna	21	11	32	34%
Francia	51	20	71	28%
UK	33	11	44	25%

177

Bandi: StG-CoG anno 2019

Quindi, anche per i Grant ERC, vale quanto detto sopra, e cioè che al Brain Drain non corrisponde un adeguato Brain Gain, e cioè ingresso di vincitori di ERC dagli altri Paesi. In questo quadro abbastanza sconsolante, l'Università degli Studi di Milano è la quarta università in Italia come grant vinti spesi all'interno del Paese (Figura 5).

Ma globalmente questi dati suggeriscono una scarsa attrattività del sistema ricerca Italiano.

Figura 5 – Enti italiani coordinatori. Grant e finanziamenti 2016/2020

Ente	Grant	Finanziamenti
Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia	20	33.383.913 €
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna	16	23.267.439 €
Università degli Studi di Roma la Sapienza	16	27.197.236 €
Università degli Studi di Milano	14	20.007.297 €
Università Commerciale Luigi Bocconi	10	15.511.225 €
Università degli Studi di Padova	10	14.174.853 €
Politecnico di Milano	8	14.220.353 €
Università Ca' Foscari Venezia	8	12.765.863 €
Politecnico di Torino	7	13.074.284 €
Università degli Studi di Firenze	7	12.423.106 €
Università degli Studi di Torino	7	8.632.955 €
Università degli Studi di Trento	7	12.731.683 €
Altri	79	135.839.242 €
Totale	209	343.229.448 €

Bandi: StG-CoG-AdG 2016-2019; StG-CoG 2020. Fonte: Cordis

Perché siamo così poco attrattivi?

Alcuni anni fa, l'Università degli Studi di Milano e Gruppo 2003 per la ricerca scientifica hanno condotto una ricerca sulle possibili cause attraverso una serie di interviste a ricercatori italiani, da tempo all'estero, vincitori di Grant prestigiosi (non solo ERC) che avevano deciso di non rientrare in Italia. I risultati hanno evidenziato come fondamentale fattore limitante la ridotta capacità contrattuale dei nostri enti di ricerca (EPR -Enti Pubblici di Ricerca) e atenei dovuta alla rigidità della pubblica amministrazione e del sistema italiano più in generale, che impedisce di fatto di offrire ai ricercatori che vogliamo attrarre quel pacchetto di condizioni favorevoli che invece notoriamente viene offerto dalle altre università europee (quali finanziamenti per la ricerca, per nuove attrezzature, per l'istituzione di posizioni per i collaboratori, facilitazioni per le attività didattiche e, in molti casi, facilitazioni per il trasferimento non solo dei laboratori ma anche della famiglia). Una serie di misure che pesano moltissimo nel convincere gli scienziati a spostarsi, e nelle quali noi siamo ancora molto carenti, soprattutto con gli scienziati un po' più anziani con più di 5- 6 anni di carriera. Questo è evidente anche dal fatto che riusciamo ad attrarre di più vincitori di ERC Starting e Consolidator, mentre abbiamo grandi difficoltà ad attrarre vincitori di ERC Advanced: trasferire un ricercatore già affermato con il suo intero gruppo richiede una flessibilità che il sistema Italiano non riesce ancora ad avere².

Alle difficoltà sopra elencate, nel caso delle Università, va aggiunto anche un carico didattico obbligatorio significativamente più impegnativo di quello normalmente sostenuto negli atenei stranieri: 120 ore di lezione all'anno, più il tempo necessario per gli esami e le attività didattiche complementari (anche se molte università hanno iniziato a prevedere nei loro regolamenti la possibilità di accordare riduzioni dell'attività didattica ai vincitori di finanziamenti prestigiosi per l'intera durata del grant - si veda anche oltre). A tutto questo si aggiungono il sovraccarico burocratico (che spesso ricade sui docenti a causa della carenza, nella stragrande maggioranza dei casi, di infrastrutture centralizzate e di personale tecnico amministrativo dedicato) e le tempistiche amministrative troppo lente, non compatibili con i tempi veloci della ricerca competitiva. Infine, incide sulla nostra attrattività anche il basso livello di interazione degli EPR e atenei italiani con il mondo industriale e con gli altri portatori di interesse del territorio, e la scarsa flessibilità nell'attivare partnership pubblico-private e nel condurre progetti in co-sviluppo.

² Per approfondimenti, si veda: MIND THE GAP, <https://www.gruppo2003.org/node/61>.

Va però detto in maniera autocritica che molti di questi fattori negativi dipendono anche dai ricercatori Italiani. In Italia c'è una forte attitudine culturale a non muoversi dal posto in cui si è nati e si ha studiato, e molto spesso le carriere si svolgono interamente nello stesso ateneo dove ci si è laureati. C'è una forte resistenza alla mobilità e al cambiamento, che rende molto difficile quella contaminazione positiva necessaria ad attrarre ricercatori dall'esterno, e che spesso si associa anche ad un ambiente locale ancora diffidente e poco ospitale nei confronti di chi viene da altri atenei o EPR. Molti atenei hanno sperimentato problemi nel collocare gli scienziati attratti con chiamate di eccellenza, proprio per la loro difficoltà di inserimento in ambienti poco dinamici e non avvezzi a farsi contaminare positivamente dall'esterno. A volte, anche le difficoltà amministrative ad operare cambiamenti vengono usate come un alibi insormontabile, mentre invece bisognerebbe osare un po' di più, anche introducendo delle sperimentazioni, ovviamente compatibili con le norme della Pubblica Amministrazione, che ci facciano fare dei piccoli passi in avanti, poco per volta.

179

Infine, nel caso dell'aria biomedica, incide negativamente sull'attrattività del sistema di ricerca italiano anche il grave problema del mancato adeguamento dell'Italia alle normative della Commissione Europea sulla sperimentazione animale (si veda <https://www.research4life.it/>), fatto che rende i ricercatori che lavorano in Italia molto meno competitivi rispetto ai colleghi degli altri paesi dell'UE, mettendo ulteriormente a rischio la capacità dell'Italia, ritenuta per questo problema meno affidabile, di attrarre finanziamenti ERC e altri finanziamenti prestigiosi.

Cosa fare per migliorare? Alcune sperimentazioni

Negli ultimi tempi, per superare queste difficoltà, alcuni atenei italiani hanno attivato politiche atte a favorire il trasferimento di scienziati eccellenti attraverso l'offerta di pacchetti di servizi e di facilitazioni economiche e non, che rendano più attraente il trasferimento di scienziati già affermati. Ad esempio, a partire dal 2020, l'Università degli Studi di Milano ha introdotto nel suo piano annuale di sostegno alla ricerca una nuova linea sperimentale di finanziamento dedicata espressamente a favorire le chiamate dall'esterno degli scienziati e studiosi più competitivi a beneficio di tutto l'Ateneo. La linea si avvale dello stanziamento di un budget annuale di circa 500.000,00 euro in modalità "a sportello" (i.e., fino ad esaurimento fondi) e con cifre negoziabili a seconda della tipologia di situazione (vincitore di ERC o di grant Rita Levi Montalcini, studiosi/i di chiara fama che decidano di trasferirsi con i loro laboratori presso le sedi/spazi di proprietà dell'ateneo concorrendo allo sviluppo della didattica e della ricerca di ampio respiro (https://work.unimi.it/servizi_ricerca/bandi_finanz/124539.htm). Questo fondo viene concesso a fronte della presentazione, da parte del nuovo docente, di un programma di lavoro relazionato al progetto ERC o Levi Montalcini con cui il nuovo scienziato o studioso viene chiamato (ad es, un ampliamento del progetto originario), e può

essere utilizzato per acquisire o traslocare strumentazione dalla sede precedente, acquistare materiale di consumo, istituire borse di studio e assegni di ricerca, posti di dottorato o di RTDA. Unica conditio sine qua non, che il docente chiamato trasferisca i suoi fondi, il suo laboratorio o le sue attività scientifiche presso l'Università degli Studi di Milano, a vantaggio degli altri membri dell'ateneo, pur mantenendo rapporti di buona collaborazione con l'istituzione estera di provenienza, in modo da attivare nuove possibili interazioni a vantaggio dei docenti e ricercatori dell'Università di Milano.

180

Altre modalità che possono essere attuate per migliorare il reclutamento da parte di atenei ed EPR, rendendo così più competitivo e attraente l'ambiente della ricerca italiana, riguardano l'uso di premialità ad hoc, ad esempio condizionare la distribuzione dei punti organico per la programmazione di nuovo personale alla qualità del reclutamento effettuato dalla struttura (es, il Dipartimento) nei 3-4 anni precedenti, valutando le pubblicazioni scientifiche, il loro posizionamento come sede editoriale e l'impatto delle stesse. Ad es, a partire dal 2019, l'Università degli Studi di Milano ha adottato un algoritmo di distribuzione delle risorse che considera specifici parametri di performance sia per l'attività di ricerca che per l'attività didattica (<https://work.unimi.it/rlavoro/ruoli/123536.htm>). In particolare, per la ricerca vengono considerati i criteri di performance connessi allo status di docente attivo, il rapporto (all'interno dei Dipartimenti) tra il numero di docenti che raggiungono un certo numero di soglie per l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) rispetto al numero totale dei docenti, e, per quanto concerne le sole nuove assunzioni o i passaggi di ruolo, il rapporto tra i nuovi reclutamenti che raggiungono le soglie ASN ed il totale dei nuovi reclutamenti del medesimo Dipartimento. Per l'attività didattica, vengono considerati il numero di ore di didattica svolte per i Corsi di Laurea (fino ad un massimo di 120) dai docenti afferenti al Dipartimento, il numero di esami svolti e le opinioni espresse mediante gli appositi questionari dagli studenti frequentanti. Allo stesso modo, la distribuzione della dotazione annuale di assegni e posti di RTD-A viene condizionata alla coerenza dei reclutamenti fatti nel periodo di riferimento precedente, alla valorizzazione del merito, e alla valutazione dei criteri di performance connessi allo status di docente attivo (<https://work.unimi.it/rlavoro/ruoli/123531.htm>).

Il cambio di passo con il nuovo Programma Nazionale Ricerca e Innovazione (PNR)2021-2027

Dopo decenni di evidente sotto-finanziamento alla ricerca pubblica e di scarsa affidabilità nelle tempistiche e prevedibilità dei bandi di ricerca competitivi, in questo ultimo periodo le cose stanno cambiando, e a livello ministeriale sono state attivate una serie di misure finalizzate al superamento di questi limiti. Già nel 2020, il MUR ha lanciato bandi con finanziamenti molto più consistenti rispetto al passato (bando PRIN2020), preannunciando che da qui in poi il bando PRIN uscirà nell'autunno di ogni anno e prevedendo, per i prossimi 5 anni, consistenti finanziamenti per ricerca e innovazione anche all'interno del Recovery Fund. Siamo quindi di fronte ad un cambiamento epocale che è in grado di cambiare radicalmente dopo decenni le prospettive del sistema della ricerca nel Paese.

181

In questo contesto, sono altamente significative le modalità innovative con cui è stato redatto il nuovo Programma Nazionale della Ricerca e Innovazione (PNR2021-2027) reso pienamente operativo nell'Aprile del 2021 (<http://www.conferenzaingegneria.it/2021/02/03/mur-pubblicato-programma-nazionale-la-ricerca-pnr-2021-2027>).

Il nuovo PNR, che rappresenta il risultato di due anni di lavoro inclusivo condotto da decine di esperti provenienti da EPR e atenei nominati dal MUR, ha permesso di identificare delle priorità di sistema cruciali per consentire la mobilità degli scienziati e sostenere la crescita diffusa del sistema ricerca in Italia, rafforzando la ricerca interdisciplinare, valorizzando la circolazione della conoscenza e garantendo la centralità della persona. Per la prima volta in assoluto, durante la redazione del PNR c'è stato un confronto fra i vari Ministeri e altri stakeholder del territorio (Regioni, Fondazioni no-profit, Pubblica Amministrazione) al quale è seguita una fase di consultazione pubblica durante la quale i gruppi di lavoro impegnati a definire le priorità specifiche di ogni ambito scientifico hanno messo a disposizione, sul sito web del MUR, una bozza dei loro elaborati. A questa consultazione pubblica hanno risposto più di 2500 partecipanti (Figura 6), la maggior parte proveniente dall'Accademia e dagli EPR, ma molti provenienti da imprese private, pubblica amministrazione, fondazioni, associazioni della società civile, organizzazioni non governative, organizzazioni sindacali e perfino semplici cittadini.

Figura 6 – Consultazione pubblica - Programma Nazionale Ricerca e Innovazione 2021 - 2027



Hanno risposto **2535** partecipanti di cui:

- 1751 da accademia
- 501 da EPR
- 81 da imprese
- 66 da PA
- 27 da associazioni di categoria
- 18 da Fondazioni
- 14 da associazioni di consulenza professionale
- 5 da organizzazioni non governative
- 5 da organizzazioni sindacali
- 48 semplici cittadini

<http://www.conferenzaingegneria.it/2021/02/03/mur-pubblicato-programma-nazionale-la-ricerca-pnr-2021-2027/>

Tutte le richieste pervenute sono state quindi inoltrate dal MUR ai gruppi di lavoro, che hanno risposto con una seconda redazione emendativa del PNR, che ha tenuto conto delle osservazioni e integrazioni più rilevanti. Merita di essere ricordato il fatto che il 75% dei partecipanti alla consultazione ha avanzato richieste relative alla necessità di introdurre semplificazioni amministrative ritenute cruciali perché il sistema ricerca Italia possa funzionare (Figura 7).

Fra le altre richieste interessanti, circa il 47% dei partecipanti ha sottolineato la necessità di implementare un approccio multisettoriale, multidisciplinare e multi-stakeholder per favorire la co-progettazione e il coordinamento fra Stato e Regioni nel definire le priorità di ricerca nei bandi competitivi.

Figura 7 – Consultazione pubblica - Programma Nazionale Ricerca e Innovazione 2021-2027 *Principali richieste*

- **Semplificazione amministrativa (75%)**
- **Raccordo con lo Spazio Europeo della ricerca (50%)**
- **Approccio multi-settoriale, multi-disciplinare e multi-stakeholder (47%)**
- **Coprogettazione fra ricercatori e stakeholder (46%)**
- **Raccordo con lo Spazio Europeo dell'Alta Formazione (38%)**
- **Scienza aperta (35%)**
- **Coordinamento Stato-Regioni (32%)**
- **Open innovation (31%)**
- **Ricerca e innovazione responsabili (27%)**
- **Ricerca mission-oriented (21%)**
- **Citizen Science (15%)**

183

<http://www.conferenzaingegneria.it/2021/02/03/mur-pubblicato-programma-nazionale-la-ricerca-pnr-2021-2027/>

All'interno del PNR2021- 2027, è stata dedicata grande attenzione al capitale umano, ritenuto giustamente il motore principale del cambiamento. E' stata sottolineata l'importanza dell'alta formazione, inclusi i dottorati di ricerca industriali, e della necessità di figure professionali flessibili e di altissimo livello, che possano, almeno fino a certi stadi della carriera, spostarsi liberamente fra atenei e EPR. E' stato posto un focus particolare sul personale tecnico amministrativo e bibliotecario, vero depositario della continuità del patrimonio amministrativo e tecnologico indispensabile per lo sviluppo e il mantenimento della ricerca del futuro. È stata suggerita una revisione della figura del tecnologo, che dovrebbe inglobare al suo interno il ruolo di nuove professionalità emergenti di cui si sente un grande bisogno (infrastructure manager, lab manager, data analyst, knowledge exchange expert), affinché possano essere attuate le nuove missioni dell'università civile, la condivisione della conoscenza fra ambiente accademico e territorio, e l'aggregazione e continuo aggiornamento delle grandi infrastrutture tecnologiche.

L'influenza della pandemia e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) NextgenerationItaly# sul sistema della ricerca scientifica italiana

Quanto accaduto negli ultimi 2 anni –in particolare, la pandemia da SARS-COV2, il lock down con la conseguente crisi economica e i Piani di ripartenza attivati nei singoli Paesi europei e non – hanno cambiato in modo irrevocabile il ruolo sociale e la percezione della ricerca scientifica e promosso una nuova visione del modo di fare ricerca.

184

Innanzitutto, la risposta pronta della comunità scientifica internazionale e la capacità di mettere a punto vaccini sicuri e efficaci con una tempistica eccezionale (9 mesi) rispetto ai tempi normalmente richiesti (diversi anni), hanno dimostrato che la collaborazione fra tutti gli stakeholder coinvolti pubblici e privati (atenei, EPR, biotech, Big Pharma, ministeri, enti regolatori e distributori) può permettere di rispondere in maniera sinergica ed efficace ad emergenze globali di straordinaria portata.

Cruciale, in questa impresa epocale mai realizzata prima, è stata l'immediata messa a disposizione di tutte le informazioni scientifiche che venivano via via rese disponibili sul nuovo virus e sulla pandemia (sequenze virali, andamento della malattia Covid19 e dell'infezione, articoli scientifici, nuove terapie) attraverso la pubblicazione dei risultati delle ricerche su database pubblici accessibili a tutti gli scienziati del mondo e alle istituzioni accreditate. Da qui in poi, per creare valore, la ricerca scientifica competitiva non potrà che essere aperta ed internazionale (*Open Science*, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/open-science_en).

Inoltre, l'esperienza aggregante della pandemia ha dimostrato che ricerca e innovazione non sono solo un "fiore all'occhiello" di atenei e imprese, ma motori di vero progresso culturale ed economico in grado di fornire soluzioni concrete e immediate ai bisogni del territorio. In linea con quanto anticipato dal PNR2021-2027, la pandemia ha dimostrato che non esistono confini fra ricerca *curiosity driven* (ricerca fondamentale o ricerca di base) e ricerca applicata. Esiste, invece, un colloquio continuo e bidirezionale fra le nuove scoperte derivanti dalla ricerca di base e le loro ricadute positive in termini di miglioramento della vita dell'uomo e dell'ambiente, in pieno accordo con le indicazioni della Commissione europea sulla ricerca responsabile (*Responsible Research and Innovation, RRI*, <https://www.era-learn.eu/support-for-partnerships/governance-administration-legal-base/responsible-research-innovation>).

In questa nuova concezione, ricerca di base e ricerca applicata non solo hanno pari dignità, ma contribuiscono insieme a generare un circuito virtuoso fra accademia, enti di ricerca pubblici e privati, imprese e terzo settore, con un potenziale economico straordinario in grado di sostenere e alimentare la ricerca stessa alla sua fonte.

Conditio sine qua non affinché tutto questo possa realizzarsi è, (i) che sia la ricerca di base che quella applicata siano entrambe caratterizzate da qualità eccellente e altissimo contenuto tecnologico, e (ii) che tutti gli attori coinvolti nel processo di ricerca possano interagire fin dall'inizio, superando barriere e ostacoli, allineando le proprie policies e i modelli di sviluppo e adottando un linguaggio comune che permetta di generare fiducia fra le parti e condivisione delle idee e dei risultati lungo l'intero percorso.

Una modalità di interazione nuova, nella quale ogni attore deve fare la sua parte e reagisce in modo flessibile e positivo agli stimoli di un territorio in continua mutazione, adattandosi rapidamente alle urgenze delle nuove sfide (si veda anche Università degli Studi di Milano, Relazione della ricerca di Ateneo 2022, https://work.unimi.it/filepub/bandi_finanziamento/RAR_RelazioneAteneoRicerca_III_edizione_Luglio2022.pdf).

È diventato quindi particolarmente urgente colmare il gap esistente fra ricerca accademica e industriale, e fra ricerca nazionale ed internazionale con strumenti che favoriscano il dialogo fra istituzioni, imprese e terzo settore attraverso partnership pubblico-pubblico e pubblico-privato.

È in questa direzione che vanno interpretati molti dei provvedimenti assunti dal PNRR presentato alla Commissione europea in Aprile 2021, con un piano di immediata attuazione triennale. Concepito originariamente per favorire la ripresa delle attività economiche del Paese dalla pandemia, il PNRR (e, in particolare, la sua Missione 4, Componente 2 -M4C2- "Dalla ricerca all'Impresa", alla quale è stata allocata un cifra di circa 11 miliardi di euro) si è in realtà rapidamente trasformato in un'occasione senza precedenti affinché il Paese possa allinearsi in maniera competitiva ai requisiti e ai ritmi di crescita sociali ed economici dell'Europa, mettendo in atto i processi trasformativi indispensabili ad affrontare adeguatamente le sfide dei prossimi decenni.

Scopo finale del Piano è mettere l'Italia in grado di contribuire alla creazione di una società basata sulla conoscenza (*knowledge based society*), nella quale i progressi conoscitivi e tecnologici vengono immediatamente messi a disposizione di tutti i portatori di interesse coinvolti, e traslati in miglioramenti economici e delle politiche sociali a favore del territorio e del benessere dell'uomo, degli animali e dell'ambiente.

Condizione alla base della costruzione di una *knowledge based society* è l'istruzione, che deve essere accessibile a tutti i cittadini, permettendo loro di sviluppare le competenze necessarie a recepire in modo adeguato le nuove conoscenze, valutandole e selezionandole con spirito critico, e a guidare l'innovazione continua (<https://www.igi-global.com/dictionary/knowledge-based-society/16506>).

A questa sfida è dedicata la Missione 4, Componente C1 -M4C1- "Istruzione" del PNRR: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione, dagli asili nido alle università, che con uno stanziamento totale di 20,89 miliardi di euro, investimenti materiali ed immateriali che coprono l'intera filiera dell'istruzione, mira a colmare o ridurre in misura significativa le carenze strutturali che caratterizzano tutti i gradi di istruzione (<https://www.mur.gov.it/it/pnrr/missione-istruzione-e-ricerca>).

Come rispondere alla sfida: il caso dell'Università degli Studi di Milano

Nel corso del 2021 e 2022, per gli atenei e gli EPR Italiani è stato fondamentale riuscire a recepire rapidamente la necessità di questi cambiamenti, in modo da rispondere prontamente alle sfide e obiettivi della missione M4C2 del PNRR e organizzare i partenariati e le alleanze richieste per la partecipazione ai bandi.

Riassumerò qui alcune delle strategie utilizzate da UniMi per promuovere il processo trasformativo in atto e reagire positivamente alla grande sfida del PNRR.

Come prima azione, nell'autunno del 2021, UniMi ha chiuso in anticipo il Piano Strategico 2020-2022 (<https://unimibox.unimi.it/index.php/apps/onlyoffice/s/rcpcap5xwzGSP6R?-fileId=25366799>), del quale aveva peraltro realizzato, anche per la Ricerca, la maggior parte degli obiettivi previsti (<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNzQ0Y2U0MjEtZT-QwMC00OTJhLWlwNDQtYjBmNzEwMzdYTFlliwidCI6IjEzYjU1ZWVmLTcwMTgtNDY3NC1hM2Q3LWNjMGRiMDZkNTQ1YyIsImMiOj9>).

UniMi ha quindi redatto il nuovo Piano strategico 2022-2024 (https://www.unimi.it/sites/default/files/2022-06/Piano%20strategico_2022-24_Università%20degli%20Studi%20di%20Milano.pdf), nel quale, per la Ricerca, si recepiscono:

- il bisogno di implementare l'osmosi tra scoperte scientifiche e settore economico-sociale (Responsible Research and Innovation), mantenendo al tempo stesso una ricerca altamente competitiva condotta secondo best practice internazionali per la qualità della ricerca e l'Open Science;
- il potenziamento, in maniera inclusiva e paritaria, del capitale umano e dell'alta formazione per la ricerca, in linea con le priorità trasversali del PNRR, incluse le transizioni gemelle e l'implementazione della partecipazione femminile alla ricerca scientifica;
- il supporto alla ricerca multi- e inter-disciplinare condotta in sinergia fra università, imprese e terzo settore.

È stato quindi immediatamente realizzato che, per soddisfare i nuovi obiettivi del Piano Strategico 2022-2024, era necessario un profondo cambio di passo culturale, che richiedeva il contributo di tutte le persone coinvolte nella ricerca scientifica dell'ateneo (ricercatori e docenti; personale tecnico amministrativo e bibliotecario), ciascuna con le proprie competenze e responsabilità; e che era indispensabile implementare il dialogo e la collaborazione fra le strutture dell'ateneo dedicate ai servizi per la ricerca e alla valorizzazione delle conoscenze, e le strutture dedicate all'alta formazione alla ricerca (dottorato) e alla gestione delle risorse umane.

Per rispondere all'urgenza delle misure previste per il PNRR e superare le criticità che avrebbero potuto ostacolare la realizzazione delle riforme e priorità previste nel nuovo Piano Strategico, UniMi ha ritenuto opportuno istituire un Tavolo Permanente di coordinamento per il PNRR presieduto dal Rettore, al quale partecipano membri della governance, Dirigenti e personale tecnico, amministrativo e bibliotecario (PTAB), ciascuno per le loro funzioni. A partire da Dicembre 2021, il Tavolo è stato convocato quasi tutte le settimane, per risolvere le problematiche legate ai bandi PNRR, ricorrendo sia a consultazioni interne all'Ateneo sia, quando necessario, ad enti esterni che aiutassero l'Ateneo ad allinearsi con i requisiti del Piano.

Il Tavolo Permanente PNRR ha permesso di rispondere con successo a vari bandi del PNRR e permetterà di monitorare nel corso dei prossimi 3 anni le attività che UniMi condurrà con gli altri attori pubblici e privati partecipanti, mantenendo gli obiettivi e le tempistiche previste e prevenendo e risolvendo eventuali criticità durante il percorso.

Fra le altre iniziative, il Tavolo ha anche lavorato all'istituzione del Dottorato intersettoriale per l'innovazione (intersectoral innovation) che, in linea con le richieste del PNRR e con lo spirito del dottorato di ricerca in Europa, intende creare nuovi esperti dotati delle competenze disciplinari e interdisciplinari necessarie a rispondere alla richiesta di nuovi profili professionali con formazione spiccatamente inter-settoriale in grado di operare sia in accademia che sul territorio, facilitando il trasferimento conoscitivo e tecnico tipico dell'accademia verso il mondo produttivo. Tali figure professionali potranno agire quale volano per una sempre più efficace e stretta collaborazione tra imprese, territorio e università. Caratteristica peculiare delle figure formate sarà quella di essere in grado di operare in funzioni e con approcci propri della ricerca nei campi del sapere caratterizzati da elevata innovazione scientifica, tecnologica e sociale.

Questo nuovo progetto dottorale trae spunto dalla consolidata multidisciplinarietà di UniMI, e dalla presenza nell'ateneo di 34 dottorati già attivi in ambito tecnico scientifico, medico-sanitario e umanistico, legale e delle scienze sociali.

Il collegio dei docenti di intersectoral innovation sarà costituito da referenti di imprese e istituzioni del territorio, da docenti dell'Ateneo di alta qualificazione scientifica con esperienza specifica nelle relazioni con le imprese e le istituzioni, e dai coordinatori dei dottorati già esistenti in Unimi (o loro delegati).

La vastità dei temi di ricerca presenti nei 34 dottorati permetterà di identificare il percorso formativo più idoneo per lo svolgimento dell'attività di ricerca per la quale il dottorando si candida in stretta sinergia con i partner aziendali presenti nel dottorato e con le realtà produttive e istituzionali di cui Milano e la Lombardia sono ricche. A questo scopo, il percorso del dottorando sarà seguito da due supervisori, uno accademico ed uno aziendale. Questo darà la possibilità di costruire percorsi dottorali "personalizzati" con competenze disciplinari e interdisciplinari di elevato livello tagliate in modo innovativo sulle esigenze dei partner aziendali e territoriali presenti nel dottorato e, più in generale, del settore produttivo e delle istituzioni.

La partecipazione a progetti di tipo nazionale e internazionale dei docenti presenti nei dottorati metterà a disposizione dei dottorandi in formazione una rete di istituzioni di ricerca tramite la quale poter operare nelle strutture di ricerca più all'avanguardia in Europa. L'esposizione internazionale dei dottorati è garantita dal fatto che UniMi è l'unico ateneo italiano parte di LERU (League of European Research Universities) che ha una lunga storia di interazione con la Commissione Europea e forte tradizione nelle politiche della ricerca.

Questi cambiamenti, in particolare quelli rivolti alla formazione dei cittadini europei del futuro, potranno aiutare il sistema della ricerca Italiana ad uniformarsi a quelli già esistenti in altri Paesi europei, rendendolo più attraente, dinamico e competitivo per gli scienziati stranieri.

Come migliorare l'attrattività del sistema universitario italiano

Marino Regini

190

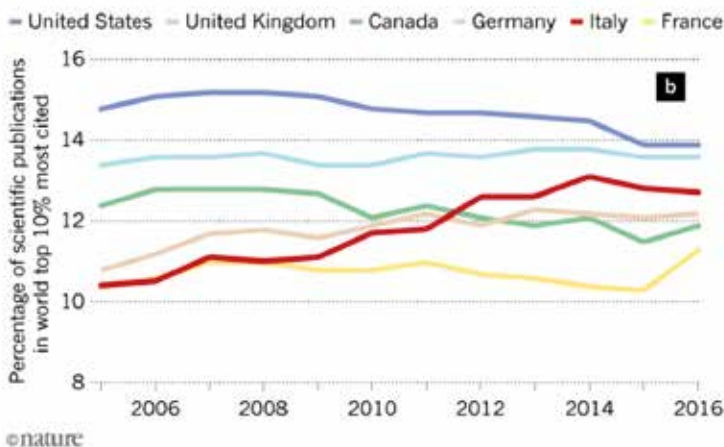
Che cosa ci dicono i dati sulla qualità della ricerca in Italia

In termini comparati la qualità complessiva della produzione scientifica è alta e in aumento

L'analisi comparata degli indicatori bibliometrici condotta qualche tempo fa dall'ANVUR (2018) mostra un sistema della ricerca in buona salute. La crescita della produzione scientifica italiana nel periodo 2001-2016 è stata molto rilevante; il nostro Paese ha così visto aumentare la propria quota di produzione mondiale – dal 3,4% nel 2001-2005 al 3.9% nel 2015-16 – mentre la quota dei Paesi europei più importanti (Germania, Francia e Regno Unito) si andava riducendo. E anche in termini di impatto citazionale della produzione scientifica, la posizione della ricerca italiana è oggi migliore rispetto a quella di grandi Paesi come Francia e Germania.

Quanto alla percentuale di pubblicazioni scientifiche che si collocano nel top 10% di quelle più citate nel mondo, la figura 1 mostra che la performance italiana ha superato quella di Paesi quali Francia, Germania e Canada.

Figura 1 – Percentuale di pubblicazioni scientifiche nel top 10% della produzione mondiale



Fonte: Nature <https://www.nature.com/articles/d41586-018-02223-7>

Ma i prodotti di qualità elevata sono dispersi fra molti Atenei e dipartimenti

A differenza dei Paesi con cui solitamente ci confrontiamo, i prodotti di qualità scientifica più elevata in Italia non sono concentrati in pochi Atenei di punta (come quelli del *Golden Triangle* inglese) o centri di ricerca di eccellenza (come quelli del Max Planck e delle università vincitrici nella *Exzellenzinitiative* in Germania), ma sono relativamente dispersi fra molte sedi. Già nel primo esercizio di valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004-2010), i ricercatori che hanno presentato lavori valutati tutti come "eccellenti" erano distribuiti fra molti Atenei e dipartimenti differenti. Un'analoga frammentazione della migliore ricerca è stata rilevata nella VQR successiva (2011-2014) ed è propria di quasi tutte le aree scientifiche. Si tratta dunque di un dato che contraddistingue stabilmente il sistema universitario italiano rispetto alla maggior parte dei sistemi universitari più avanzati.

Questa osservazione, già avanzata nel libro di Capano, Regini e Turri (2017) e ripresa poi nel "Piano Colao" (Comitato di esperti in materia economica e sociale 2020), è stata criticata da De Nicolao (2020), secondo cui il problema riguarderebbe solo l'area economica, mentre nelle altre aree il numero di prodotti valutati come eccellenti è elevato. Ma il punto che nel libro citato interessava non è se i fisici, piuttosto che i chimici o gli economisti, valutati come eccellenti nella VQR, siano tanti o pochi, ma se i migliori siano concentrati in un numero relativamente ristretto di Atenei e dipartimenti o invece dispersi fra molte sedi. È una domanda che si sono posti molti autorevoli commentatori, dando tutti una risposta analoga. Che la migliore ricerca in Italia, anche nelle aree STEM, sia frammentata fra diversi Atenei è una tesi che già diversi anni fa sostennero studiosi come Figà Talamanca (2009) e Abramo *et al.* (2012). In un articolo su *La Voce Info* del 19.10.2010, ad esempio, Abramo scriveva: "In Italia non ha molto senso parlare di università migliori di altre. Ci sono semmai scienziati o gruppi di ricerca migliori di altri, indipendentemente dagli Atenei cui appartengono. Distribuiti a macchia di leopardo, cosicché nessuno raggiunge quella massa di eccellenza critica necessaria per competere a livello internazionale".

Del resto, un'elaborazione condotta sui dati dell'esercizio VQR 2011-2014 (Regini 2021) mostrava che, in ciascuna delle 44 aree scientifiche sottoposte a valutazione¹,

¹ Eccetto Scienze psicologiche

i prodotti valutati come eccellenti che provenivano dagli Atenei del 1° decile (inteso come quello di cui fanno parte gli Atenei con il maggior numero di prodotti valutati come eccellenti in quell'area) non superavano mai il 50% del totale dei prodotti valutati come eccellenti dell'area. Anzi, nella media delle 44 aree scientifiche valutate questa percentuale era solo del 32,2%: vale a dire che meno di un terzo dei prodotti valutati come eccellenti proveniva dagli Atenei del 1° decile, mentre gli altri due terzi erano il frutto della dispersione dei migliori ricercatori fra numerose altre università (v. tabella 1).

192

Tabella 1 – Grado di concentrazione/dispersione della migliore ricerca negli Atenei italiani

Area Scientifica (sub-GEV)	% OR* negli Atenei del 1° decile** su tot. OR dell'area	Area Scientifica (sub-GEV)	% OR* negli Atenei del 1° decile** su tot. OR dell'area
Analisi e probabilità	31,16	Scienze veterinarie	27,59
Informatica	35,02	Architettura	42,53
Matematica applicata	27,38	Ingegneria civile	33,97
Matematica fondamentale	26,75	Ingegneria chimica e materiali	39,67
Astrofisica e astronomia	25,66	Ingegneria elettrica e dell'inform.	37,73
Fisica applicata, biofisica, ecc.	25,52	Ingegneria mecc., energ.,gestion..	40,80
Fisica sperim. della materia	31,90	Antichistica e orientalistica	29,78
Fisica sperim., particelle e nucl.	28,80	Arte, cinema e spettacolo	33,49
Fisica teorica	28,40	Italianistica e linguistica	14,30
Chimica 1	29,22	Lingue e letterature straniere	29,80
Chimica 2	29,81	Discipline storiche, geogr., antrop.	33,85
Chimica 3	27,88	Filosofia	25,33
Scienze della terra	28,57	Pedagogia ecc.	37,57
Scienze morfo-funzionali	32,77	Scienze psicologiche	52,36
Biochimica e biologia molecol.	34,41	Diritto area privatistica	25,61
Genetica e scienze farmaceut.	33,77	Diritto area pubblicistica	29,20
Biologia integrata	25,98	Diritto internaz., fil. e storia diritto	29,75
Medicina sperimentale	33,62	Economia	39,12
Scienze cliniche	30,19	Economia aziendale	36,64
Scienze chirurgiche	35,05	Statistica	38,99
Sanità pubblica	26,37	Scienze sociali	44,48
Scienze agrarie	31,89	Scienze politiche	34,78

NOTA: * OR: Ottima Ricerca = n. prodotti A (valutati come "eccellenti"). Nelle aree 8a, 10, 11a.1, 11a.2, 12, 13.2, 14, in cui i prodotti A sono <20% del totale, sono stati aggiunti anche i prodotti B (valutati come "elevati")

** 1° decile costituito dagli Atenei con il maggior numero di prodotti di OR nell'area

Fonte: elaborazione su dati VQR 2011-14

Il fatto che la migliore ricerca in Italia sia frammentata fra diversi Atenei ci aiuta a spiegare un apparente paradosso. Da un lato, come si è visto sopra, la qualità complessiva della produzione scientifica in Italia risulta elevata in termini comparati e in aumento negli ultimi 15 anni, nonostante il cronico sotto-investimento in ricerca e il bassissimo numero di ricercatori occupati. Dall'altro, le università italiane risultano pressoché assenti fra le top 100 in tutti i ranking internazionali basati su produttività e impatto della ricerca, mentre sono molto numerose fra le top 500 o le top 1.000. Una possibile spiegazione di questo paradosso sta appunto nell'elevata dispersione dei migliori ricercatori italiani fra Atenei diversi, che fa sì che molti Atenei risultino di buona qualità scientifica, ma (quasi) nessuno eccellente.

Il paradosso dei ranking

Sviluppiamo questo punto. Un indicatore di scarso riconoscimento delle università italiane quali poli di eccellenza scientifica è il loro mediocre posizionamento in quei ranking internazionali che, in diversa misura, si basano su indicatori relativi alla performance di ricerca. Tutti i ranking sono costruiti con criteri molto opinabili, si prestano a forti distorsioni e sono stati sottoposti a critiche anche feroci (ad es. Capano, Regini e Turri 2017, pp. 93-95). Inoltre, essendo basati su indicatori differenti, forniscono risultati spesso molto diversi fra loro. Ciononostante, il fatto che tutti i ranking internazionali mostrino un'assenza pressoché totale di Atenei italiani nella *top list* mondiale può costituire un campanello d'allarme.

Come si vede nella tabella 2, considerando i quattro ranking internazionali più noti fra quelli basati prevalentemente o totalmente su indicatori relativi alla ricerca², in media un solo Ateneo italiano risulta presente fra i primi 100: una posizione di poco migliore di quella spagnola ma assai più deludente di quelle francese, tedesca e inglese.

Tuttavia, se estendiamo lo sguardo dalle prime 100 alle prime 500 università al mondo, cioè dagli Atenei considerati eccellenti a quelli che presentano una qualità scientifica comunque elevata (si consideri che il numero di università nel mondo è stimato fra 12.000 e 20.000), la situazione cambia nettamente. Gli Atenei italiani con una buona qualità scientifica sono oltre il doppio di quelli spagnoli, più numerosi anche di quelli francesi e non così distanti neppure da quelli tedeschi e inglesi, considerando che questi Paesi possono contare su un numero maggiore di università. Complessivamente, gli Atenei statali italiani inclusi da almeno uno di questi quattro ranking fra i primi 500 al mondo sono ben 34 su un totale di 68³.

² Il peso degli indicatori relativi alla ricerca va dal 60% nei ranking del Times Higher Education (THE) e di Shanghai (ARWU) al 100% nei ranking di Taiwan (NTU) e Leiden (CWTS). È stato invece escluso il più noto ranking di QS, nel quale l'unico indicatore di performance scientifica pesa solo per il 20% del totale.

³ Oltre ai 34 Atenei statali, sono inclusi anche 4 non statali

Tabella 2 – N. Atenei dei grandi Paesi europei nei ranking internazionali basati prevalentemente su indicatori di performance scientifica (2022)

	THE (Times) top 100 top 500	ARWU Shanghai top 100 top 500	NTU Taiwan top 100 top 500	CWTS Leiden top 100 top 500	N. medio Atenei fra i top 100 fra i top 500
Italia	0 24	0 17	3 29	1 15	1,0 21,25
Spagna	0 8	0 11	1 12	0 12	0,25 10,75
Francia	3 17	4 16	3 25	1 13	2,75 17,75
Germania	7 43	4 31	5 33	1 26	4,25 33,25
UK	11 59	8 38	12 36	5 23	9,0 39,0

Fonte: elaborazioni sui dati tratti dai siti web dei seguenti ranking:
<https://www.timeshighereducation.com/w%C3%B2rld-university-rankings/2022>
<http://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2022>
<http://nturanking.csti.tw/ranking/OverallRanking/>
<https://www.leidenranking.com/ranking/2022/list>

Questo apparente paradosso non può che dipendere dalla elevata dispersione dei migliori ricercatori fra Atenei diversi, che fa sì che ben la metà degli Atenei statali italiani risultino di buona qualità scientifica (e si collochino quindi fra i primi 500 al mondo in uno o più ranking), ma nessuno o quasi di qualità tale da svertare fra i primi 100. Questa spiegazione appare del tutto condivisa anche da alcuni contributi apparsi tempo fa sul blog Roars, che pure l'ha ferocemente criticata quando è stata ripresa di recente dal "piano Colao" (come già ricordato sopra). Ad es., quasi dieci anni fa Coniglione (2013) scriveva: "il fatto che l'Italia sia al 5° posto per numero di università indicizzate (dopo USA, Germania, Cina e UK), conferma quanto prima detto a proposito della buona qualità media del sistema universitario, che tuttavia è privo di punte di eccellenza". E in alcune slide pubblicate nello stesso anno, De Nicolao (Redazione Roars 2013) ha utilizzato un grafico tratto dal libro *Malata e denigrata* (Regini 2009) proprio per sostenere sostanzialmente la stessa idea: cioè che le università italiane presentano un buon livello medio di ricerca e reputazione scientifica, tanto che nei principali ranking internazionali sono numerose fra le prime 500, anche se non lo sono fra le top 100.

Vantaggi e svantaggi di una qualità scientifica diffusa

Dunque, una qualità scientifica diffusa e la mancanza di concentrazione dei migliori ricercatori in alcuni poli appaiono un dato di fatto in Italia, diversamente da altri Paesi. Ma qui si pone una domanda: questa situazione va valutata positivamente o negativamente? Produce cioè principalmente vantaggi o inconvenienti? La risposta che cercherò di argomentare in questo paragrafo è: dipende per quali soggetti e per quali obiettivi.

I vantaggi di una buona qualità scientifica diffusa: sono sufficienti?

Se in (quasi) tutte le università di un Paese vi sono alcuni docenti o gruppi che svolgono ricerca di qualità elevata, accanto ad altri di caratura scientifica inferiore, la performance complessiva del sistema universitario risulterà mediamente buona, e questo non può che essere valutato positivamente. Naturalmente la proporzione fra ottimi ricercatori e ricercatori mediocri varierà da un Ateneo all'altro. E, per quanto riguarda gli Atenei generalisti, potrà variare di molto anche al loro interno, fra alcune aree disciplinari e le altre. Dunque quella stratificazione che, almeno informalmente in termini di reputazione, caratterizza anche i sistemi universitari sulla carta più omogenei ed egualitari come il nostro, non potrà essere del tutto evitata. Tuttavia, si eviterà almeno una polarizzazione fra università di serie A e di serie B, che si rifletterebbe non solo sulla ricerca ma anche sulla qualità della formazione. Sono considerazioni di questo tipo che portano molti a sottolineare i vantaggi di una buona qualità scientifica diffusa. Si tratta di un giudizio con cui è difficile non concordare, e che tuttavia lascia aperta la domanda posta sopra: una tale situazione presenta solo chiari vantaggi o anche inconvenienti? Ovvero: una buona qualità media della ricerca svolta nelle università italiane è importante, ma è sufficiente a garantire l'attrattività del sistema universitario e il suo buon posizionamento internazionale?

Del resto, anche alcuni convinti sostenitori dei vantaggi di una buona qualità scientifica diffusa sembrano nutrire qualche dubbio al riguardo. Ad es. Asprone et al. (2026, p. 26), dopo un'analisi del posizionamento delle università italiane nei ranking internazionali simile a quella che ho proposto in precedenza, sostengono che "poco male se non siamo presenti tra le prime 100 università al mondo... se poi riusciamo ad avere quasi la metà degli Atenei nazionali tra i migliori 1000". Tuttavia poco più avanti aggiungono che "è una colpa per il sistema universitario di un Paese come l'Italia che ambisce ad avere posizioni di influenza culturale di primo livello nel mondo, esprimere davvero poche, se non nessuna, università nelle primissime posizioni delle classifiche internazionali".

In realtà, per soggetti e obiettivi differenti, sono importanti entrambe le cose, e il vero problema è quello di capire se siano necessariamente alternative o se e come possano procedere insieme.

I vantaggi di una maggiore concentrazione della ricerca di alta qualità

La dispersione della qualità scientifica fra un numero elevato di sedi presenta infatti, oltre che vantaggi, anche degli inconvenienti, che sono diventati più rilevanti con il forte aumento della competizione internazionale fra sistemi universitari e con il numero e il tipo di *stakeholders* interessati a disporre di centri di ricerca di punta. L'inconveniente principale è la scarsa capacità di attrazione – di risorse economiche e soprattutto di talenti – da parte delle università italiane, che appare drammatica in chiave comparata.

196

Un primo aspetto del problema è che le nostre università, spesso molto grandi in termini di studenti iscritti ma troppo piccole in termini di dotazione di risorse scientifiche (cioè di consistenza del personale ricercatore e di qualità della sua attività di ricerca, nonché di personale altamente qualificato nei servizi di supporto alla ricerca), risultano svantaggiate nella competizione internazionale per aggiudicarsi i grandi finanziamenti per la ricerca. In un contesto sempre più competitivo, la mancanza di economie di scala dal punto di vista scientifico, cioè di concentrazione di un alto numero di ottimi ricercatori in alcune sedi, si rivela spesso decisamente penalizzante.

Un secondo aspetto – a mio parere cruciale – del problema è che 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 (e altri) casi risultano avvantaggiati quei sistemi universitari che possiedono dei poli di attrazione scientifica internazionalmente riconosciuti come centri di eccellenza, o che hanno cercato di costruire dei veri e propri "campioni nazionali", con la stessa funzione di attrazione – e di ricaduta di reputazione sull'intero sistema – che alcune imprese di punta svolgono nei rispettivi sistemi economici.

Il problema della scarsa attrattività del sistema universitario italiano

Quello della scarsa attrattività scientifica del nostro sistema universitario nel contesto globale è un problema cruciale a cui non viene attribuita sufficiente attenzione, nonostante sia segnalato da diversi indicatori. I principali sono, per quanto riguarda il primo aspetto sopra richiamato, i bassi tassi di successo nei programmi di ricerca europei; e, per quanto riguarda il secondo aspetto, i flussi asimmetrici di mobilità fra il nostro sistema universitario e gli altri, soprattutto dei ricercatori che risultano vincitori di rilevanti finanziamenti utilizzabili anche in università diverse da quelle del proprio Paese.

Cominciando con il primo aspetto, già il rapporto ANVUR (2018) sul sistema universitario segnalava come, nell'ambito del programma quadro Horizon 2020 coordinato a livello comunitario per il settennio 2014-2020, l'Italia si collocasse al quinto posto in Europa per entità dei finanziamenti accordati, dopo la Spagna e prossima ai Paesi Bassi, un Paese con dimensioni nettamente inferiori al nostro. I dati più recenti confermano questa posizione non troppo lusinghiera. Per ogni euro investito in Horizon 2020, l'Italia riceve in media 0,69 euro in finanziamenti. Secondo il rapporto ANVUR citato il divario, superiore a un miliardo di euro, è imputabile per tre quarti ai bassi tassi di successo rispetto ai progetti presentati e per un quarto alla dimensione inferiore alla media delle richieste di finanziamento.

Tenendo conto della dimensione relativa del Paese espressa dalle quote di finanziamento al bilancio comunitario, in termini di tassi di partecipazione la quota italiana è nell'insieme allineata rispetto a quella degli altri grandi Paesi europei. Tuttavia l'Italia, dato un tasso di successo complessivo molto inferiore, risulta pesare assai meno in termini di partecipazione a progetti finanziati. La perdita maggiore si concentra nel programma ERC (European Research Council) del pilastro *Excellent Science*, dove la percentuale di progetti basati in Italia (in termini di finanziamenti) si ferma al 5% e il tasso di successo medio italiano è minore della metà di quello medio complessivo.

Le due tabelle che seguono (tabella 3 e tabella 4) mostrano come la mancanza di economie di scala dal punto di vista scientifico nel nostro sistema universitario, cioè di concentrazione di un alto numero di ottimi ricercatori in alcuni poli di attrazione, si riveli penalizzante. L'unica organizzazione italiana fra le 25 che hanno ricevuto il contributo finanziario più alto da Horizon 2020 è il CNR (al 16° posto). Mentre Regno Unito, Germania, Olanda, Belgio, Danimarca e Svizzera annoverano diverse loro università fra queste top 25 *organisations*, i primi 5 Atenei italiani si collocano solo al 40° posto (Milano Politecnico), 69° (Bologna), 99° (Torino Politecnico) 106° (Roma Sapienza), 117° (Padova).

Tabella 3 – Enti beneficiari dei fondi H2020

	Legal Name	Country	H2020 Net EU contributions	H2020 participations
1	CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE CNRS	France	€ 880.834.324	1.390
2	MAX-PLANCK-GESELLSCHAFT ZUR FORDERUNG DER WISSENSCHAFTEN EV	Germany	€ 621.749.056	516
3	COMMISSARIAT A L ENERGIE ATOMIQUE ET AUX ENERGIES ALTERNATIVES	France	€ 553.211.257	601
4	FRAUNHOFER GESELLSCHAFT ZUR FOERDERUNG DER ANGEWANDTEN FORSCHUNG E.V.	Germany	€ 517.057.491	858
5	THE CHANCELLOR, MASTERS AND SCHOLARS OF THE UNIVERSITY OF OXFORD	United Kingdom	€ 403.703.156	553
6	THE CHANCELLOR MASTERS AND SCHOLARS OF THE UNIVERSITY OF CAMBRIDGE	United Kingdom	€ 368.304.458	578
7	UNIVERSITY COLLEGE LONDON	United Kingdom	€ 337.008.008	519
8	EIDGENOESSISCHE TECHNISCHE HOCHSCHULE ZUERICH	Switzerland	€ 294.575.902	411
9	ECOLE POLYTECHNIQUE FEDERALE DE LAUSANNE	Switzerland	€ 272.226.032	353
10	KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN	Belgium	€ 271.809.694	480
11	KOBENHAVNS UNIVERSITET	Denmark	€ 270.890.765	516
12	IMPERIAL COLLEGE OF SCIENCE TECHNOLOGY AND MEDICINE	United Kingdom	€ 255.476.052	412
13	AGENCIA ESTATAL CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTIFICAS	Spain	€ 246.254.590	573
14	DEUTSCHES ZENTRUM FUER LUFT - UND RAUMFAHRT EV	Germany	€ 245.275.454	361
15	INSTITUT NATIONAL DE LA SANTE ET DE LA RECHERCHE MEDICALE	France	€ 242.446.517	326
16	CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	Italy	€ 232.872.921	566
17	TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT	Netherlands	€ 231.323.307	389
18	COST ASSOCIATION	Belgium	€ 219.089.171	2
19	THE UNIVERSITY OF EDINBURGH	United Kingdom	€ 215.602.291	328
20	DANMARKS TEKNISKE UNIVERSITET	Denmark	€ 202.396.598	351
21	TEKNOLOGIAN TUTKIMUSKESKUS VTT OY	Finland	€ 191.319.349	320
22	INTERUNIVERSITAIR MICRO-ELECTRONICA CENTRUM	Belgium	€ 184.826.937	199
23	TECHNISCHE UNIVERSITAET MUENCHEN	Germany	€ 180.753.049	262
24	UNIVERSITEIT UTRECHT	Netherlands	€ 173.807.406	258
25	STICHTING KATHOLIEKE UNIVERSITEIT	Netherlands	€ 173.413.166	223

M. Regini. Come migliorare l'attrattività del sistema universitario italiano

Tabella 4 – Enti italiani beneficiari dei fondi H2020

		Legal Name	Country	H2020 Net EU contributions	H2020 participations
1	16	CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	Italy	€ 232.872.921	566
2	40	POLITECNICO DI MILANO	Italy	€ 132.024.608	314
3	68	LEONARDO - SOCIETA PER AZIONI	Italy	€ 98.205.617	61
4	69	ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA DI BOLOGNA	Italy	€ 97.386.232	241
5	74	FONDAZIONE ISTITUTO ITALIANO DI TECNOLOGIA	Italy	€ 89.793.594	132
6	84	AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE	Italy	€ 83.241.651	126
7	99	POLITECNICO DI TORINO	Italy	€ 71.954.711	181
8	106	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI ROMA LA SAPIENZA	Italy	€ 70.053.522	161
9	117	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI PADOVA	Italy	€ 64.953.778	175
10	119	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI MILANO	Italy	€ 64.144.994	131
11	154	CENTRO RICERCHE FIAT SCPA	Italy	€ 50.641.688	111
12	155	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI TRENTO	Italy	€ 50.480.171	105
13	173	UNIVERSITA DI PISA	Italy	€ 46.426.578	130
14	174	ISTITUTO NAZIONALE DI FISICA NUCLEARE	Italy	€ 46.111.064	90
15	178	STMICROELECTRONICS SRL	Italy	€ 44.946.596	47
16	190	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI TORINO	Italy	€ 41.003.928	117
17	192	GE AVIO SRL	Italy	€ 40.692.933	13
18	195	ENGINEERING - INGEGNERIA INFORMATICA SPA	Italy	€ 40.288.347	92
19	199	CINECA CONSORZIO INTERUNIVERSITARIO	Italy	€ 39.710.074	40
20	205	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II	Italy	€ 37.888.595	88
21	212	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI FIRENZE	Italy	€ 36.741.092	103
22	214	FONDAZIONE PENTA - FOR THE TREATMENT AND CARE OF CHILDREN WITH HIV ANDRELATED DISEASES - ONLUS	Italy	€ 36.394.011	7
23	228	UNIVERSITA CA' FOSCARI VENEZIA	Italy	€ 34.444.531	106
24	248	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI ROMA TOR VERGATA	Italy	€ 31.956.766	87
25	251	UNIVERSITA COMMERCIALE LUIGI BOCCONI	Italy	€ 31.602.633	43
26	264	RINA CONSULTING SPA	Italy	€ 30.270.903	95
27	285	SCUOLA SUPERIORE DI STUDI UNIVERSITARI E DI PERFEZIONAMENTO S ANNA	Italy	€ 27.413.106	66
28	289	OSPEDALE SAN RAFFAELE SRL	Italy	€ 27.102.018	60
29	293	UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA	Italy	€ 26.499.411	61
30	294	UNIVERSITA DEGLI STUDI DI GENOVA	Italy	€ 26.266.526	72

Venendo ora al secondo aspetto del problema, ancor più preoccupante appare la difficoltà del sistema della ricerca nazionale di essere attrattivo e capace di trattenere i migliori talenti – una manifestazione particolarmente visibile di quel *brain drain* non accompagnato da un corrispondente *brain gain* che astrattamente tutti lamentano ma che non è stato finora contrastato da politiche adeguate. Basti ricordare come esempio che “per ogni ricercatore straniero vincitore di un ERC con una istituzione basata in Italia, oltre 10 ricercatori italiani sono risultati vincitori attraverso istituzioni straniere” (ANVUR 2018, p. 423). In altre parole: molti ricercatori italiani risultano competitivi a livello europeo ma svolgono la loro ricerca in un’università o istituzione straniera; mentre pochissimi ricercatori di altri Paesi sono attratti dall’ambiente scientifico che trovano in Italia e vincono un ERC grant con un’università o istituzione italiana (per maggiori dettagli v. il capitolo di Abbracchio in questo volume).

Un ulteriore indicatore di scarsa attrattività è poi offerto dai cambiamenti internazionali di affiliazione degli autori di pubblicazioni scientifiche (ISTAT 2018, p. 22): in quest’ambito, l’Italia presenta flussi comparativamente modesti, ma soprattutto in entrata, risultando dunque tra i Paesi che più cedono stock di capitale umano. Inoltre, la qualità degli autori in uscita (misurata dalle citazioni attese) è di circa il 50% superiore rispetto a quella di chi resta stabilmente nel Paese.

Da ultimo, va ricordato che in una società della conoscenza, le università e la produzione scientifica diventano componenti cruciali della competitività di un territorio (metropoli, regione, nazione). New York, Boston, Londra, Parigi, Berlino, Monaco, Barcellona o Milano non potrebbero svolgere il loro ruolo di leadership economica e culturale dei rispettivi Paesi, se non potessero contare su un sistema universitario e di ricerca di punta e fortemente attrattivo, che rappresenta una risorsa e un fattore competitivo fondamentali. Ma, oltre a queste metropoli portabandiera dell’economia e della cultura di una nazione, ogni Paese ha anche altri centri di eccellenza scientifica che svolgono una funzione non solo di risorsa per lo sviluppo regionale ma anche di veri e propri “campioni nazionali”, ai quali un Paese affida la reputazione del suo sistema nazionale.

Dall’analisi alle misure di policy

Dunque, il punto è il seguente: è possibile razionalizzare il sistema universitario italiano in modi tali da conservare una buona qualità media della ricerca, ma al tempo stesso da potenziare drasticamente la sua attrattività scientifica? E, soprattutto, come farlo? Di seguito riprenderò alcune idee che erano state avanzate nel volume di Capano, Regini e Turri (2017), per valutare poi in che misura gli interventi del PNRR si siano mossi o meno in quella direzione.

Valorizzare le differenze

Un esempio importante di iniziativa tesa a migliorare l’attrattività scientifica del sistema universitario nazionale attraverso la creazione di alcuni centri di eccellenza è stata la

Exzellenzinitiative tedesca. A partire dal 2006, il governo tedesco ha lanciato un programma per premiare la capacità delle sue università di impegnarsi credibilmente in tre tipi di progetti: creazione di scuole di dottorato; creazione di cluster formati da istituzioni di ricerca competitive a livello internazionale con un'ampia rete di contatti con industrie ed enti di ricerca extra accademici; infine, progetti per sviluppare strategie volte a differenziare i "profili" di ricerca di singole università. Si è trattato di un programma che ha avuto molti meriti, ma che ha comportato un finanziamento aggiuntivo di ben 4,6 miliardi di euro per il decennio 2007-2017, che ha accentuato il divario fra università dell'Est e dell'Ovest, che ha indotto comportamenti imitativi fra le università, e che ha portato a trascurare completamente l'esigenza di innovazioni nella didattica. Inoltre, l'obiettivo di creare anche in Germania diverse "world-class universities" in grado di competere in reputazione con Oxford o Harvard è stato raggiunto solo in misura modesta, ma ha comunque polarizzato il sistema universitario tedesco in base all'unico criterio della ricerca.

201

Dunque, si può pensare di imboccare una strada diversa, basata su una valorizzazione delle differenze esistenti all'interno di uno stesso Ateneo, oltre che fra Atenei diversi. È una strada che, come chiarirò meglio più avanti, tiene anche conto di una peculiarità italiana: la mancanza di un canale terziario professionalizzante, che costituisce un handicap per un sistema formativo più efficiente ed equo, ma che può rivelarsi al tempo stesso un'opportunità per una strategia di valorizzazione delle differenze.

Ci sono infatti diversi modi possibili per valorizzare le differenze fra gli Atenei, così da garantire che le maggiori risorse indispensabili per lo sviluppo del nostro sistema universitario vengano allocate nel modo più efficiente, migliorando la performance degli Atenei stessi. Un primo modo è quello di riconoscere e incentivare una specializzazione di ciascuna università in alcune aree scientifiche, cioè una differenziazione interna a ciascun Ateneo per quanto riguarda l'intensità e la qualità della ricerca. Ma un secondo – e cruciale – modo è quello di prendere atto della pluralità di funzioni che le università sono oggi chiamate a svolgere (dalla formazione di base a quella specialistica, dalla ricerca pura a quella applicata, dal contributo allo sviluppo territoriale alla presenza in network internazionali) e di valorizzare tale pluralità premiando quelle strutture universitarie che si impegnano a svolgere al meglio alcune di queste funzioni anche a scapito di altre, anziché quelle che hanno una performance media su tutte.

Questi due modi di valorizzare le differenze possono essere combinati fra loro per quanto riguarda i grandi Atenei generalisti, che possono puntare a creare poli di specializzazione in alcune aree disciplinari o interdisciplinari, e ad incentivare invece altre strutture interne a specializzarsi in percorsi formativi fortemente professionalizzanti. Ogni grande università potrebbe cioè negoziare, con ciascuna delle sue strutture interne, un mix di funzioni su cui la struttura deve cercare di specializzarsi. Ogni struttura interna potrebbe poi essere valutata e premiata solo se, in quella specifica combinazione, raggiunge risultati che la collocano nella fascia alta.

Un forte premio se ha puntato – poniamo – su qualità della ricerca, formazione dottorale e iniziative di trasferimento tecnologico, e in queste attività viene poi valutata come ottima, anche se non eccelle nelle altre attività. Ma un forte premio anche se ha invece puntato – ad esempio – sulla qualità didattica nella formazione professionalizzante, accompagnata da servizi di orientamento, tutorato e *placement* capaci di assicurare un rapido inserimento nel mercato del lavoro, e se su questi obiettivi ha successo anche se non eccelle nella ricerca di base.

Quanto agli Atenei piccoli, in cui una concentrazione elevata di ottimi ricercatori in diverse aree scientifiche non è plausibile per ragioni dimensionali, potrebbero essere spinti a scegliere una strada fra le due sole ragionevoli per loro. Vale a dire: specializzarsi in una-due aree scientifiche al massimo (come già oggi avviene per i grandi Politecnici e per alcuni Atenei specializzati nell'area medica, economica o linguistica), con la possibilità di costituire poli di attrazione in quell'area; oppure puntare tutto sull'efficacia del loro processo formativo, valorizzando i servizi di supporto alla didattica e i percorsi più fortemente capaci di garantire un inserimento nel mercato del lavoro.

Nessuna università può infatti svolgere tutte le funzioni che oggi le vengono idealmente assegnate allo stesso livello di qualità in tutti i campi del sapere. Per quanto riguarda in particolare l'attività di ricerca, i risultati della VQR, benché in diversi casi abbiano suscitato perplessità, hanno mostrato che anche gli Atenei complessivamente più dotati possono vantare una qualità molto elevata in alcune aree scientifiche ma non in tutte. Mentre la possibilità di dare vita ad alcuni poli di specializzazione è aperta alla maggior parte degli Atenei, in cui la VQR ha messo in luce l'esistenza di nicchie che sono potenzialmente molto competitive. Si tratterebbe dunque di valorizzare queste differenze.

Del resto, già Coniglione (2013) scriveva: "È sbagliato parlare di università in generale, ritenendo che vi siano università di eccellenza ed altre di serie B; per il modo in cui si è storicamente venuto a strutturare il sistema universitario italiano, vi sono in ogni università settori di eccellenza e settori mediocri". E Figà Talamanca (2009) specificava: "È possibile diversificare l'offerta didattica all'interno della stessa sede universitaria? Io penso di sì. Ritengo anche che sia possibile mantenere un assetto del sistema in cui docenti diversamente impegnati nella ricerca e nella didattica svolgono la loro attività nella stessa sede... Insomma una diversificazione dell'offerta didattica ed una incentivazione dell'attività di ricerca non sembrano dover necessariamente passare attraverso la diversificazione per livello degli studi delle sedi universitarie, come, storicamente, è avvenuto in altri Paesi".

Costruire "poli di attrazione scientifica"

La pluralità ed eterogeneità delle aree scientifiche su cui ciascun Ateneo può provare a costruire dei poli di attrazione consentirebbe dunque una certa distribuzione su tutto il territorio nazionale, frenando la tendenza a creare poche "*world-class universities*", cioè a istituzionalizzare di fatto una distinzione fra pochi Atenei di serie A collocati nelle aree più

dinamiche del Paese e una maggioranza di *teaching universities* nelle zone più periferiche. Ma bisogna in primo luogo chiarire, andando al di là della nozione abusata di "eccellenza"⁴, che cosa intendiamo per "poli di attrazione scientifica". Prendendo come esempio le migliori esperienze europee, questi dovrebbero essere networks interdisciplinari, internazionali e a forte impatto socio-economico (come ad esempio i "*Networks of Excellence*" della *Exzellenzinitiative*), basati su progetti e non sui risultati passati. Proprio l'esperienza della *Exzellenzinitiative* ci mostra infatti che le strutture eccellenti non vanno intese semplicemente come strutture scientifiche tradizionali che producono output di qualità più elevata delle altre, ma come nuovi poli che si propongono di produrre ricerca scientifica originale e innovativa attraverso l'attivazione di reti, contatti, collaborazioni tra esperti di discipline diverse e anche con esperti non accademici. Teoricamente il concetto di eccellenza è distinto da quelli di interdisciplinarietà, internazionalizzazione, forte impatto sociale, ma di fatto i poli che si creano non possono prescindere da queste caratteristiche. Per questo nella *Exzellenzinitiative* la nozione di eccellenza viene riservata alla ricerca scientifica innovativa, originale e socialmente/ economicamente "rilevante", ed è in questo modo che i poli di attrazione scientifica andrebbero intesi.

203

Inoltre, non va sottovalutato il fatto che la capacità di attrazione scientifica di una sede non si basa solo sulla qualità della ricerca che vi si svolge. Include anche l'efficienza dei servizi di supporto alla ricerca stessa, soprattutto quando si tratta di ricerca collaborativa finanziata mediante bandi competitivi internazionali, nonché la possibilità di offrire una serie di *facilities* al livello delle sedi più attrattive, in termini di *housing*, *family packages*, ecc.

Le condizioni affinché una strategia di costruzione di poli di attrazione scientifica possa funzionare sono, oltre che un adeguato investimento di risorse nei servizi di supporto alla ricerca e nell'offerta di *facilities* quali quelle indicate, sostanzialmente due: organi di governo dell'Ateneo capaci di compiere scelte strategiche e selettive; e un Ministero capace di operare una efficace "guida a distanza" del sistema, superando le resistenze corporative all'innovazione. La riforma del 2010, nonostante i suoi molti difetti, ha reso possibile la prima condizione almeno sulla carta, muovendosi nel senso di una verticalizzazione della struttura decisionale e di una diminuzione del potere di quell'organo collegiale rappresentativo (il Senato accademico) più naturalmente portato a decisioni spartitorie e collusive. La seconda condizione invece 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.

⁴ Come sostiene un docente di Heidelberg: "eccellenza è oggi un termine di public relations, è un'etichetta e uno status symbol. Però chi lo può sbandierare se l'è conquistato e può godere di grandi vantaggi. Ad esempio innesca un circolo virtuoso: attrae i migliori, che a loro volta rendono migliore la ricerca" (intervista condotta per la ricerca presentata in Moscati et al. 2010)

L'effetto diretto di questa strategia sarebbe un miglioramento della visibilità scientifica e dell'attrattività non tanto di interi Atenei quanto di alcune strutture al loro interno (che potremmo definire "strutture specializzate nella ricerca"), evitando eccessive disuguaglianze territoriali. Mentre l'effetto indotto sarebbe quello di innescare processi capaci di migliorare fortemente anche l'efficienza e l'equità complessiva nella formazione di capitale umano. Le strutture interne di un Ateneo che realisticamente non possono diventare poli di attrazione scientifica dovrebbero infatti essere fortemente incentivate, con quote premiali non inferiori a quelle destinate ai poli, a specializzarsi nella formazione di base rivolta a un rapido inserimento nel mondo del lavoro, nella formazione continua e nei servizi al proprio territorio. Anche le "lauree professionalizzanti" potrebbero essere affidate a queste "strutture specializzate nella didattica" in numero decisamente maggiore di quelle che gli Atenei prevedono attualmente di attivare.

Dunque questa strategia potrebbe rivelarsi efficace per affrontare non uno solo ma due dei problemi principali che, da un punto di vista comparato, affliggono il sistema universitario italiano: la scarsa attrattività dal punto di vista scientifico, ma anche la sostanziale mancanza di un canale terziario professionalizzante (v. il capitolo 2 in questo volume).

Come si inseriscono le misure del PNRR in questa prospettiva? La costituzione di poli nazionali per l'innovazione e la ricerca, ovvero la "creazione di campioni nazionali su alcune *Key Enabling Technologies*" (secondo la terminologia utilizzata dall'investimento 1.4 della componente "Dalla ricerca all'impresa" della Missione 4), rappresenta una soluzione diversa al problema di potenziare l'attrattività scientifica. Anzitutto, questi centri nazionali si costituiranno intorno ad alcune tematiche delimitate, considerate particolarmente importanti perché alla frontiera tecnologica o per ragioni sociali. In secondo luogo, il loro obiettivo è soprattutto quello di stimolare l'aggregazione di università, centri di ricerca e imprese finalizzata ad attività di ricerca di frontiera. Al centro di questa misura sta un incentivo alla cooperazione tra attori pubblici e privati in relazione alla condivisione di conoscenze e strumenti tecnologici.

Tuttavia, pur rispondendo a obiettivi differenti e seguendo percorsi diversi da quello, seguito in altri Paesi, di favorire la costituzione di poli universitari di eccellenza, questi "campioni nazionali" possono rappresentare una risposta valida anche al problema di potenziare l'attrattività scientifica delle nostre università.

Riferimenti bibliografici

Abramo, G., Cicero, T. e C. D'Angelo (2012) "The Dispersion of Research Performance within and Between Universities as a Potential Indicator of the Competitive Intensity in Higher Education Systems", *Journal of Informetrics*, vol. 6, n. 2, pp. 155-168

ANVUR (2018) Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, <http://www.ANVUR.it/wp-content/uploads/2018/08/ANVUR-Rapporto-2018.pdf>

Asprone, D., Maffettone, P., Rubechi, M. e V. Alfano (2021) *L'Italia e la sua reputazione: l'università*, Roma, Luiss University Press

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

Comitato di esperti in materia economica e sociale (2020) *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" – Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, *Il Sole 24 Ore*, giugno

Coniglione, F. (2013) "Ranking a go-go e promemoria per il nuovo ministro", <https://www.roars.it/online/ranking-a-go-go-e-promemoria-per-il-nuovo-ministro/>

De Nicolao, G. (2020) "Colao e la supercazzola della VQR", www.roars.it/online/colao-e-la-supercazzola-della-vqr/

Figà Talamanca, A. (2009) "Università di serie A e di serie B?", <http://noisefromamerika.org/articolo/universita-serie-serie-b>

Istat (2018) Rapporto sulla conoscenza. Economia e società, <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/conoscenza2018/Rapportoconoscenza2018.pdf>

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

Redazione Roars (2013) "Soppassati anche dai turchi? La verità sull'università italiana", <https://www.roars.it/online/soppassati-anche-dai-turchi-la-verita-sulluniversita-italiana/>

Regini, M. (2009, a cura di) *Malata e denigrata. L'università italiana a confronto con l'Europa*, Roma, Donzelli

Regini, M. (2021) "È sufficiente una buona qualità media della ricerca? Come migliorare l'attrattività del sistema universitario italiano", *Unimi 2040 Discussion Papers*, n. 7, pp. 24-46

Parte seconda

Dopo il PNRR: le sfide aperte per l'università italiana

Che cosa possiamo attenderci dal PNRR e che cosa resta fuori

Daniele Checchi

208

Il PNRR rappresenta una importante occasione per il nostro Paese, non solo per l'entità dei finanziamenti ottenuti (191 miliardi di euro, su un totale di 503 miliardi per l'intera comunità europea, di cui un terzo come contributi e due terzi come debito) ma perché l'erogazione delle tranches dei finanziamenti è condizionata sia al rispetto di un cronogramma di spesa ben definito sia alla attuazione di riforme strutturali.

Scuola e università risultano tra le priorità selezionate dai governi in carica, come si può facilmente verificare dalla distribuzione dei fondi alle varie missioni del Piano. La missione 4 (Istruzione e Ricerca) riceverà infatti il 16% dei finanziamenti, pari a quasi 31 miliardi di Euro. Se si considera che la legge di bilancio 2022 destina al Ministero dell'istruzione (MI) risorse complessive per circa 51 miliardi di euro e al Ministero dell'università e della ricerca (MUR) per più di 13 miliardi e mezzo, per un totale di quasi 65 miliardi di euro complessivamente assegnati al comparto istruzione e ricerca, ci si rende conto che queste assegnazioni hanno un carattere di eccezionalità e irripetibilità. Questo richiede di essere molto cauti nella valutazione dei potenziali effetti di queste misure.¹

Rinviano ad altri lavori un'analisi più dettagliata delle singole misure previste nel PNRR,² possiamo qui richiamare che gli interventi più significativi si riferiscono al potenziamento della formazione professionale a livello terziario non accademica,³ all'incoraggiamento

¹ Per una discussione della distribuzione del finanziamento in istruzione si veda Gavosto 2022.

² Un'analisi delle diverse misure nella Missione 4 del PNRR è contenuta in Casalone-Checchi 2022.

³ A questa voce sono allocati 1.5 miliardi ed è già stata varata una riforma degli Istituti Tecnici Superiori, riorganizzati come ITS-Academies (legge 15/7/2022, n. 99, di "Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n.173 del 26/7/2022). Dal sito PNRR la riforma viene così illustrata: "La riforma mira a semplificare il modello organizzativo e didattico, aumentare il numero degli istituti e degli iscritti, migliorare la qualità del collegamento con la rete degli imprenditori nei territori, al fine di colmare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro." (<https://pnrr.istruzione.it/riforma-del-sistema-its/>). I principi attuativi sono indicati nella pagina del MI (<https://www.miur.gov.it/web/guest/cosa-sono>). Mancano tuttavia ancora numerosi decreti attuativi.

della mobilità studentesca (attraverso la realizzazione di nuovi alloggi per gli studenti in partnership con il settore privato - 960 milioni di euro), la riduzione dei possibili vincoli di liquidità nell'accesso all'istruzione universitaria (500 milioni stanziati per borse di studio), il miglioramento delle competenze digitali e delle competenze universitarie avanzate (assegnati rispettivamente 60 e 500 milioni di euro), il sostegno alla creazione di occupazione giovanile ad alta qualificazione.⁴ Sul fronte della ricerca sono stati impegnati 4.3 miliardi di euro per finanziare la creazione di 5 centri di ricerca,⁵ 11 ecosistemi dell'innovazione, 14 partenariati interuniversitari e 49 infrastrutture di ricerca.

A queste allocazioni di fondi si affianca l'impegno ad alcune riforme ordinamentali, tra cui la riforma delle classi di laurea, quella delle lauree abilitanti per determinate professioni⁶, la riforma dei dottorati (promuovendo percorsi non orientati alla carriera accademica). La riforma delle carriere universitarie, pur essendo stata approvata nel decreto PNRR/1, non rientrava tra gli obiettivi del piano (PNRR 2022).⁷

⁴ Sotto questa voce sono individuati l'estensione del numero dei dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale (432 milioni), il finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori (600 milioni) e l'introduzione di dottorati innovativi che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese (600 milioni).

⁵ Le aree di ricerca strategica individuate sono: Simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni; Agritech; Sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a RNA; Mobilità sostenibile; Biodiversità.

⁶ Entreranno in vigore dal 2023-24 i decreti pubblicati il 27/7/2022 che istituiscono le lauree abilitanti per farmacia, veterinaria, odontoiatria e psicologia. Le norme prevedono l'inserimento di un tirocinio pratico-valutativo, verificato nella prova finale con una prova pratica valutativa delle competenze professionali.

⁷ Quest'ultima contenuta nella legge 79 del 29/6/22. In esso è prevista la ridefinizione dei settori scientifico-disciplinari (in numero non superiore ai settori concorsuali), la sostituzione degli assegni di ricerca con contratti di ricerca (di durata biennale estendibile a cinque in caso di contratti europei), e la sostituzione dei contratti per ricercatore a tempo determinato di tipo A o B con la figura del ricercatore universitario a tempo determinato (con un contratto di durata pari a 6 anni, non rinnovabile – qualora il titolare consegua l'abilitazione a professore associato, può essere promosso in questo inquadramento con procedura di valutazione a livello di ateneo).

La molteplicità degli strumenti messi in campo e l'entità dei finanziamenti disponibili vengono giustificati con l'ambizione dei target assegnati. Combinando gli interventi sul sistema scolastico e su quello universitario appare chiara l'ambizione di aumentare il numero dei laureati, che si ribalta sull'incrementare le iscrizioni all'università, in linea con l'agenda proposta dalla Comunità Europea.⁸ Gli strumenti individuati fanno leva principalmente sull'orientamento scolastico, che dovrebbe riorientare l'attenzione degli studenti verso la spendibilità lavorativa della formazione impartita, contro un orientamento eccessivamente teoretico prevalente in particolare nei licei. A questo orientamento si dovrebbe sovrapporre un secondo relativo alle differenze di genere, secondo il quale le politiche di orientamento dovrebbero operare nella direzione di favorire l'iscrizione agli indirizzi STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) delle giovani donne.

Parallelamente al rafforzamento delle iscrizioni universitarie si colloca il potenziamento della formazione professionale a livello terziario, con la prospettiva di favorire anche la riqualificazione della forza lavoro occupata, a partire dalle competenze digitali. Letti congiuntamente questi obiettivi, parrebbe intravedersi una sorta di politica dell'offerta, secondo la quale migliorando il livello di qualificazione della forza lavoro (occupata o potenziale) si incoraggia un miglioramento tecnologico dal punto di vista delle imprese. Questo schema sembra coerente con le politiche che incoraggiano l'assunzione dei giovani ricercatori all'interno delle imprese, oltre che con la riforma dei dottorati di ricerca in una direzione di scienza applicata.

Se lo schema concettuale sembra al suo interno coerente nella direzione di riorientamento della formazione terziaria complessivamente intesa a beneficio del sistema produttivo nazionale e della sua competitività a livello tecnologico, meno certa appare la sua fattibilità e la sua probabilità di successo, come ci accingiamo ad argomentare.

L'aumento delle iscrizioni universitarie è sicuramente un obiettivo perseguibile, specialmente quando si consideri che gli iscritti non raggiungono il 50% delle rispettive coorti di età, come prodotto della frazione che consegue un diploma di scuola secondaria (poco più del 70%) per la frazione che decide di iscriversi all'università (poco meno del 70%).⁹

⁸ Tra gli obiettivi della European Education Area vi è quello che "The share of 25-34 year-olds with tertiary educational attainment should be at least 45%, by 2030." (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/education-and-training/policy-context>).

⁹ Non è purtroppo possibile aggiornare questi numeri tratti dall'ultimo rapporto ANVUR disponibile sullo Stato del Sistema Universitario e della Ricerca, risalente al 2018, nonostante un mandato di legge all'uscita biennale dello stesso.

D. Checchi. **Che cosa possiamo attenderci dal PNRR e che cosa resta fuori**

Contro il conseguimento di tale obiettivo opera però il tendenziale calo demografico, dal momento che nel corrente anno scolastico 2022-23 per la prima volta si è verificato un calo delle iscrizioni nella scuola secondaria di secondo grado. Più efficace sarebbe probabilmente operare sulla riduzione degli abbandoni universitari a parità di iscrizioni, dal momento che idealmente si potrebbe raddoppiare il numero dei laureati a parità di iscritti. In questo senso si potrebbe leggere la riforma dei corsi di laurea, che però si è limitata a ridurre il numero di crediti vincolati, nella aspettativa che una maggior libertà di scelta possa rappresentare un fattore motivante adeguato per uno studente poco motivato. Allo stesso obiettivo potrebbe anche contribuire un miglioramento dell'orientamento scolastico alle superiori, riducendo il numero degli studenti che cambiano corso di studio dopo il primo anno.

211

La seconda ambizione del PNRR è quella di potenziare il terziario non accademico, sulla falsariga di quello che accade in altri paesi (come per esempio la Germania). Tuttavia qui appare evidente l'inadeguatezza di progettazione. Chi dovrebbero essere i potenziali fruitori di questo canale formativo? Dal monitoraggio attualmente attribuito ad INDIRE non è possibile conoscere chi siano gli attuali studenti e diplomati degli ITS, e tantomeno verificare quale sia il guadagno in termini di maggior occupabilità e/o maggior retribuzione e/o miglior produttività del lavoratore formato. L'aumento delle risorse in un canale formativo sconosciuto al grande pubblico è difficile che abbia un impatto su larga scala, con ciò contribuendo quindi poco ad innalzare l'incidenza di diplomati terziari sulla popolazione.

Un ulteriore effetto che verrà prodotto dalle misure del PNRR è una "onda anomala" nelle carriere universitarie. Anche se una parte dei nuovi dottori di ricerca dovrebbe caratterizzarsi per un orientamento più professionalizzante e inserito nella strategia innovativa d'impresa, è indubbio che tra i giovani reclutati oggi con i finanziamenti straordinari del PNRR vi siano aspirazioni alla prosecuzione nei ruoli universitari. Ma l'esperienza ci insegna che le variazioni inattese nel flusso assunzionale di una istituzione vanno ad alterare le aspettative di carriera e indirettamente l'attrattività di un determinato ruolo.¹⁰

In assenza di informazioni sul dettaglio delle procedure, non è possibile immaginare quali possano essere gli effetti probabili della riforma delle carriere. Secondo le intenzioni ministeriali il ridisegno delle carriere dovrebbe velocizzare gli ingressi secondo il principio "*in or out*" grazie alla certezza sulle durate contrattuali e la semplificazione delle procedure.

¹⁰ In Checchi e Cicero 2022 si è analizzato l'impatto sulle carriere degli aspiranti professori universitari delle misure di blocco del turnover introdotte dalla legge di bilancio del 2010, registrando un allungamento del periodo di attesa (ottenuto attraverso l'inserimento di un periodo di post-doc quasi ovunque) ed un abbassamento della probabilità di transizione dal dottorato al ruolo di ricercatore (dal 30% al 15%), inducendo l'allontanamento all'estero dei candidati più brillanti, in grado di competere su job market esteri.

Se i nuovi dottori di ricerca si troveranno ad affrontare i neo-introdotti contratti di ricerca (più onerosi per i bilanci degli atenei, e quindi plausibilmente offerti in numero inferiore rispetto ai correnti assegni di ricerca; per contro l'eccezionale abbondanza di finanziamenti, sempre indotta dal PNRR, potrebbe controbilanciare almeno temporaneamente questa tendenza) e a seguire i nuovi posti di ricercatore RTT, si può immaginare che la responsabilità di regolare la velocità delle carriere universitarie ricada sulle commissioni giudicatrici per ASN (abilitazione scientifica nazionale).

212

Se le commissioni saranno poche nel regolare i flussi d'ingresso, su cui insisteranno anche gli studiosi che attualmente operano in dipartimenti esteri (e che sono incoraggiati al rientro dalla defiscalizzazione delle tasse per un periodo attualmente esteso fino a 13 anni), allora è possibile che l'esito finale sia un innalzamento della qualità dei ricercatori operanti negli atenei nazionali. Alternativamente si rischia di osservare l'ennesima apertura degli ingressi, cui farà inevitabilmente seguito una regolarizzazione dei precari *ope legis*, ed un probabile peggioramento della qualità media registrata.

La capacità di governo del sistema di reclutamento sarebbe facilitata da un sistema di valutazione della ricerca che fosse consolidato, e per questo ritenuto affidabile dai più. Tuttavia gli esiti dell'ultimo esercizio di valutazione della qualità della Ricerca (VQR 2015-19) sollevano più di un dubbio sulla confrontabilità dei risultati con gli esercizi precedenti.¹¹ Analizzando i dati resi disponibili da ANVUR, l'ordinamento degli atenei appare relativamente stabile quando si consideri il voto medio ottenuto attraverso le diverse aree di ricerca: se lo si correla con analogha misura dell'esercizio precedente si ottiene una correlazione nei ranghi pari a 0.78. Questo ci dice che le quote di FFO (fondo finanziamento ordinario) non riserveranno sorprese nei prossimi anni, permettendo agli atenei di sostenere finanziariamente il ricambio generazionale di docenti e ricercatori.¹²

¹¹ Questo non rappresenta una sorpresa, dal momento che i GEV (Gruppi Esperti Valutatori) sono stati formati per estrazione casuale a partire da autocandidature del personale in servizio (ivi incluso personale in carriera quali ricercatori e professori associati), hanno dovuto valutare in peer review tutti i lavori, evitando il più possibile il ricorso a valutatori esterni (cui per altro veniva richiesto di operare pro bono) e/o ad algoritmi bibliometrici, come accaduto in esercizi precedenti.

¹² Si veda Daniele Checchi e Tullio Jappelli "Voti alla ricerca: i risultati della Vqr" *lavoce.info* 29/4/2022.

D. Checchi. Che cosa possiamo attenderci dal PNRR e che cosa resta fuori

Per contro, lo stesso esercizio di valutazione produce risultati fortemente discordanti quando i dati vengano aggregati diversamente.¹³ Nella procedura avviata da ANVUR è stato reso pubblico l'elenco dei 350 dipartimenti appartenenti alla metà superiore della distribuzione, e tale elenco può essere confrontato con analogo elenco pubblicato nel 2017. Anche in questo caso ci saremmo aspettati una certa stabilità degli ordinamenti, che invece non si riscontra: vi è un turnover dei dipartimenti sopra e sotto la mediana pari al 30%, e per i 243 dipartimenti che compaiono in entrambi gli elenchi, l'indice di correlazione nei ranghi calcolato su ISPD è pari a 0.33, un valore nettamente inferiore a quello calcolato a livello di atenei. Se si aggiunge che ben 40 dei 180 dipartimenti assegnatari dei finanziamenti di eccellenza nella precedente edizione non compaiono tra i primi 350, e non avendo ragione per ritenere che i maggiori finanziamenti possano aver danneggiato la capacità di ricerca dei dipartimenti, ne dobbiamo dedurre che la valutazione della ricerca misurata nell'ultima VQR sia significativamente eterogenea rispetto alla precedente.¹⁴

213

Ma il problema della valutazione della ricerca nel nostro paese non è tanto quello della modalità di misura, quanto della mancanza di indirizzo strategico, che non viene altrettanto esercitato in fase di finanziamento. La valutazione della ricerca dovrebbe essere orientativa, cioè dovrebbe misurare la capacità del valutato di seguire gli indirizzi espressi dal (o contrattati col) valutatore, a meno che quest'ultimo ritenga di voler promuovere solo la ricerca *curiosity driven*. Alla carenza di capacità di indirizzo doveva far fronte la mai costituita Agenzia Nazionale della Ricerca, nata con la legge di bilancio per il 2020, mai costituita e gradualmente defanziata per esigenze di finanziamento straordinario nel periodo Covid.

Questa è forse la debolezza maggiore contenuta nel PNRR relativa a università e ricerca, in quanto è aumentata considerevolmente la capacità di spesa del MUR senza che esso si sia dotato di adeguati strumenti di indirizzo e/o di valutazione della nuova ricerca che si va a finanziare. Questo è particolarmente preoccupante, nel momento in cui si opera per una maggior collaborazione tra università e sistema privato delle imprese. Se le università pubbliche non sono in grado di attuare indirizzi di priorità perché questi sono variamente declinati nei documenti programmatici o nei sistemi di valutazione dei risultati, emerge il rischio concreto che il sistema della ricerca pubblica si appiattisca sugli indirizzi strategici perseguiti dal sistema privato delle imprese.

¹³ Si rammenti che l'indicatore ISPD della qualità della ricerca dipartimentale considera il punteggio standardizzato per settore scientifico-disciplinare, preso come media tra i prodotti valutati, e attribuisce a ciascun dipartimento il percentile di posizionamento nella distribuzione di questa misura. Solo la metà superiore della distribuzione ha titolo a presentare domanda di finanziamento nell'ambito del programma di eccellenza.

¹⁴ Si veda Daniele Checchi e Tullio Jappelli "La valutazione di qualità della ricerca e i Dipartimenti di Eccellenza" lavoce.info 31/5/2022

Le iniziative straordinarie del MUR a finanziamento della ricerca (ecosistemi, partenariati) prevedono che tali iniziative siano in grado di autofinanziarsi alla scadenza del periodo contrattuale. Ma questa clausola è di difficile conseguimento, dal momento che il principale finanziatore oggi rimane il soggetto pubblico, non è stata costituita l'ANR e sono stati imposti vincoli di numerosità e distribuzione territoriale che difficilmente trovano giustificazione sul terreno dell'efficienza.

214

Un ultimo punto che vale la pena di discutere è l'intervento a rafforzamento del potenziale innovativo del sistema delle imprese, perseguito con il cofinanziamento di posizioni di ricerca all'interno delle imprese, con i dottorati d'impresa e con la defiscalizzazione dei profitti reinvestiti in ricerca. Questi interventi hanno sicuramente impatto sulla capacità di innovazione di imprese che sono già innovative. Ma proviamo ad immaginare quale possa essere l'efficacia su settori più tradizionali quali ristorazione o spettacolo, settori di rilevanza strategica a sostegno del turismo, ma scarsamente innovativi dal punto di vista della *customer experience che offrono*. Ad eccezione di qualche casa vinicola rinomata o di qualche chef stellato, è possibile che il salto tecnologico offerto dal PNRR rimanga un'occasione perduta, anche tenuto conto che questi stessi settori sono stati maggiormente penalizzati nel periodo dell'emergenza sanitaria, con riduzioni dell'occupazione che hanno superato il 50%.

Il laureato, così come il dottore di ricerca o l'assegnista di ricerca, rimangono portatori di conoscenza che non penetra nell'organizzazione produttiva dell'impresa, per una serie di ragioni che vanno dal nanismo delle imprese italiane all'ipertrofia delle imprese familiari, dalla convinzione che il "made in Italy" possa competere con l'innovazione tecnologica al sottoinvestimento in infrastrutture di comunicazione. Di fronte a tutto questo il PNRR costruisce delle condizioni favorevoli, ma non è in grado di promuovere iniziative abilitanti.

Riferimenti bibliografici

Casalone, Giorgia e Daniele Checchi. 2022. L'istruzione tra emergenza Covid-19 e PNRR. in Massimo Baldini e Stefano Toso (a c. di) 2022. La finanza pubblica italiana - Rapporto 2021. Mulino

Checchi, Daniele and Tindaro Cicero. 2022. Entering the Italian academia is getting harder and harder ?, chapter 5 of Daniele Checchi, Tullio Jappelli and Antonio Uricchio (eds) Teaching, Research and Academic Careers - An Analysis of the Interrelations and Impacts. Springer Nature 2022

Gavosto, Andrea. 2022. La scuola bloccata. Laterza

PNRR 2022. Piano nazionale di ripresa e resilienza. #nextgenerationitalia. (<https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>)

L'impatto del PNRR sui rapporti tra università e imprese e sul management degli atenei pubblici

Corrado Nobili, Marco Tomasi e Matteo Turri

216

Nell'ambito del programma europeo *NextGenerationEU* (NGEU) il governo italiano ha previsto nel 2021 misure per circa 6 miliardi di euro per favorire l'interazione tra ricerca e impresa attivando così un potente incentivo per orientare l'attività accademica verso il settore produttivo. Il capitolo esamina le misure varate con l'intento, in chiave esplorativa, di individuare le prime conseguenze di ordine manageriale e organizzativo per gli atenei. Utilizzando il modello teorico proposto da Osborne (2006) sull'evoluzione del management pubblico, congiuntamente alla letteratura sull'*entrepreneurial university*, gli autori confermano la presenza di percorsi di evoluzione dei modelli manageriali per stratificazione dove, in particolare, si evidenzia la sinergia tra dimensioni competitive e collaborative.

Introduzione

Benché si sia assistito, negli ultimi anni, ad un incremento dell'intensità di relazione fra università e attori economici, gli atenei italiani sono tradizionalmente caratterizzati da una ridotta interazione con il mondo dell'impresa, con limitati risultati sulla capacità delle università di incidere sulla creazione di meccanismi innovativi e potenzialmente utili per la crescita economica del Paese (Gherardini, 2019; Capano e Regini, 2022). Più in generale, malgrado una non trascurabile esposizione a riforme, il sistema universitario ha mantenuto caratteri di resistenza al cambiamento pronunciati e una spiccata attitudine a depotenziare le istanze provenienti dal mondo produttivo (Etzkowitz et al., 2000; Capano et al., 2017).

Una potenziale cesura con il passato e un elemento di accelerazione verso una maggiore relazione tra università e impresa nel panorama nazionale italiano sono rappresentati dalle misure disposte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In seguito alla crisi economica e sociale generata dall'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19, le istituzioni dell'Unione Europea, per assicurare la ripresa degli Stati membri, hanno individuato un pacchetto di strumenti economici da oltre 800 miliardi di euro denominato *NextGenerationEU* (NGEU), all'interno del quale maggior rilevanza è posta al Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) (Commissione Europea, 2021). Le risorse economiche relative all'RRF sono erogate mediante appositi piani nazionali presentati da ciascun Paese membro (RRF *Regulation* EU/2021/241). L'Italia, che è il maggior beneficiario in termini assoluti dell'RRF, ha varato il PNRR dentro il quale la Missione 4 "Istruzione e ricerca" Componente 2 (M4C2) è dedicata al rafforzamento

dei rapporti tra università e impresa (D'Alfonso, 2022). In modo esplicativo, il nome della componente è "dalla ricerca all'impresa". Lo scopo della M4C2 è il potenziamento delle attività di ricerca attraverso meccanismi innovativi che promuovano l'azione combinata di università e tessuto produttivo finalizzati, tra l'altro, a promuovere il miglioramento del trasferimento tecnologico e la valorizzazione delle infrastrutture di ricerca (Linee guida M4C2, 2021). Si tratta di un obiettivo ambizioso perseguito con un finanziamento economico significativo, che ha generato un dibattito in ordine alla capacità dei provvedimenti varati di incidere sulle carenze presenti nel sistema universitario anche a fronte dell'assenza di una policy nazionale e di una debole attenzione alle modalità di implementazione degli stessi provvedimenti (Capano e Regini, 2022; Gottardo e Liaci, 2021; Viesti, 2022).

Si procede di seguito con l'esaminare le principali misure del PNRR destinate alle università pubbliche italiane inerenti i rapporti con il mondo produttivo e ci si sofferma sulla prima fase di recepimento delle stesse negli atenei. L'esame è condotto sulla base della documentazione ufficiale pubblica per quanto attiene il contenuto delle misure previste dal PNRR, mentre l'implementazione negli atenei, pur in fase iniziale, è analizzata sulla base dell'esperienza degli autori in alcuni atenei italiani statali del nord e centro Italia.

Linee evolutive nel management universitario

La *European University Association* (EUA) ha recentemente ribadito il ruolo centrale e crescente che le università hanno nella promozione di sviluppo economico, incrementando le relazioni con soggetti esterni al mondo accademico e intensificando gli scambi di conoscenze per rafforzare il *know-how* del settore produttivo (Reichert, 2019). Le interazioni fra impresa e accademia sono comunemente riconosciute come fattori alla base dello sviluppo economico locale e per la promozione dell'innovazione (Bleaney et al., 1992; Etzkowitz e Leydesdorff, 1999; Guerrero et al., 2015; Filippetti e Savona, 2017).

La letteratura in relazione alla ricerca e agli studi sull'innovazione nell'istruzione terziaria ha approfondito le condizioni che influenzano le performance delle università in termini di sviluppo economico e i cambiamenti negli atenei, soffermandosi sulle soluzioni che consentono di attenuare barriere alla collaborazione e discutendo quali fattori, strumenti, modalità, meccanismi di gestione e di coordinamento facilitino la cooperazione fra impresa e

università (Haeussler e Colyvas, 2011; Prigge, 2005; Kodama et. al., 2008; Gulbrandsen et al., 2011; Valentín, 2000; Pereira e Franco, 2022).

I processi di innovazione nel rapporto università-impresa rappresentano, inoltre, importanti elementi di cambiamento nel settore dell'istruzione terziaria rispetto al passato, in cui l'accademia è stata rappresentata come una torre d'avorio impermeabile al mondo esterno (Van Geenhuizen, 2013; Etzkowitz et al., 2022). Si tratta di trasformazioni che hanno conseguenze, tra l'altro, sulle pratiche accademiche, sull'accentramento/decentramento dei processi decisionali e sull'allentamento dei confini istituzionali, anche in direzione di *cross-organizational* e *cross-institutional entities* (Etzkowitz et al., 2000; Kretz e Sà, 2013). Il filone principale di ricerca su questi temi è stato quello della *entrepreneurial university* (Etzkowitz, 1983; Clark, 1998). In questi studi, il supporto manageriale è stato inquadrato come un elemento cardine per favorire l'imprenditorialità negli atenei (Shah et al., 2019); le condizioni organizzative sono state riconosciute come rilevanti per incidere sui rapporti tra università e impresa (Nelson, 2014) e i cambiamenti organizzativi sono stati oggetto di analisi specifiche (Pinheiro e Stensaker, 2014). Una rassegna dei fattori interni che influenzano l'evoluzione delle università verso il modello imprenditoriale è proposta da Centobelli et al. (2019). Rimangono, tuttavia, spazi di miglioramento sulla comprensione concettuale ed empirica delle scelte manageriali e organizzative che accompagnano il rafforzamento delle relazioni università-impresa (Guerrero e Urbano, 2012; Klofsten et al., 2019; Centobelli et al., 2019; Stolze, 2021; Rossi e Sengupta, 2022). Il tema dell'evoluzione del management pubblico è centrale e dibattuto in letteratura. Per orientarsi ed ai fini del presente lavoro, è utile assumere il modello proposto da Osborne (2006), che individua tre paradigmi per indirizzare e facilitare l'analisi e la discussione dei cambiamenti che caratterizzano le amministrazioni pubbliche. Mediante l'utilizzo del modello di Osborne (2006) per l'evoluzione del management pubblico si vuole discutere di come gli stimoli ad una maggiore interazione con il sistema produttivo impattino sul management degli atenei. Peraltro, la natura pubblica degli atenei presenta fattori specifici connessi alla pervasività delle procedure amministrative (Shah et al., 2019) che, specie nel caso italiano, devono essere considerati per comprendere l'evoluzione degli atenei.

Il primo paradigma è quello della Pubblica amministrazione tradizionale (PA), dove l'amministrazione è intesa come burocrazia finalizzata all'implementazione degli indirizzi politici. Nell'amministrazione burocratica, l'organizzazione dei processi decisionali è fortemente gerarchica, le modalità di reclutamento dei dipendenti sono orientate al *merit-system* e la gestione amministrativa si basa su un rigido sistema di stesura e archiviazione degli atti (Pollitt, 2009). Hughes (2018) sottolinea che un elemento centrale è il carattere impersonale dell'amministrazione, basato sull'applicazione di regole con l'intento di rimuovere possibili condizionamenti nelle decisioni che le strutture amministrative devono assumere. La logica

burocratica prevede il perseguimento dell'efficienza mediante amministrazioni improntate al rispetto e all'attuazione di prassi standardizzate (Pilonato e Monfardini, 2022).

Il secondo paradigma è il *New Public Management* (NPM) che, verso la fine degli anni Settanta del XX secolo, introduce nelle pubbliche amministrazioni un significativo orientamento alle logiche tipiche del mercato ed una trasformazione dei meccanismi di erogazione dei servizi pubblici (Diefenbach, 2009). Il NPM trova accoglienza inizialmente in Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti, per raggiungere successivamente anche i paesi dell'Europa occidentale (Gruening, 2001). Di fatto, il NPM è basato sull'adozione di pratiche manageriali e valori cooptati dal mondo delle imprese che si traducono in un mix di misure finalizzate a stimolare la concorrenza, valorizzare la centralità di utenti o clienti, enfatizzare l'attenzione alla misurazione delle performance e favorire l'adozione di strutture organizzative meno verticali e statiche (Sanderson, 2001; Pollitt, 2009). Per quanto riguarda le università, il NPM si traduce nella diffusione di alcune pratiche manageriali, tra cui spiccano per rilevanza, l'introduzione di sistemi competitivi fra gli atenei, strumenti di misurazione delle performance e meccanismi di controllo finanziario orientati all'efficienza (Ferlie et al., 2008). È interessante, inoltre, sottolineare che i giudizi e le considerazioni generati sugli elementi di cambiamento di questo archetipo sono stati differenti, se non addirittura contrastanti. Hood (1991), a questo proposito, afferma che i sostenitori del NPM lo ritengono l'unica via per correggere i fallimenti e il deterioramento morale della vecchia amministrazione pubblica, mentre i detrattori ritengono che il NPM distrugga oltre un secolo di impegno sull'etica e sulla cultura della pubblica amministrazione.

La *New Public Governance* (NPG) costituisce il terzo paradigma delineato da Osborne (2006): trae i suoi riferimenti all'interno della sociologia organizzativa e della teoria delle reti con un focus alle relazioni verso l'esterno e ai processi interorganizzativi. Già Kickert (1997) riconosce la *public governance* come strumento per la gestione delle relazioni che si contraddistinguono per un numero di soggetti e da un livello di complessità elevati. Nonostante in letteratura questo terzo archetipo non venga trattato in maniera uniforme, e talvolta assuma denominazioni differenti, è tuttavia possibile rintracciare dei tratti comuni: coinvolgimento attivo della cittadinanza alla produzione di servizi pubblici, ruolo collaborativo delle istituzioni e rilevanza dei manager pubblici nel coordinamento dei *network* (Bryson et al., 2014). All'interno di *network* dalla *governance* condivisa, si riconosce l'importanza di un efficace sistema di coordinamento per la gestione delle decisioni fra i soggetti presenti, soprattutto nei casi in cui il grado di complessità del *network* risulti considerevole (Cristofoli et al., 2014). Anche Osborne (2010) evidenzia che uno degli aspetti significativi della *network governance* è la cooperazione tra entità pubbliche, non profit e imprese per contribuire a garantire un elevato livello di coordinamento dei servizi, cercando di mitigare alcune problematiche

derivanti dal modello di mercato, più incentrato su dinamiche connesse alla competizione fra attori. La centralità del *network* consiste proprio nel maggior coinvolgimento di differenti soggetti in meccanismi presieduti in precedenza esclusivamente dalle amministrazioni (Hughes, 2018).

Per quanto riguarda il sistema universitario, i modelli ispirati al terzo archetipo si prestano a leggere l'incremento di attenzione verso il settore produttivo degli atenei (Mok e Jiang, 2020), ponendo particolare attenzione all'apertura delle istituzioni accademiche verso la società civile e la maggiore implementazione di processi di cooperazione fra le organizzazioni coinvolte (Muyters et al., 2022).

220

Un elemento da considerare, già richiamato in modo puntuale da Osborne (2006), è costituito dal fatto che le amministrazioni non passano da un archetipo all'altro per sostituzione, sulla base di processi di cambiamento intensi e risolutori, bensì tendono ad evolvere per stratificazione sommando e accumulando gli elementi distintivi di ogni archetipo esponendosi non solo a resistenze, ma anche a vere e proprie contraddizioni. Peraltro, il processo di accoglienza di un nuovo archetipo non avviene in modo lineare, ma risente delle interazioni presenti nell'organizzazione che enfatizzano o depotenziano singoli tratti distintivi di un archetipo, plasmandoli sulle sensibilità interne (Mampaey, 2018). Questo perché, nelle amministrazioni, il buon esito o meno dei cambiamenti imposti dall'esterno è connesso al grado di metabolizzazione espresso dai singoli individui appartenenti all'organizzazione stessa (Pilonato e Monfardini, 2022). Questo elemento è tanto più forte in presenza di organizzazioni professionali, come sono appunto le università (Mintzberg, 1983), per via del carattere democratico, collegiale e *bottom-up* dei processi direzionali tipici, che di fatto favorisce elevata autonomia, soluzioni discrezionali e resistenza al cambiamento. Proprio la presenza radicata della logica professionale nelle università è un elemento che influenza l'adozione ovvero il rifiuto di elementi di novità e di cambiamento, anche per il fatto che vi siano contrapposizioni e sensibilità differenti fra il personale accademico e amministrativo (Lepori e Montauti, 2020; Guarini et al., 2020).

Missione 4 Componente 2 del PNRR: dalla ricerca all'impresa

Sebbene il PNRR rappresenti una forma di finanziamento straordinario, certamente è una grande occasione di rilancio e di trasformazione per l'università italiana. L'oggetto di analisi del presente paragrafo è rappresentato dalle misure destinate al potenziamento del rapporto fra le università e le imprese, contenute nella Componente 2 della Missione 4 (M4C2) "dalla ricerca all'impresa" del PNRR. La principale linea di intervento della M4C2 è il potenziamento delle attività di ricerca attraverso meccanismi innovativi che promuovano l'azione combinata di università e tessuto produttivo. Si prevedono anche altri due obiettivi generali: il miglioramento del trasferimento tecnologico e la valorizzazione delle infrastrutture di ricerca. La componente mira a rafforzare i processi di innovazione attraverso l'attuazione di specifici investimenti che assumono caratteristiche differenti sia per la tipologia di interventi messi in atto sia per le dimensioni di collaborazione fra gli attori. Si prevede, inoltre, un apposito fondo per l'integrazione delle infrastrutture di ricerca e dell'innovazione.

221

Non vengono inclusi in questa analisi gli investimenti che riguardano primariamente l'attività di ricerca *curiosity driven*¹, quelli mirati prevalentemente alle imprese² e le misure inerenti alla didattica³. Si procede, pertanto, con l'esame delle misure riguardanti l'attività di ricerca applicata con il settore produttivo, che presuppongono una maggiore interazione fra soggetti pubblici e privati e che risultano essere rilevanti anche in termini di risorse economiche messe a disposizione. L'analisi in oggetto si concentra, nello specifico, sugli interventi relativi a Centri nazionali, Ecosistemi dell'innovazione, Partenariati estesi, Infrastrutture di ricerca e Infrastrutture tecnologiche di innovazione ed è condotta sulla base degli atti e dei documenti ufficiali consultabili pubblicamente come riportato nella tabella n. 1.

¹ Investimenti 1.1 "Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)" e 1.2 "Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori" della M4C2 del PNRR.

² Investimenti 2.1 "IPCEI", 2.2 "Partenariati – Horizon Europe", 2.3 "Potenziamento ed estensione tematica e territoriale dei centri di trasferimento tecnologico per segmenti di industria" e 3.2 "Finanziamento di start-up" della M4C2 del PNRR.

³ Investimento 3.3 "Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese" della M4C2 del PNRR.

Tabella n. 1
Documenti attuativi delle misure della M4C2 del PNRR analizzati
ai fini della presente analisi

Documento analizzato	Oggetto del documento
Linee Guida per le iniziative di sistema della Missione 4: Istruzione e ricerca Componente 2: Dalla ricerca all'impresa	Indicazioni su Partenariati estesi, Centri nazionali, Ecosistemi dell'innovazione, Infrastrutture di ricerca, Infrastrutture dell'innovazione
Decreto del Direttore generale, Direzione generale della ricerca, Ministero dell'Università e della Ricerca, n. 3138 del 16 dicembre 2021	Avviso pubblico per la presentazione di proposte su Centri nazionali
Decreto del Direttore generale, Direzione generale dell'internalizzazione e della comunicazione, Ministero dell'Università e della Ricerca, n. 3264 del 28 dicembre 2021	Avviso pubblico per la presentazione di proposte su Infrastrutture di ricerca
Decreto del Direttore generale, Direzione generale dell'internalizzazione e della comunicazione, Ministero dell'Università e della Ricerca, n. 3265 del 28 dicembre 2021	Avviso pubblico per la presentazione di proposte su Infrastrutture dell'innovazione
Decreto del Direttore generale, Direzione generale della Ricerca, Ministero dell'Università e della Ricerca, n. 3277 del 30 dicembre 2021	Avviso pubblico per la presentazione di proposte su Ecosistemi dell'innovazione
Decreto del Direttore Generale, Direzione generale della Ricerca, Ministero dell'Università e della Ricerca, n. 341 del 15 marzo 2022	Avviso pubblico per la presentazione di proposte su Partenariati estesi

Fonte: Ministero dell'Università e della Ricerca.

Centri nazionali

La M4C2 prevede l'istituzione di cinque Centri nazionali per stimolare l'aggregazione di università, centri di ricerca e imprese finalizzata ad attività di ricerca di frontiera relativa ad ambiti tecnologici coerenti con le indicazioni dell'agenda di ricerca europea e del Programma Nazionale per la ricerca (PNR). I Centri nazionali mirano ad incentivare lo sviluppo di progetti tecnologicamente innovativi, *start-up* e *spin-off*. Le aree tematiche di riferimento (una per ciascun Centro nazionale) sono: Simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni, Tecnologie dell'Agricoltura (Agritech), Sviluppo di terapia genica e farmaci con tecnologia a RNA, Mobilità sostenibile, Bio-diversità. I processi di valutazione di questi programmi prendono in considerazione, tra gli altri, le ricadute positive che le attività proposte potrebbero generare sull'apparato produttivo nazionale, anche in termini di competitività dei territori. I soggetti privati possono essere coinvolti nelle attività definite dai programmi di ricerca. La cooperazione tra attori pubblici e privati è fortemente raccomandata in relazione alla condivisione di conoscenze e strumenti tecnologici. Lo stanziamento complessivo previsto per questo investimento è di 1,6 miliardi di euro, con la possibilità, quindi, per ciascuno dei

cinque Centri nazionali di ricevere una quota fra i 200 milioni e i 400 milioni di euro per l'implementazione del programma di ricerca di durata triennale.

Ecosistemi dell'innovazione

Il PNRR mette a disposizione 1,3 miliardi di euro per la costituzione di dodici Ecosistemi dell'innovazione, intesi come un complesso di atenei, enti di ricerca, enti pubblici territoriali e altri soggetti (anche di natura privata) che hanno lo scopo di cogliere e di rafforzare le potenzialità economiche e sociali di uno specifico territorio, agevolando una proficua interazione fra istituzioni e tessuto produttivo. A differenza di altri investimenti della M4C2, per gli Ecosistemi non sono definite apposite aree tematiche; tuttavia, è necessario che vi sia coerenza fra le progettualità proposte e le caratteristiche industriali e sociali del territorio di riferimento. L'aspetto territoriale è elemento centrale, altresì, ribadito dalla necessità di presentare, contestualmente al programma di ricerca, una lettera di *endorsement* del Presidente della Regione in cui ha sede l'Ecosistema. Ciascun Ecosistema può ricevere un finanziamento tra i 90 milioni e 120 milioni di euro, al fine di promuovere, tra gli altri, attività di ricerca applicata, processi di sostenibilità per le imprese, dottorati industriali e percorsi di formazione, in sinergia con università e attori economici, per ridurre il *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro. Viene posta particolare rilevanza al potenziale impatto che il programma di ricerca può generare sulla rete delle piccole e medie imprese locali. A questo proposito, come per i Centri nazionali, il coinvolgimento e la collaborazione dei soggetti privati negli Ecosistemi sono raccomandati e ritenuti utili ai fini dello svolgimento delle attività proposte.

223

Partenariati estesi

Con lo scopo principale di incentivare attività di ricerca applicata e fondamentale mediante un approccio interdisciplinare e orientato al *problem solving*, viene finanziata la creazione di quattordici Partenariati estesi in riferimento alle aree tematiche di Intelligenza artificiale, Scenari energetici del futuro, Rischi ambientali, naturali e antropici, Scienze e tecnologie quantitative, Cultura umanistica e patrimonio culturale come laboratori di innovazione e creatività, Diagnostica e terapie innovative nella medicina di precisione, *Cybersecurity*, nuove tecnologie e tutela dei diritti, Conseguenze e sfide dell'invecchiamento, Sostenibilità economico-finanziaria dei sistemi e dei territori, Modelli per un'alimentazione sostenibile, Made-in-Italy circolare e sostenibile, Neuroscienze e neurofarmacologia, Malattie infettive emergenti, Telecomunicazioni del futuro. I Partenariati estesi sono forme di collaborazione fra università, enti di ricerca e imprese alle quali sono destinati complessivamente 1,610 miliardi di euro (ogni progettualità riceve fra 80 milioni e 160 milioni di euro). Elemento fondante e costitutivo del Partenariato è il coinvolgimento dei soggetti privati, che deve necessariamente avvenire fin dall'inizio. In queste progettualità, i privati svolgono un ruolo fondamentale anche in termini di definizione degli indirizzi e delle strategie delle attività di ricerca.

È apprezzata la partecipazione di grandi realtà imprenditoriali, piccole e medie imprese nate da meno di cinque anni e altri soggetti provenienti da differenti aree del Paese.

Infrastrutture di ricerca e dell'innovazione

Nell'ambito delle misure definite dalla M4C2, si prevede il Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di ricerca e innovazione, la cui dotazione complessiva è di 1,580 miliardi di euro e finalizzato a: a) rafforzamento e/o creazione di Infrastrutture di ricerca; b) realizzazione e/o ammodernamento di Infrastrutture tecnologiche di innovazione. Il primo intervento (Infrastrutture di ricerca) dispone di 1,080 miliardi di euro distribuiti secondo sei aree tematiche individuate dallo *European Strategy Forum on Research Infrastructures* (ESFRI) e mira a finanziare almeno venti progetti riguardanti il potenziamento di Infrastrutture di ricerca definite ad alta priorità dal Piano nazionale infrastrutture di ricerca (PNIR), la realizzazione di nuove Infrastrutture di ricerca (priorità PNIR alta e media) e la definizione di reti tematiche di Infrastrutture di ricerca già esistenti (priorità PNIR alta e media) tra le aree ESFRI. Tra gli aspetti rilevanti di queste iniziative, il cui finanziamento richiesto non deve essere inferiore a 15 milioni di euro, si pone rilevanza all'impatto generato sul territorio di riferimento, con particolare attenzione alla competitività e all'innovazione delle imprese. La seconda misura (Infrastrutture dell'innovazione), fortemente complementare alla prima, promuove, con una dote di 500 milioni di euro, la realizzazione o lo svecchiamento di almeno dieci Infrastrutture tecnologiche di innovazione che siano in relazione con gli ambiti e le indicazioni del PNR. Favorisce, inoltre, un maggior scambio fra il sistema della ricerca e il mondo delle imprese. Quantistica, Materiali avanzati, Fotonica, Scienze della vita, Intelligenze artificiali e Transizione energetica sono fra le principali aree tematiche preferibili ai fini di queste progettualità, le quali devono prevedere dei costi complessivi ammissibili fra i 10 milioni e i 20 milioni di euro per infrastrutture già esistenti e fra i 20 milioni e i 40 milioni di euro per nuove infrastrutture.

La procedura di selezione dei progetti si articola in tre fasi. Anzitutto, gli atenei, coinvolgendo anche soggetti privati (si veda tabella n. 3), sulla base del bando, presentano una manifestazione di interesse contenente obiettivi ed indicazioni generali del programma di ricerca proposto. Le proposte che hanno ricevuto valutazione positiva sono ammesse alla seconda fase, dove è necessario dettagliare quanto presentato. Infine, la terza fase prevede la negoziazione con il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) per definire il finanziamento e perfezionare il programma di ricerca presentato. Altro elemento in comune, è la richiesta di costituire delle *legal entities* partecipate dai soggetti proponenti dedicate allo svolgimento del programma di ricerca adottando un modello *Hub&Spoke*. L'*Hub* è il soggetto attuatore e svolge funzioni di gestione e coordinamento, mentre gli *Spoke* sono soggetti esecutori e sovrintendono le attività di ricerca.

Le Infrastrutture di ricerca e dell'innovazione, pur avendo una procedura di valutazione simile agli altri investimenti della M4C2, presentano alcune differenze.

Per le Infrastrutture dell'innovazione, si prevede una valutazione tecnico-scientifica ed economico-finanziaria, i cui esiti positivi consentono di accedere alla fase negoziale. Le Infrastrutture di ricerca presentano un'istruttoria formale-amministrativa che precede le fasi della valutazione tecnico-scientifica e quella negoziale.

La valutazione dei programmi di ricerca è svolta da Esperti tecnico-scientifici (ETS) di nazionalità italiana o estera, che sono stati precedentemente individuati dal Comitato nazionale per la valutazione della ricerca (CNVR). I bandi relativi a ciascun investimento definiscono la composizione delle commissioni di valutazione al fine di assicurare il corretto svolgimento delle procedure di selezione delle progettualità.

225

L'ammontare delle risorse stanziato per finanziare le principali misure della M4C2 sopra analizzate è di quasi 6,1 miliardi di euro (totale risorse tabella n. 2). Si tratta di uno stanziamento molto rilevante, pari a circa il 70% dello stanziamento annuo governativo per il funzionamento complessivo delle università (il Fondo di Finanziamento Ordinario – FFO 2022 definito dal DM n. 581 del 24 giugno 2022 è complessivamente di oltre 8,655 miliardi di euro). Lo stanziamento è oltre sei volte maggiore l'ammontare complessivo dei ricavi per attività di ricerca e terza missione dell'intero sistema universitario, pari a meno di 1 miliardo di euro l'anno (Donna, 2018).

Tabella n. 2
Principali investimenti contenuti nella M4C2 del PNRR

Investimento M4C2	Risorse stanziato (mln euro)	Pubblicazione bando	Termini per la presentazione delle progettualità
Partenariati estesi	1.610	15 marzo 2022	13 maggio 2022
Centri nazionali	1.600	16 dicembre 2021	15 febbraio 2022
Ecosistemi dell'innovazione	1.300	30 dicembre 2021	24 febbraio 2022
Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di ricerca e innovazione	1.580	28 dicembre 2021	28 febbraio 2022 (ricerca) 10 marzo 2022 (innovazione)

Fonte: PNRR, Linee guida M4C2 MUR, avvisi pubblici relativi all'attuazione di riforme e investimenti M4C2.

Come ricordato in precedenza, il principale strumento del pacchetto di aiuti economici *NextGenerationEU* è l'RRF. Le risorse dell'RRF vengono erogate agli Stati membri sulla base del raggiungimento di *milestone* (traguardi qualitativi propedeutici al raggiungimento dei *target*) e *target* (obiettivi quantitativi misurati tramite appositi indicatori) posti nei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza; due volte all'anno, in seguito al conseguimento di *target* e *milestone*, i Paesi membri possono presentare alla Commissione Europea richiesta di pagamento (*RRF Regulation EU/2021/241*). Coerentemente, anche le misure della M4C2 prevedono finanziamenti erogati al raggiungimento di *milestone* e *target* che delineano lo stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti proposti dall'Italia (Dossier Camera e Senato, 2021).

La tabella n. 3 illustra, in sintesi, le principali misure disposte dalla M4C2 all'interno del PNRR soffermandosi sul ruolo dei soggetti privati e sui criteri di valutazione connessi allo sviluppo economico. La partecipazione degli atenei alle misure è volontaria e avviene sulla base di un bando competitivo. Le misure assegnano una particolare rilevanza ai compiti degli attori privati (Linee guida M4C2, 2021).

Tabella n. 3
Principali investimenti previsti dalla M4C2 del PNRR

Bandi competitivi	Soggetti privati	Principali criteri di valutazione connessi allo sviluppo economico	Assegnazione
Partenariati estesi	La partecipazione dei soggetti privati è necessaria fin dall'inizio. Gli enti privati svolgono un ruolo nella definizione delle strategie delle attività di ricerca. La cooperazione fra attori pubblici e privati è fortemente raccomandata anche in termini di condivisione di conoscenze e strumenti tecnologici. La forma giuridica suggerita è il consorzio pubblico-privato.	<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione di grandi imprese, piccole e medie imprese (PMI) con meno di cinque anni, <i>start-up</i>, <i>spin-off</i>. • Analisi del potenziale impatto socioeconomico sul Paese e sul territorio di riferimento dei risultati del programma di ricerca. • Aumento <i>Technology Readiness Level</i> (TRL) generato dal programma di ricerca. 	<ul style="list-style-type: none"> • La durata delle progettualità è di 36 mesi a partire dalla data indicata nel decreto di concessione del finanziamento sottoscritto al termine della fase di negoziazione. Tale termine può essere esteso su autorizzazione del MUR (non oltre il 28 febbraio 2026). • Data avvio progettualità: entro il 2022.

<p>Centri nazionali</p>	<p>I soggetti privati possono essere coinvolti nelle attività definite dai programmi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Livello di partecipazione dei soggetti privati. • Analisi del potenziale impatto socioeconomico sul Paese dei risultati del programma di ricerca. • Aumento TRL generato dal programma di ricerca. 	<ul style="list-style-type: none"> • La durata delle progettualità è di 36 mesi a partire dalla data indicata nel decreto di concessione del finanziamento sottoscritto al termine della fase di negoziazione. Tale termine può essere esteso su autorizzazione del MUR (non oltre il 28 febbraio 2026).
<p>Ecosistemi dell'innovazione</p>	<p>La cooperazione fra attori pubblici e privati è fortemente raccomandata anche in termini di condivisione di conoscenze e strumenti tecnologici.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Connessione tra focus di specializzazione e territorio di riferimento. • Partecipazione di grandi realtà industriali, PMI, enti pubblici locali. • Qualità analisi potenziale impatto socioeconomico sulle PMI del territorio in esame del programma di ricerca. 	<ul style="list-style-type: none"> • Data avvio progettualità: 1° settembre 2022.
<p>Infrastrutture ricerca</p>	<p>Nella fase di realizzazione del progetto, è consentita la partecipazione dei soggetti privati, in qualità di realizzatori, esecutori, operatori economici.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Investimenti nel territorio di riferimento. • Competitività delle imprese. 	<ul style="list-style-type: none"> • La durata delle progettualità è di 30 mesi a partire dalla sottoscrizione dell'atto d'obbligo. Tale termine può essere esteso di ulteriori 6 mesi su autorizzazione del MUR (non oltre il 31 dicembre 2025). • Data avvio progettualità: 1° novembre 2022.
<p>Infrastrutture innovazione</p>	<p>La partecipazione di soggetti privati è obbligatoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Livello di supporto fornito dalle imprese. 	<ul style="list-style-type: none"> • La durata delle progettualità è di 36 mesi. Tale termine può essere prorogato di ulteriori 6 mesi in caso di messa in opera di investimenti in conto capitale e per funzionamento (non oltre il 31 dicembre 2025). • Data avvio progettualità: entro il 2022.

Fonte: PNRR, Linee guida M4C2 MUR, documentazione pubblica relativa all'attuazione di riforme e investimenti M4C2.

Prime considerazioni sull’impatto del PNRR sulle università statali italiane

Mentre questo volume va in pubblicazione sono passati solo pochi mesi dall’avvio del PNRR. Come illustrato nel paragrafo precedente, le misure su cui ci soffermiamo sono state varate o sono in fase di assegnazione e vedranno la loro attuazione nel triennio 2023-2025. Con un intento esplorativo e facendo riferimento ai modelli concettuali esposti nel secondo paragrafo, è possibile proporre alcune prime considerazioni che dovranno essere corroborate con studi empirici ulteriori.

228

Per quanto riguarda il paradigma della Pubblica amministrazione tradizionale (PA), esso risulta saldamente presente nei meccanismi operativi delle amministrazioni universitarie statali. L’operato della componente amministrativa risulta fortemente orientato al rispetto delle leggi sull’ordinamento delle amministrazioni pubbliche, con una particolare attenzione all’efficienza dei processi amministrativi, alla certezza degli oneri economici e al rispetto della legge. Molto indicativo a questo riguardo è la nota del Ministro in relazione al portato del legge n. 79, di conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, contenente “Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)” che interviene con intento esplicativo in ordine all’impatto delle nuove disposizioni legislative sulle progettualità previste dal PNRR, specificando quali misure in materia di assunzioni rimangono attive. Il provvedimento e la nota del Ministro mettono in evidenza plasticamente che l’attuazione del PNRR deve confrontarsi con l’esistenza di istituti e vincoli di natura giuridica legati al reclutamento del personale. Tutta la fase di *start-up* delle progettualità del PNRR risulta caratterizzata da uno sforzo delle università a integrare gli stimoli del PNRR all’interno di modalità operative e gestionali ordinarie che seguono processi prefissati orientati al rispetto della legalità. In circostanze dove le progettualità hanno dimensioni, caratteristiche e tempistiche eccezionali tutto ciò non può che generare tensioni.

Il paradigma del *New public management* (NPM) è anch’esso facilmente riscontrabile. Le modalità con cui le progettualità sono assegnate e la presenza di valutazione da parte di revisori internazionali sono elementi chiaramente orientati alla competizione. La modalità di finanziamento non per attività svolte, ma per risultati ottenuti, mostra un orientamento alla performance tipico del NPM. Nella stessa logica, si pone l’enfasi sulla dimensione temporale: i risultati devono essere raggiunti in tempi prefissati. Infine, la stessa concezione di ricerca, orientata alla collaborazione con l’impresa e il sistema produttivo, è interpretabile come una ricerca di attenzione alle esigenze dell’utenza.

L’ultimo paradigma preso in esame è quello della *New Public Governance* (NPG). Come già illustrato, il livello di coinvolgimento di soggetti esterni nelle progettualità è molto rilevante e determinante per l’ottenimento del finanziamento. Sono proprio le regole di finanziamento

che impongono un orientamento della ricerca, non più all'interno con modalità *curiosity driven*, ma all'esterno sulla base di misure identificate dal Ministero come prioritarie per lo sviluppo economico e da effettuare in stretta collaborazione con altri atenei e il sistema produttivo. Si tratta di una discontinuità forte che chiede una collaborazione progettuale e paritaria con altri soggetti e con le imprese, contraddicendo i principi alla base della concezione tradizionale di torre d'avorio. Peraltro, la collaborazione con l'esterno ha conseguenze anche sui processi decisionali, che rispetto alla tradizione accademica collegiale, vengono maggiormente accentrati superando il modello a legami deboli, incompatibile con tempistiche e modalità operative di progettualità a *network*, per una gestione più imprenditoriale. Non mancano resistenze dentro gli atenei dove serpeggia la sensazione che le nuove misure siano poco coerenti con l'impianto amministrativo e normativo preesistente e in qualche modo esponano gli atenei a una perdita di controllo e di focalizzazione. Vi è un problema di strumenti di controllo, poiché quelli tradizionali risultano inadeguati per un assetto a *network* e quelli da utilizzare (statuti societari, patti parasociali, nomina di amministratori e organi di controllo) sono poco conosciuti. Si genera così una preoccupazione diffusa, specie tra il personale tecnico-amministrativo, per l'eventuale autonomia che le *legal entities* previste dai bandi potranno in futuro assumere, anche con riflessi potenziali di concorrenza rispetto agli atenei che le hanno promosse. Vi è, inoltre, un disagio più ampio quasi culturale che riguarda la difficoltà di condividere linguaggi, procedure, routine, tempistiche con istituzioni aventi logiche decisionali e modalità di funzionamento differenti da quelle accademiche.

Tenendo conto di quanto sopra, alcune considerazioni trasversali possono essere formulate.

- In primo luogo, il mancato prevalere di un paradigma a favore della stratificazione profonda, accidentata e a tratti contraddittoria di elementi connessi a più paradigmi. Questo comporta, da un lato, la compresenza di processi e soluzioni organizzative ridondanti, poco sincronizzate, talvolta contraddittorie; dall'altro, crea le condizioni e la legittimazione per la sperimentazione di soluzioni gestionali e organizzative nuove. In termini manageriali e organizzativi, il PNRR è una formidabile spinta al cambiamento.
- In secondo luogo, i processi di avvio e gestione del PNRR inevitabilmente diventano arene in cui gli attori coinvolti giocano un ruolo proprio nell'enfatizzare alcuni elementi a favore di altri, anche in relazione alla difesa o alla promozione di posizioni di potere all'interno dell'organizzazione. L'attuazione del PNRR va, dunque, ad alterare gli equilibri all'interno dell'amministrazione universitaria perché alcune funzioni sono più coinvolte di altre o perché alcune funzioni sono più attrezzate di altre nel presidio degli aspetti critici per l'attuazione del PNRR. Lo stesso vale all'interno della componente accademica, dove alcune discipline e ambiti disciplinari sono maggiormente interessate dalle progettualità del PNRR e dalla forte vocazione di dialogo con il sistema produttivo.

In alcuni atenei, si registrano, inoltre, tensioni tra la componente accademica e quella tecnico-amministrativa, con la prima che gestisce le fasi progettuali e negoziali, limitando la partecipazione della componente tecnico-amministrativa che, tuttavia, in una seconda fase si trova a dover attuare le soluzioni amministrative e gestionali per l'implementazione dei progetti. In altre parole, il PNRR ha, pertanto, un potenziale significativo in termini di cambiamento rispetto agli assetti consolidati negli atenei.

- Un terzo elemento che i dati mettono in evidenza è la differente dinamica innestata dalle progettualità nella componente accademica e in quella tecnico-amministrativa. Nell'accademia, si riscontra un processo di graduale accentramento delle decisioni, superando il tradizionale impianto *bottom-up* in favore di processi decisionali più snelli. La presenza di tempi molto ristretti e la necessità di negoziazioni complesse e talvolta conflittuali con decine di differenti interlocutori esterni impongono di fatto una verticalizzazione del processo decisionale con un ruolo di particolare rilevanza assegnato al Rettore. Nell'amministrazione, invece, si riscontra uno sforzo per superare l'organizzazione funzionale e i procedimenti amministrativi ordinari in favore di una maggiore integrazione, di processi più snelli e rapidi e soluzioni straordinarie, quali la costituzione di *task-force*. La coincidenza dei due processi e la loro interazione hanno inevitabilmente creato resistenze e diffidenze con la sensazione di disagio per la modifica degli assetti previgenti, con fenomeni di resistenza al cambiamento.
- Infine, il passaggio da una logica interna a una logica di collaborazione e coproduzione richiede competenze professionali e manageriali differenti che attualmente sono difficilmente reperibili negli atenei, aprendo lo spazio non solo per nuovo reclutamento, ma anche per un arricchimento dello spettro di competenze dell'amministrazione universitaria. Vi è consapevolezza negli atenei di una cesura da sanare tra le competenze presenti e quelle necessarie. Proprio sulla base di tale constatazione, alcuni atenei hanno scelto di avvalersi di società di consulenza per gestire la fase progettuale e l'avvio delle progettualità. Peraltro, la soluzione ha consentito di gestire il picco di lavoro connesso all'avvio del PNRR. In alcune occasioni, tuttavia, il contributo di queste società è risultato sotto le aspettative anche a causa di resistenze dentro gli atenei a collaborare con loro e di un insufficiente governo delle interazioni con le stesse.

L'osservazione dell'attuazione del PNRR negli atenei consente di verificare quanto riscontrato da Osborne (2006) in ordine alla stratificazione dei paradigmi manageriali e alla ricezione, con modalità dinamiche, da parte degli atenei (Pilonato e Monfardini, 2022) e l'esistenza di logiche e sensibilità differenti tra personale accademico e amministrativo (Mintzberg, 1983; Lepori e Montauti, 2020; Guarini et al., 2020). In questo senso, il modello proposto da Osborne (2006) arricchisce, in due direttrici, gli apporti della letteratura sulla *entrepreneurial university* (Etzkowitz, 1983; Clark, 1998) e i cambiamenti organizzativi connessi alla

transizione da *research university* a *entrepreneurial university* (Pinheiro e Stensaker, 2014). Anzitutto, il personale amministrativo e il personale accademico sono interessati e reagiscono in maniera differente alle misure del PNRR che forzano l'interazione tra impresa e università. A questo proposito, lo schema di confronto delle dimensioni organizzative nella transizione tra archetipo *research university* e archetipo *entrepreneurial university* può essere arricchito distinguendo la componente accademica da quella amministrativa (si veda tabella n. 4). La transizione a *entrepreneurial university* sollecita, infatti, evoluzioni differenti; sia in ambito accademico sia in ambito amministrativo si va verso una maggiore integrazione, ma i percorsi sono differenti. In ambito accademico, l'esigenza di rispondere ai bisogni del sistema economico e sociale porta l'orientamento prevalente delle attività e del rispettivo ethos a passare da un focus interno a uno esterno. Il confronto con soggetti esterni impone un maggior coordinamento da parte del vertice di ateneo sia delle attività che dell'operato delle unità organizzative (tipicamente i dipartimenti). In ambito amministrativo, la necessità di relazioni continue con l'esterno e di rispondere alla sollecitazione di utenti e partner comporta lo spostamento dell'ethos prevalente dal rispetto del principio di legittimità alla capacità di ottenere risultati nei tempi prefissati, con la conseguenza di un'attenuazione della gerarchia a favore dell'integrazione tra funzioni e di soluzioni organizzative più snelle e per progetto. La conseguenza è quella di un avvicinamento della componente accademica e di quella amministrativa, ma sulla base di percorsi differenti e pertanto generando resistenze diverse. Da parte accademica, insofferenza verso un maggiore dirigismo e l'attenuarsi della tradizionale autonomia, da parte amministrativa resistenza verso l'alterazione dei meccanismi organizzativi e gerarchici tradizionali a favore di una maggior trasversalità e di un orientamento al risultato.

Tabella n. 4
Archetipi universitari a confronto (componente accademica e tecnico-amministrativa)

	<i>Research university</i>	<i>Entrepreneurial university</i>
Ateneo		
Governance	Collegiale e democratica (<i>bottom-up</i>)	Manageriale: forte indirizzo (amministrazione centrale e unità organizzative)
Obiettivi e identità	Obiettivi e identità multiple e contrastanti	Profilo istituzionale coerente e identità unitaria
Legittimità e risorse per il funzionamento	In gran parte dipendente dal sostegno pubblico e dai finanziamenti di terzi	Rilevanza sociale, finanziamenti finalizzati
Funzione e missione principale	Didattica e ricerca	Didattica, ricerca e terza missione
Componente accademica		
Organizzazione del lavoro	A legami deboli	Coordinamento marcato a) internamente (sottounità e attività) b) esternamente (con altri attori nella società)
Orientamento prevalente delle attività	Interno all'Accademia	Sistema economico e sociale
Ethos dominante	Libertà accademica	Produrre conoscenza per i bisogni della Società
Componente tecnico-amministrativa		
Organizzazione del lavoro	Gerarchia e divisione funzionale	Integrazione e coordinamento interfunzionale
Orientamento prevalente delle attività	Svolgimento procedimenti amministrativi	Rapporti con utenti e partner con logiche contrattuali
Ethos dominante	Legittimità	Efficacia/manageriale

Fonte: elaborazione propria tratta da Pinheiro e Stensaker, 2014.

In secondo luogo, il modello adottato consente di individuare, sinergie tra NPM e NPG nell'evoluzione verso l'archetipo relativo all'*entrepreneurial university*. Un elemento sinergico tra i due paradigmi emerge nella promozione di maggiore attenzione al mercato e ai risultati. Relativamente al NPM, questo si declina in termini di attenzione al mercato in chiave competitiva mentre con riferimento alla NPG in chiave più collaborativa. Entrambe le dimensioni convivono con livelli di intensità oscillanti: le progettualità spingono a creare sinergie tra atenei, ma all'interno delle stesse attivano dinamiche competitive per l'occupazione delle

posizioni di maggior rilievo. Allo stesso modo, a livello di meccanismi di finanziamento, vi è una tensione sinergica tra la dimensione competitiva legata all'efficacia e al risultato e la tensione collaborativa legata alla mobilitazione di risorse su base imprenditoriale e di rilevanza sociale. Infine, anche a livello organizzativo, la logica NPM è funzionale a processi decisionali più snelli, rapidi e integrati essenziali in ottica di NPG per consentire processi di collaborazione e interazione con soggetti esterni. In definitiva, pur non essendo perfettamente allineate, le due logiche (NPM e NPG) mostrano in pratica più elementi di sinergia che di contrapposizione. Se è pertanto vero che la transizione avviene per stratificazione, in via esplorativa, è possibile ipotizzare che la transizione verso la *entrepreneurial university*, nel prevedere l'assunzione di logiche NPG, sia preceduta da un superamento di logiche PA in favore di logiche NPM.

233

Nel concludere, è opportuno ribadire che le considerazioni effettuate hanno un carattere esplorativo, perché rilevate in relazione a un processo, l'impatto delle misure della M4C2 del PNRR, ancora in fase di *start-up* e non concluso. Quanto osservato si auspica possa essere oggetto di approfondimenti in futuri studi sia con osservazioni più estese sia in termini longitudinali e di evidenze empiriche. L'attualità della tematica anche a livello sovranazionale, la rilevanza delle misure attivate dal PNRR anche in logica europea e l'ampiezza di implicazioni possibili sono elementi che consentono di auspicare questa opportunità.

Riferimenti bibliografici

Bleaney, M., Binks, M., Greenaway, D., Reed, G. e Whyne, D. (1992) 'What does a university add to its local economy?', *Applied Economics* 24(3): 305-311.

Bryson, J. M., Crosby, B. C. e Bloomberg, L. (2014) 'Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management', *Public administration review* 74(4): 445-456.

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica (2021) 'Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza', Dossier XVIII Legislatura: documentazione di finanza pubblica n. 28/1.

Capano, G. e Regini, M. (2022) 'Le politiche universitarie e il Covid: le risposte parallele', *Social Policies* 8(2): 281-304.

Capano, G., Regini, M. e Turri, M. (2017) *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna: Il Mulino.
Centobelli, P., Cerchione, R., Esposito, E. e Shashi (2019) 'Exploration and exploitation in the development of more entrepreneurial universities: A twisting learning path model of ambidexterity', *Technological Forecasting and Social Change* 141: 172-194.

Clark, B. (1998) *Creating entrepreneurial universities: organizational paths of transformation*, Guildford: Pergamon.

Commissione Europea (2021) *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures*. Publications Office of the European Union, 29 aprile, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>, accesso 18 luglio 2022.

Cristofoli, D., Markovic, J. e Meneguzzo, M. (2014) 'Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks', *Journal of Management & Governance* 18(1): 77-93.

D'Alfonso, A. (2022) Italy's National Recovery and Resilience Plan. Latest state of play. European Parliamentary Research Service, 10 marzo, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698847/EPRS_BRI\(2021\)698847_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698847/EPRS_BRI(2021)698847_EN.pdf), accesso 14 luglio 2022.

Diefenbach, T. (2009) 'New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'', *Public administration* 87(4): 892-909.

Donna, G. (2018) *L'università che crea valore pubblico. Modelli di strategia, governance, organizzazione e finanza per gli atenei italiani*, Bologna: Il Mulino.

Etzkowitz, H. (1983) Entrepreneurial scientists and entrepreneurial universities in American academic science, *Minerva* 21(2-3): 198-233.

Etzkowitz, H., Dzisah, J. e Clouser M. (2022) 'Shaping the entrepreneurial university: Two experiments and a proposal for innovation in higher education', *Industry and Higher Education* 36(1): 3-12.

Etzkowitz, H. e Leydesdorff, L. (1999) The Future Location of Research and Technology Transfer, *The Journal of Technology Transfer* 24(2-3): 111-123.

Etzkowitz, H., Webster, A., Gebhardt, C., e Terra, B. R. C. (2000) 'The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm', *Research Policy* 29(2): 313-330.

Ferlie, E., Musselin, C. e Andresani, G. (2008) 'The steering of higher education systems: A public management perspective', *Higher education* 56(3): 325-348.

Filippetti, A. e Savona, M. (2017) 'University-industry linkages and academic engagements: individual behaviours and firms' barriers. Introduction to the special section', *The Journal of Technology Transfer* 42(4): 719-729.

Gherardini, A. (2019) 'Produzione scientifica e valorizzazione economica', in M. Regini e C. Trigilia (eds.). *Università e innovazione. Il contributo degli atenei italiani allo sviluppo regionale*, Bologna: Il Mulino, pp. 57-96.

Gottardo G. e Liaci S. (2021) Le risorse del PNRR per la ricerca non sono sufficienti. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 28 aprile, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-risorse-del-pnrr-per-la-ricerca-non-sono-sufficienti>, accesso 21 luglio 2022.

Gruening, G. (2001) 'Origin and theoretical basis of New Public Management', *International Public Management Journal* 4(1): 1-25.

Guarini, E., Magli, F. e Francesconi, A. (2020) 'Academic logics in changing performance measurement systems: an exploration in a university setting', *Qualitative Research in Accounting & Management* 17(1): 109-142.

Guerrero, M., Cunningham, J. A. e Urbano D. (2015) 'Economic impact of entrepreneurial universities' activities: An exploratory study of the United Kingdom', *Research Policy* 44(3): 748-764.

Guerrero, M. e Urbano, D. (2012) 'The development of an entrepreneurial university', *The journal of technology transfer* 37(1): 43-74.

Gulbrandsen, M., Mowery, D. e Feldman, M. (2011) 'Introduction to the special section: Heterogeneity and university-industry relations', *Research Policy* 40(1): 1-5.

Haeussler, C. e Colyvas, J. A. (2011) 'Breaking the Ivory Tower: Academic Entrepreneurship in the Life Sciences in UK and Germany', *Research Policy* 40(1): 41-54.

Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public administration* 69(1): 3-19.

Hughes, O. E. (2018) *Public Management & Administration. An Introduction. Fifth Edition*, London: Palgrave Macmillan.

Kickert, W. J. M. (1997) 'Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American "managerialism"', *Public administration* 75(4): 731-752.

Klofsten, M., Fayolle, A., Guerrero, M., Mian, S., Urbano, D. e Wright M. (2019) 'The entrepreneurial university as driver for economic growth and social change - Key strategic challenges', *Technological Forecasting and Social Change* 141: 149-158.

235

Kodama, F., Yusuf, S. e Nabeshima, K. (2008) 'Introduction to special section on university-industry linkages: The significance of tacit knowledge and the role of intermediaries', *Research Policy*, 37(8): 1165-1166.

Kretz, A. e Sá, C. (2013) 'Third stream, fourth mission: Perspectives on university engagement with economic relevance', *Higher Education Policy* 26(4): 497-506.

Lepori, B. e Montauti, M. (2020) 'Bringing the organization back in: Flexing structural responses to competing logics in budgeting', *Accounting, Organizations and Society* 80: 101075.

Mampaey, J. (2018) 'Are higher education institutions trapped in conformity? A translation perspective', *Studies in Higher Education* 43(7): 1241-1253.

Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Hoboken: Prentice-Hall, Inc.

Mok, K. H. e Jiang J. (2020) 'Towards corporatized collaborative governance: the multiple networks model and entrepreneurial universities in Hong Kong', *Studies in Higher Education* 45(10): 2110-2120.

Muyters, G., Broucker, B. e De Witte, K. (2022) 'On Higher Education's Complexities and the Potential of Network Governance. A Case Study', *International Journal of Public Administration* 45(2): 198-212.

Nelson, A. J. (2014) 'From the ivory tower to the startup garage: Organizational context and commercialization processes', *Research Policy* 43(7): 1144-1156.

Osborne, S. P. (2006) 'The new public governance?', *Public Management Review* 8(3): 377-387.

Osborne, S. P. (2010) *The New Public Governance? Emerging perspective on the theory and practice of public governance*, London: Routledge.

Parlamento Europeo (2021) Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. Official Journal of the European Union – EUR-Lex, 18 febbraio, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>, accesso 18 luglio 2022.

Pilonato, S. e Monfardini, P. (2022) 'Managerial reforms, institutional complexity and individuals: an empirical analysis of higher education', *Journal of Management and Governance* 1-23.

Pineiro, R. e Stensaker, B. (2014) 'Designing the Entrepreneurial University: The Interpretation of a Global Idea', *Public Organization Review* 14(4): 497-516.

Pereira, R. e Franco, M. (2022) 'Cooperation between universities and SMEs: A systematic literature review', *Industry and Higher Education* 36(1): 37-50.

Pollitt, C. (2009) 'Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?', *Public Administration* 87(2): 198-218.

Prigge, G. W. (2005) 'University-industry partnerships: what do they mean to universities? A review of the literature', *Industry and Higher Education* 19(3): 221-229.

Reichert, S. (2019) The role of universities in regional innovation ecosystems. EJA study - European University Association, 8 marzo, <https://www.eua.eu/resources/publications/819:the-role-of-universities-in-regional-innovation-ecosystems.html>, accesso 24 luglio 2022.

Rossi, F. e Sengupta, A. (2022) 'Implementing strategic changes in universities' knowledge exchange profiles: The role and nature of managerial interventions', *Journal of Business Research* 144: 874-887.

Sanderson, I. (2001) 'Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government', *Public administration* 79(2): 297-313.

Shah, S. I., Shahjehan, A. e Afsar, B. (2019) 'Determinants of entrepreneurial university culture under unfavorable conditions: Findings from a developing country', *Higher Education Policy* 32(2): 249-271.

Stolze, A. (2021) 'A meta-ethnography on HEIs' transformation into more entrepreneurial institutions: Towards an action-framework proposition', *Industry and Higher Education* 35(1): 14-27.

Valentín, E. M. M. (2000) 'University-industry cooperation: a framework of benefits and obstacles', *Industry and Higher Education* 14(3): 165-172.

Van Geenhuizen, M. (2013) From ivory tower to living lab: accelerating the use of university knowledge. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(6), 1115-1132.

Viesti, G. (2022) Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?. *Il Mulino*, 8 marzo, <https://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia>, accesso 23 luglio 2022.

Le università non sono tutte uguali: le scelte che orientano l'identità degli atenei

Alice Civera, Michele Meoli, Stefano Paleari

238

Introduzione

Le università da sempre hanno cercato una propria identità che da un lato le definisse e dall'altro le differenziasse (Seeber et al., 2015).

Il contesto americano è tra i maggiormente stratificati (Gumport & Bastedo, 2001). Comprende i *community college* che offrono agli studenti percorsi della durata di due anni a un costo più accessibile rispetto a quello sostenuto per entrare in un'università. Al termine, gli studenti ricevono un diploma che possono utilizzare per trasferirsi in un'università e completare il loro percorso di studi in altri due anni. Al personale accademico che vi lavora non è richiesto di fare ricerca scientifica né di essere in possesso di un titolo di dottorato. Va da sé che sono considerate le istituzioni meno prestigiose dove si concentrano gli studenti meno meritevoli e i docenti meno performanti (Bastedo, 2008). Le università pubbliche rappresentano una via di mezzo dove gli studenti possono vivere il campus e avere accesso alle infrastrutture, specialmente quelle sportive che tanto hanno reso celebri gli atenei americani (Bastedo & Gumport, 2003). Il personale accademico è qualificato per fare ricerca ma ciò non costituisce la sua principale occupazione (Bastedo & Gumport, 2003). Al contrario le università private sono fortemente orientate alla ricerca e grazie ai finanziamenti provenienti dalle tasse e da altre fonti, tra cui principalmente donazioni dagli *alumni*, sono in grado di offrire un'educazione elitaria ai propri studenti che per accedere devono dimostrare meriti accademici o sportivi notevoli (Bastedo, 2008). L'alto livello dell'istruzione e in generale dei servizi offerti è sorretto da un'impalcatura di brillanti ricercatori che trovano nelle università private americane il contesto ideale in cui lavorare (Bastedo, 2008).

Il Regno Unito mostra una certa affinità con il sistema americano distinguendo tra università storiche e università giovani, così come tra appartenenti e non al Russel Group. Il Russel Group è un'associazione di ventiquattro università britanniche che ricevono in totale oltre due terzi dei finanziamenti alla ricerca nel Regno Unito, ed è considerato l'equivalente oltreoceano della Ivy League (Johnes & Virmani, 2020). Studiare (e anche lavorare) all'interno di queste università costituisce un vantaggio competitivo che non si riflette però sul livello delle tasse universitarie, il cui limite massimo stabilito per legge è di £12.000 e che costituisce

l'importo fissato da qualsiasi università britannica a prescindere dalla propria identità o appartenenza (Cattaneo et al., 2019).

Diversamente, in Europa, l'approccio predominante è quello dell'egualitarismo che ha da sempre contraddistinto tre fra i paesi più grandi: Germania, Francia e Italia (Krücken, 2014). L'università secondo tale concezione deve garantire lo stesso livello e la stessa qualità d'istruzione a prescindere dal reddito. Non è un caso che i ministri di questi paesi siano stati i principali fautori del Bologna Process (Neave & Veiga, 2013) attraverso il quale si è promosso un modello internazionalmente riconosciuto di educazione universitaria, al fine di favorire l'interscambio e la mobilità di docenti e studenti (Findlay et al., 2006; González et al., 2011).

Ciononostante, in risposta ai principi del New Public Management (Bleiklie et al., 2011; Paradeise & Thoenig, 2013) che promuovono la trasparenza e l'efficienza delle università con particolare enfasi sul concetto di misurazione delle performance, anche il panorama europeo si sta trasformando. La diffusione dei finanziamenti su base competitiva e delle iniziative di eccellenza (Cremonini et al., 2014; Seeber, 2017) testimoniano come si cerchi di premiare le università che operano al meglio. Ecco allora che anche i sistemi universitari tedesco (Civera et al., 2020; Kehm, 2013), francese (Highman, 2020) e italiano (Pigini & Staffolani, 2016; Rossi, 2010) si stanno muovendo verso una differenziazione verticale, in cui le università assumono identità differenti. In Italia, è possibile osservare una più netta distinzione tra l'orientamento alla didattica con vocazione dottorale e l'orientamento alla didattica con vocazione triennale e/o magistrale.

A tal proposito, il contributo che gli autori di questo capitolo si ripromettono di dare è una prima analisi, basata su indicatori di semplice costruzione e comprensione, al fine di capire quale è stata l'evoluzione del contesto italiano nell'ultimo decennio e la direzione futura da intraprendere, alla luce anche della significativa flessibilità finanziaria e, non solo, introdotta dal Piano nazionale di ripresa e resilienza di cui vari capitoli di questo libro si occupano nel dettaglio.

Nello specifico, nel prossimo paragrafo si discuterà dell'orientamento delle università italiane verso una vocazione alla formazione dottorale o una vocazione alla formazione triennale e/o magistrale. Quest'ultima verrà approfondita nel paragrafo successivo dove si riflette sulla specializzazione in percorsi di laurea magistrale o triennale e delle conseguenze – desiderate e indesiderate – per le università medesime.

Orientamento alla didattica con vocazione triennale/magistrale o dottorale

A fronte di una comune tendenza che dura da un decennio e che ha visto ridursi il numero di dottorandi del 12% a fronte di una sostanziale stabilità nel numero di studenti (+0.22%), gli atenei italiani si differenziano in modo significativo in termini di vocazione alla formazione dottorale o una vocazione alla formazione triennale e/o magistrale. Il primo indica la propensione di un'università ad investire nella preparazione alla ricerca, attraverso le borse di dottorato; il secondo alla capacità di attrarre studenti.

Se si rapporta il peso che le singole Università hanno in termini di studenti e quello in termini di dottorandi rispetto al sistema universitario italiano, è possibile classificare tutte le università italiane all'interno di 3 cluster, come mostra la Tabella 1. Il primo gruppo di Università indicato con il termine *Doctoral oriented*, include gli atenei in cui la quota di dottorandi sulla popolazione nazionale supera la quota di studenti sulla popolazione nazionale in maniera preponderante¹. Le 21 università così classificate sono caratterizzate da un rapporto di rappresentatività dottorandi su rappresentatività studenti superiore all'1.05 considerata la soglia minima per far parte di tale raggruppamento. Il secondo cluster di Università indicato con il termine *Hybrid* comprende otto atenei che sono caratterizzati da una modesta differenza tra la rappresentatività di dottorandi e la rappresentatività di studenti. Il rapporto tra i due indicatori varia, infatti, tra la soglia di 0,95 e quella di 1,05. Infine, l'ultimo gruppo, denominato *Student oriented*, è il più numeroso con 26 università al proprio interno, le quali sono caratterizzate da una rappresentatività nazionale nella formazione dei dottorandi significativamente inferiore alla rappresentatività nazionale nella formazione degli studenti (rapporto inferiore a 0,95).

Questa prima analisi, di natura statica, mostra una fotografia del sistema universitario italiano al 2020. Tuttavia, risulta interessante guardare alle variazioni tra il 2020 e i 2010, che permettono di individuare chi, nei vari cluster, ha modificato la propria posizione nel decennio trascorso.

¹ Tale definizione va contestualizzata nella situazione italiana di scarsa diffusione del dottorato di ricerca, come documentato dal capitolo 3.2 di quest'opera (vedi Tabella 1).

Per fare ciò, si sono considerati i trend, crescenti o decrescenti, in riferimento al peso ricoperto nel sistema italiano nella formazione di studenti o dottorandi dalle sole Università Statali con un numero di studenti superiore a 5.000 unità (55 Università). All'interno di ciascun cluster, si delineano 4 diversi gruppi di Atenei in relazione alla variazione nel numero di studenti e di dottorandi rispetto al sistema universitario italiano tra il 2020 e il 2010. Il primo rappresenta gli atenei che sono cresciuti sia per il numero di studenti sia per il numero di dottorandi. Il secondo mostra gli atenei che hanno perso studenti ma sono cresciuti nel numero di dottorandi. Il terzo al contrario include gli atenei che sono cresciuti per numero di studenti ma non per dottorandi. Il quarto e ultimo include gli atenei che hanno perso sia studenti sia dottorandi. Il quadro che emerge è particolarmente interessante e permette di evidenziare la presenza di un numero di università che si è distinta per tassi di crescita consistenti in entrambe le direzioni. In taluni casi, questa crescita ha accentuato la vocazione dell'università. Si consideri ad esempio il caso di Trento, o del Politecnico di Milano che, già caratterizzati da una forte vocazione alla formazione dottorale, hanno registrato crescite del numero di dottorandi superiori rispettivamente intorno al 40 e al 50%. Altre università invece sono cresciute in una sola direzione. In alcuni casi, questa crescita è coerente al profilo dell'Ateneo. Si osservi ad esempio, fra le università vocate alla formazione triennale e/o magistrale, il caso di Bergamo, che registra una crescita di quasi il 40% degli studenti, a fronte, tuttavia, di un calo significativo nel numero di dottorandi. Fra le università invece più orientate alla formazione dottorale, Bari Politecnico registra un incremento di circa il 40% dei dottorandi malgrado un calo nel numero di studenti.

Hybrid (8 atenei)	Insubria	1.05	25.05%	-4.72%	Molise	0.97	-17.66%	101.61%					Firenze	0.99	-3.75%	-16.26%
	Brescia	0.99	2.01%	28.00%	Perugia	0.95	-5.12%	-5.71%					Verona	0.99	-1.71%	-31.85%
	Modena e Reggio E.	0.98	41.04%	17.41%									Sassari	0.97	-11.44%	-44.56%
	Venezia Cà Foscari	0.93	15.49%	-9.62%	Parma	0.92	-8.03%	1.84%	Milano	0.89	1.37%	-28.31%	Roma Tre	0.89	-16.38%	-22.28%
	Ferrara	0.79	39.86%	-3.50%	Salerno	0.89	-7.09%	2.84%	Napoli L'Orientale*	0.56	9.15%	-20.44%	Messina	0.88	-27.45%	-53.58%
	Piemonte Orientale	0.76	41.37%	-0.58%					Foggia	0.50	3.75%	-24.81%	Udine	0.87	-9.77%	-50.00%
Student oriented (26 atenei)									Torino	0.50	16.47%	-40.99%	Cassino	0.85	-34.14%	-17.91%
									Bergamo	0.40	38.61%	-45.42%	Chieti e Pescara	0.82	-30.22%	-31.52%
													Bari	0.78	-26.80%	-37.13%
													Salento	0.78	-23.39%	-28.69%
													L'Aquila	0.78	-37.29%	-33.63%
													Catania	0.76	-34.22%	-35.38%
													Catanzaro	0.75	-1.64%	-21.62%
													Napoli Federico II	0.74	-14.74%	-34.08%
													Palermo	0.74	-23.92%	-27.14%
													Macerata	0.69	-13.69%	-58.58%
												Cagliari	0.66	-25.04%	-33.26%	
												Calabria	0.61	-29.31%	-39.19%	
												Urbino	0.50	-2.01%	-36.76%	

Vocazione alla formazione triennale e vocazione alla formazione magistrale

L'orientamento alla formazione triennale e/o magistrale misurata nel paragrafo precedente con il numero di studenti che ciascuna università è in grado di attrarre a sua volta non è omogeneo. Gli atenei contribuiscono al processo di formazione terziaria, attraverso una vocazione triennale e una vocazione magistrale.

Da più di 20 anni, i percorsi di formazione universitaria sono stati trasformati, con alcune importanti eccezioni, dall'implementazione della riforma del "3+2", che ha introdotto una laurea triennale a cui far seguire, in alcuni casi, una laurea magistrale, in sostituzione dei vecchi corsi di laurea della durata di 4 o 5 anni. Tuttavia, i vari atenei italiani si sono polarizzati in maniera più o meno forte all'interno di questi due gruppi.

244

Per dimostrarlo, si è raccolto il dato sul numero degli iscritti ai percorsi triennali e magistrali in tutte le università italiane. Dopodiché si sono calcolati i tassi di rappresentatività sul sistema nazionale, mettendoli a rapporto. In tal modo è stato costruito un indicatore (w) che individua tre gruppi distinti come mostrato dalla Tabella 2. Il primo gruppo ospita 12 atenei statali e 4 non statali a *vocazione magistrale*, per i quali il rapporto fra rappresentatività degli studenti magistrali e rappresentatività degli studenti triennali è superiore a 1,05. Il secondo gruppo comprende 12 atenei statali caratterizzati da una *vocazione ibrida* in cui il rapporto è compreso fra 0,95 e 1,05 e non indica grossa variabilità. Il terzo gruppo è il più numeroso con 31 atenei statali e due non statali e rappresenta una *vocazione triennale* dove il rapporto risulta inferiore a 0,95. L'analisi è stata eseguita sui dati 2012/13 e 2020/21 i primi e gli ultimi dati disponibili da fonte USTAT, per gli atenei statali e non statali (con esclusione delle telematiche) con più di 3.000 iscritti alle triennali nell'anno 2020/21.³

In primo luogo, è interessante notare l'ampia varietà dell'indicatore w , che individua una differenziazione degli atenei significativa. Fra quelli statali, vi sono atenei come il Politecnico di Milano e quello di Torino con una rappresentatività sugli studenti magistrali doppia rispetto a quella sugli studenti triennali. Ciò a dimostrazione del fatto che gli studenti che scelgono i percorsi formativi avanzati si concentrano maggiormente rispetto agli studenti triennali.

³ In questa analisi non sono considerati gli studenti iscritti ai corsi di laurea tutt'ora insegnati a ciclo unico. Mentre questi titoli sono da un punto di vista legale comparabili ad un titolo magistrale, la natura della formazione erogata agli studenti è ovviamente diversa, per via della durata del ciclo. Inoltre, l'indicatore ricalcolato tenendo conto degli studenti iscritti a corsi a ciclo unico fra i magistrali non presenta significativi scostamenti rispetto a quello qui riportato.

Fra gli atenei statali è interessante individuare anche una certa dinamicità lungo il decennio tanto che, nel posizionamento, alcuni atenei giungono a guadagnare addirittura 29 posizioni, altri a perderne altrettante. Una discreta differenziazione è evidente anche fra gli atenei non statali, benché in questo gruppo non si rilevino gli ampi scostamenti osservati fra le statali.

Nella piena consapevolezza che l'indicatore *w* non differenzia per contesti disciplinari e provenienza degli studenti, è importante sottolineare che quando osservati da vicino gli atenei italiani manifestano orientamenti diversi, che possono servire missioni locali e nazionali complementari, altrettanto importanti. Si consideri ad esempio il caso di alcune università dell'Italia settentrionale, forti nelle lauree triennali, perché incontrano una consistente domanda occupazionale già dopo il primo ciclo. Dall'altro lato, fra le università forti nei corsi magistrali, va sottolineato il ruolo del *brand* di alcuni atenei: visto che uno studente che ha conseguito un titolo triennale e un titolo magistrale in due istituzioni diverse si presenta sul mercato del lavoro con l'ultimo titolo ricevuto, si va imponendo la prassi di ottenere titoli triennali a livello locale, e poi focalizzare la scelta dell'università per la laurea magistrale su istituzioni dal nome maggiormente blasonato, con il conseguente beneficio che porta avere un'affiliazione prestigiosa a curriculum in corrispondenza dell'ultimo titolo ricevuto.

Tabella 2.

Clusterizzazione delle università statali e non statali (telematiche escluse) italiane con almeno 3.000 studenti iscritti nell'anno accademico 2020/21. Le università sono raggruppate in funzione dell'indicatore w (rapporto fra la percentuale di studenti iscritti a corsi di laurea magistrale e percentuale di studenti iscritti a corsi di laurea triennale) in *vocazione magistrale* ($w > 1,05$), a *vocazione ibrida* ($0,95 < w < 1,05$) e a *vocazione triennale* ($w < 0,95$). I tre gruppi, classificati in funzione dell'indicatore w calcolato sui dati 2020/21, sono poi confrontati con lo stesso indicatore w calcolato questa volta sui dati dell'anno 2012/13 mostrandone gli scostamenti in termini di posizionamento dal 2012/13.

246

Ateneo	W 2020/21	W 2012/13	Posizione 2020/21	Posizione 2012/13	Variazione Posizione
ATENEI STATALI					
Atenei statali a vocazione magistrale					
Milano - Politecnico	2.15	1.89	1	1	=
Torino - Politecnico	2.12	1.88	2	2	=
Bologna	1.40	1.20	3	7	+4
Venezia - "Cà Foscari"	1.30	1.28	4	5	+1
Trento	1.30	1.31	5	3	-2
Padova	1.26	1.26	6	6	=
Siena	1.25	1.12	7	13	+6
Roma - "La Sapienza"	1.17	1.28	8	4	-4
Milano - Bicocca	1.14	1.00	9	22	+13
Pavia	1.13	1.10	10	14	+4
Macerata	1.11	1.09	11	15	+4
Parma	1.10	1.08	12	16	+4
Atenei statali a vocazione ibrida					
Pisa	1.04	1.18	13	8	-5
Modena e Reggio Emilia	1.01	0.97	14	25	+11
Torino	1.00	1.05	15	19	+4
Verona	1.00	0.72	16	45	+29
Roma - "Tor Vergata"	0.98	1.03	17	20	+3
Cassino	0.97	0.88	18	33	+15
Bergamo	0.97	0.92	19	28	+9
Trieste	0.96	1.13	20	11	-9

A. Civera, M. Meoli e S. Paleari. **Le università non sono tutte uguali**

Politecnica delle Marche	0.96	1.06	21	17	-4
Bari - Politecnico	0.96	1.14	22	10	-12
Milano	0.95	0.85	23	35	+12
Napoli - "Federico II"	0.95	1.06	24	18	-6

Atenei statali a vocazione triennale

Calabria	0.92	0.89	25	30	+5
Firenze	0.92	0.99	26	23	-3
Roma – III	0.90	1.12	27	12	-15
Urbino	0.89	0.96	28	26	-2
Napoli - "Luigi Vanvitelli"	0.87	0.97	29	24	-5
Chieti e Pescara	0.83	0.87	30	34	+4
Campobasso	0.80	0.77	31	41	+10
Catania	0.80	0.89	32	31	-1
Genova	0.80	0.84	33	36	+3
L'Aquila	0.79	0.93	34	27	-7
Napoli - "L' Orientale"	0.76	0.88	35	32	-3
Palermo	0.76	0.79	36	40	+4
Tuscia	0.76	0.62	37	51	+14
Messina	0.75	0.76	38	44	+6
Perugia	0.75	0.84	39	37	-2
Cagliari	0.75	0.76	40	43	+3
Salerno	0.74	0.76	41	42	+1
Basilicata	0.73	0.70	42	46	+4
Napoli "Parthenope"	0.69	0.59	43	52	+9
Sassari	0.68	0.65	44	49	+5
Udine	0.68	0.81	45	38	-7
Salento	0.66	1.01	46	21	-25
Bari	0.62	0.68	47	48	+1
Teramo	0.61	1.16	48	9	-39
Camerino	0.59	0.91	49	29	-20
Foggia	0.58	0.69	50	47	-3
Brescia	0.58	0.63	51	50	-1
Piemonte Orientale	0.55	0.50	52	53	+1
"Magna Grecia"	0.38	0.21	53	55	+2

Ateneo	W 2020/21	W 2012/13	Posizione 2020/21	Posizione 2012/13	Variazione Posizione
Ferrara	0.38	0.79	54	39	-15
Insubria	0.33	0.35	55	54	-1
ATENEI NON STATALI					
Atenei non statali a vocazione magistrale					
Roma - LUISS	2.28	2.88	1	1	=
Milano - "Luigi Bocconi"	1.55	2.03	2	2	=
Milano - Cattolica	1.24	1.07	3	3	=
Roma - LUMSA	1.12	1.02	4	4	=
Atenei non statali a vocazione triennale					
Napoli - "Suor Orsola Benincasa"	0.92	0.66	5	5	=
Milano - IULM	0.63	0.66	6	6	=

248

Conclusioni

Mentre va sottolineato che gli indicatori utilizzati offrono solo una prospettiva parziale di un fenomeno complesso, preme osservare come si vada delineando in Italia un sistema universitario con atenei che mostrano accentuate differenze. Pare importante che gli atenei prendano consapevolezza di come l'attrattività nei confronti degli studenti, e le scelte rispetto agli investimenti in capitale umano che si prepara all'attività di ricerca, siano fenomeni interrelati, da monitorare e certamente parte integrante di una strategia. In particolare, nel confronto internazionale e nella capacità attrattiva del sistema Paese, dove le differenze sono anche un valore.

L'auspicio è che le iniziative introdotte con il PNRR, con riferimento sia agli studenti sia alla ricerca, possano rafforzare tutto il sistema e permettere alle singole università una differenziazione consapevole e virtuosa che, ovviamente, non prescinda dalle condizioni di contesto e dalle priorità scelte.

Bibliografia

- Bastedo, M. N. (2008). Convergent institutional logics in public higher education: State policymaking and governing board activism. *Review of Higher Education*, 32(2), 209–234. <https://doi.org/10.1353/rhe.0.0045>
- Bastedo, M. N., & Gumpert, P. J. (2003). Access to what? Mission differentiation and academic stratification in U.S. public higher education. *Higher Education*, 46(3), 341–359. <https://doi.org/10.1023/A:1025374011204>
- Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B., & Musselin, C. (2011). NPM, network governance and the university as a changing professional organization. In *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 161–176). <https://doi.org/10.4324/9781315613321-19>
- Bonaccorsi, A. (2018). *The evaluation of research in social sciences and humanities: Lessons from the Italian experience*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-68554-0>
- Cattaneo, M., Civera, A., Meoli, M., & Paleari, S. (2019). Analysing policies to increase graduate population: do tuition fees matter? *European Journal of Higher Education*. <https://doi.org/10.1080/21568235.2019.1694422>
- Cattaneo, M., Malighetti, P., & Paleari, S. (2018). The Italian brain drain: cream and milk. *Higher Education*, 77(4), 603–622. <https://doi.org/10.1007/s10734-018-0292-8>
- Civera, A., Lehmann, E. E., Paleari, S., & Stockinger, S. A. E. (2020). Higher education policy: Why hope for quality when rewarding quantity? *Research Policy*, 49(8). <https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104083>
- Cremonini, L., Westerheijden, D. F., Benneworth, P., & Dauncey, H. (2014). In the shadow of celebrity? World-class university policies and public value in higher education. *Higher Education Policy*, 27(3), 341–361. <https://doi.org/10.1057/hep.2013.33>
- Findlay, A. M., King, R., Stam, A., & Ruiz-Gelices, E. (2006). Ever reluctant Europeans: The changing geographies of UK students studying and working abroad. *European Urban and Regional Studies*, 13(4), 291–318. <https://doi.org/10.1177/0969776406065429>
- González, C. R., Mesanza, R. B., & Mariel, P. (2011). The determinants of international student mobility flows: An empirical study on the Erasmus programme. *Higher Education*, 62(4), 413–430. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9396-5>
- Gumpert, P. J., & Bastedo, M. N. (2001). Academic stratification and endemic conflict: Remedial education policy at CUNY. *Review of Higher Education*, 24(4), 333–349. <https://doi.org/10.1353/rhe.2001.0009>
- Highman, L. (2020). Remapping French higher education: towards a multi-tiered higher education system? *Tertiary Education and Management*, 26(2), 199–214. <https://doi.org/10.1007/s11233-019-09052-x>
- Johnes, J., & Virmani, S. (2020). Chief executive pay in UK higher education: the role of university performance. *Annals of Operations Research*, 288(2), 547–576. <https://doi.org/10.1007/s10479-019-03275-2>
- Kehm, B. M. (2013). To be or not to be? The impacts of the excellence initiative on the German system of higher education. In *Institutionalization of World-Class University in Global Competition* (pp. 81–97). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4975-7_6
- Krücken, G. (2014). Higher education reforms and unintended consequences: a research agenda. *Studies in Higher Education*, 39(8), 1439–1450. <https://doi.org/10.1080/03075079.2014.949539>

Neave, G., & Veiga, A. (2013). The Bologna Process: Inception, “take up” and familiarity. *Higher Education*, 66(1), 59–77. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9590-8>

Paradeise, C., & Thoenig, J. C. (2013). Academic Institutions in Search of Quality: Local Orders and Global Standards. *Organization Studies*, 34(2), 189–218. <https://doi.org/10.1177/0170840612473550>

Pigini, C., & Staffolani, S. (2016). Beyond participation: do the cost and quality of higher education shape the enrollment composition? The case of Italy. *Higher Education*, 71(1), 119–142. <https://doi.org/10.1007/s10734-015-9892-8>

250

Rossi, F. (2010). Massification, competition and organizational diversity in higher education: Evidence from Italy. *Studies in Higher Education*, 35(3), 277–300. <https://doi.org/10.1080/03075070903050539>

Seeber, M. (2017). The International Campus of Excellence Initiative in Spain. In *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education* (pp. 183–201). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-42237-4_9

Seeber, M., Lepori, B., Montauti, M., Enders, J., de Boer, H., Weyer, E., Bleiklie, I., Hope, K., Michelsen, S., Mathisen, G. N., Frølich, N., Scordato, L., Stensaker, B., Waagene, E., Dragsic, Z., Kretek, P., Krücken, G., Magalhães, A., Ribeiro, F. M., ... Reale, E. (2015). European Universities as Complete Organizations?

Understanding Identity, Hierarchy and Rationality in Public Organizations. *Public Management Review*, 17(10), 1444–1474. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.943268>

Quale governance per il sistema universitario post-Covid?

Giliberto Capano

252 Introduzione

La questione della governance universitaria rappresenta un convitato di pietra all'interno non solo del dibattito politico italiano ma anche, e soprattutto, all'interno della comunità accademica. Infatti, dopo la discussione pubblica, assai accesa, che ha caratterizzato il processo di formulazione e decisione della legge 240/2010 (la cosiddetta legge Gelmini) e i primissimi anni della sua attuazione, il sistema sembra essersi assestato, e il dibattito sulle diverse dimensioni della governance sistemica (e del sistema di governo delle istituzioni) si è decisamente spento se si esclude la questione della valutazione (che è certamente un elemento costitutivo degli assetti e delle dinamiche di governance). Per contro, è sempre costante l'attenzione su quelli che da sempre sembrano essere gli argomenti privilegiati del discorso pubblico sull'università (interno ed esterno al sistema universitario): la questione dei finanziamenti e il tema del reclutamento e della carriera del personale accademico.

In questo contesto generale, si è solidificata la significativa assenza di una analisi critica sugli assetti e sulle dinamiche di governance sia a livello sistemico sia a livello delle singole istituzioni. Questa assenza, sia negli osservatori sia nei protagonisti della governance universitaria, contribuisce a favorire interventi su singole dimensioni del sistema universitario, in un processo di continuo bricolage che prescinde da un qualsiasi coerente ed organico disegno di politica pubblica.

E questa assenza di una prospettiva critica delle caratteristiche della governance universitaria è particolarmente rilevante quando si reiterano interventi nel settore universitario, come accaduto durante la crisi Covid-19 e nel periodo immediatamente successivo, anche in relazione all'attuazione del PNRR. Infatti, interventi sia regolativi sia finanziari, disegnati ed attuati senza avere una visione d'insieme della politica universitaria e del reale funzionamento delle sue dinamiche di governance, possono condurre a risultati sotto-dimensionati rispetto alle attese.

Questo capitolo intende affrontare proprio il tema della governance del sistema universitario italiano, attraverso un percorso espositivo che presenterà dapprima, in modo schematico, le caratteristiche della governance prima del Covid-19 per poi focalizzare l'attenzione sugli

interventi operati durante la crisi stessa e successivamente, in relazione agli interventi previsti dal PNRR, per comprenderne le relazioni con le caratteristiche della governance e le relative implicazioni. Infine il percorso si chiuderà con alcune proposte per la governance del futuro, sulla base delle lezioni che emergono non solo dal passato ma anche dal periodo Covid e dal primo periodo di gestione del PNRR.

Gli assetti della governance universitaria prima del Covid-19

Perché la governance universitaria è importante

La questione della governance universitaria è un tema rilevante quando si voglia analizzare le politiche universitarie, a prescindere dal contesto storico e dalle contingenze nazionali, perché sono proprio gli assetti e le dinamiche di governance che rappresentano uno dei fattori più rilevanti nell'influenzare non solo i processi decisionali ma anche i loro esiti ed effetti. Non è un caso che, nel corso degli ultimi quarant'anni, in tutti i paesi del mondo, di fronte all'esigenza di rendere i sistemi di istruzione superiore più responsabili ed efficaci rispetto alle esigenze della società, i governi abbiano cercato in modo significativo di intervenire anche sulla governance (Huisman 2009; Shattock 2014; Capano, Regini e Turri 2016; Capano e Jarvis 2020; Capano e Pritoni 2020).

Ma perché la governance è così importante? Per capirlo, si deve innanzitutto partire dal significato di questo concetto che, certamente abusato nel linguaggio comune ed oggetto anche di numerosi dibattiti scientifici, serve sostanzialmente per indicare l'insieme degli assetti istituzionalizzati e delle modalità di disegnare e fare le politiche pubbliche mediante le quali tutte le componenti del policy-making (i decisori, gli stakeholders, i piani, le procedure, le regole formali, i mezzi, i fini, etc) vengono messi in relazione tra loro e coordinati (Capano 2011; Capano, Howlett e Ramesh 2015; Capano, Zito, Rayner, e Toth 2022). Questa definizione, meramente descrittiva, ci fa capire che quando parliamo di governance, sia a livello di sistema che a livello di singole istituzioni, non stiamo parlando solo delle regole e delle procedure formalizzate ma stiamo focalizzando l'attenzione anche sulle pratiche

istituzionalizzate, sui valori e sugli interessi che gli attori cercano di tutelare nel corso dei processi decisionali, e sulle relazioni tra gli attori nel corso del tempo. Prestare attenzione alla governance, sia di sistema che istituzionale, rappresenta, pertanto, il modo più “realistico” mediante il quale cercare di capire come funzionano le politiche pubbliche e perché riescono a raggiungere o no gli obiettivi attesi.

Pertanto, per ragionare su quelli che potrebbero essere gli effetti della crisi Covid-19 e del PNRR sulla governance universitaria e su come quest’ultima abbia reagito alla crisi Covid e possa influenzare l’attuazione del PNRR, si deve innanzitutto fare il punto sulle caratteristiche del funzionamento della governance universitaria prima di quella giuntura critica che è stata l’esplosione della pandemia.

Lo spartiacque della legge 240 del 2010

Il sistema universitario italiano è arrivato ad affrontare la crisi pandemica e i suoi effetti, e quindi anche l’attuazione del PNRR, alla fine di un decennio di significativi cambiamenti negli assetti costitutivi sia a livello di sistema sia livello delle singole istituzioni universitarie. Questa trasformazione degli assetti ha avuto ovviamente alcuni effetti sulle dinamiche di governance (anche se non necessariamente quelli attesi). Ma andiamo con ordine.

Come è noto queste trasformazioni sono originate per lo più dalla legge 240 del 2010 (la “legge Gelmini”). Su questa legge molto si è scritto al momento della sua discussione ed approvazione in parlamento, e molto si è scritto successivamente, soprattutto da parte di molti osservatori che ritenevano quella legge foriera di tutti i mali dell’università italiana.

In realtà esistono solo poche analisi significative degli effetti della legge Gelmini, e quelle poche esistenti (si veda ad esempio Capano e Regini 2015; Capano, Regini e Turri 2016) hanno sufficientemente mostrato come quella legge non sia stata davvero capace di raggiungere molti dei risultati previsti. Quello che emerge è che, in realtà, gli obiettivi principali della legge 240/2010 sono stati persi di vista in corso d’opera. Quella legge è stata l’esito di un decennio di discussioni su come dove essere governato il sistema universitario e su come si dovessero governare le singole università (Astrid 2006; Azzone e Dente 2004; Boffo, Dubois e Moscati 2006; Capano 2004 e 2008; Finocchi, Fiorentino e Mari 2008; Mari 2005; Marrucci 2005; Miur 2004; Modica 2007; Treelle 2007). Discussioni che originavano dall’evidenza empirica che la politica autonomistica, iniziata nel 1989 dal ministro Ruberti, non stava dando i frutti sperati e che gli atenei non riuscivano ad interpretare in modo pro-attivo e responsabile i significativi, rispetto al passato sistema iper-centralista e burocratico, margini di autonomia concessi loro. Gli obiettivi generali perseguiti dalla legge 240/2010 erano il rafforzamento di un coerente disegno di governo a distanza del sistema universitario

(fondato sulla valutazione) e il rafforzamento/verticalizzazione del modo di governarsi delle università. L'idea alla base della riforma Gelmini era apparentemente semplice, e si ispirava a un comune template che era stato seguito da molti altri governi occidentali nel corso del ventennio precedente (Huisman 2009; Shattock 2014): cambiare il modo di governare il sistema, passando da un modello centralizzato-interventista a un modello in cui il centro del sistema indirizzasse il comportamento degli atenei lasciando ampi margini di autonomia agli stessi sulla base di linee di indirizzo che non avrebbero obbligato a specifici comportamenti istituzionali ma avrebbero dovuto favorire comportamenti virtuosi. Affinchè questo nuovo modo di governare il sistema funzionasse, era necessario sia che le università abbandonassero lo storicamente sedimentato sistema corporativo-consensuale e che si comportassero come istituzioni capaci di agire strategicamente, sia che il centro del sistema fosse capace di indirizzare, incentivare, monitorare.

Gli assetti della governance sistemica

Gli assetti della governance sistemica sono formati dagli attori principali (e dalle loro competenze) e dagli strumenti maggiormente utilizzati per governare il sistema.

A livello centrale sono sei gli attori più rilevanti della politica universitaria italiana:

- il ministero (Miur o Mur), che ha un numero estremamente rilevante di competenze rinvenibili nella legislazione di riferimento (compiti di indirizzo, vigilanza, monitoraggio, coordinamento, promozione, valorizzazione, distribuzione delle risorse);
- l'Agenzia Nazionale per la Valutazione delle Università e della Ricerca (Anvur), che ha una serie di rilevanti compiti di elaborazione e gestione di proposte (da approvare da parte del ministero) in relazione alla valutazione della ricerca e all'assicurazione della qualità (e che gestisce una componente rilevante della procedura nazionale per l'abilitazione scientifica ai ruoli professorali, e cioè la classificazione delle riviste scientifiche);
- il Consiglio Universitario Nazionale (Cun), che è una specie di assemblea nazionale del sistema universitario italiano in cui la maggior parte dei membri sono eletti dagli accademici in rappresentanza di delimitate aree scientifico-disciplinari ed esprime pareri obbligatori ma non vincolanti sui temi rilevanti per la governance del sistema (ad esempio; il fondo di finanziamento ordinario, i settori scientifico disciplinari, gli ordinamenti didattici);
- la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (Cruì), che è un organo associativo, di natura privatistica, mediante il quale le università in quanto istituzioni svolgono non solo funzioni di rappresentanza ma anche di coordinamento, consulenza al ministero e vero e proprio lobbying;
- il Ministero dell'Economia e della Finanza (MeF), che, soprattutto a partire dalla legge 240/2010, svolge una vera e propria funzione di controllo di diverse dimensioni relative al finanziamento e alla spesa delle università.

- Il vertice politico del settore universitario (i ministri, viceministri o sottosegretari che hanno la responsabilità politica per il settore universitario) dal quale dovrebbero venire gli indirizzi strategici (in termini di obiettivi di sistema da raggiungere).

Questi attori interagiscono continuamente soprattutto in relazione ai principali strumenti di sistema mediante i quali si concretizza l'azione della governance nazionale mediante i quali il ministero implementa quel sistema di governo a distanza che era uno degli obiettivi primari della legge Gelmini.

256

Gli strumenti di sistema sono quattro: il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) che è stato progressivamente strutturato in modo da allocare i finanziamenti sulla base della performance didattica e di ricerca degli atenei; la Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR), ovvero l'esercizio di valutazione poliennale mediante il quale viene valutata la performance delle università nelle attività di ricerca; la procedura di Autovalutazione, Valutazione e Accredimento (AVA) mediante la quale si spinge gli atenei a migliorare i processi sottostanti alle attività didattiche e di ricerca; e la programmazione triennale, mediante la quale si cerca di incentivare gli atenei a migliorare alcune specifiche dimensioni della loro performance istituzionale. A questi strumenti di sistema si affiancano la regolazione di alcune specifiche dimensioni della politica universitaria (ad esempio, le regole su alcuni elementi essenziali della tassazione studentesca, sull'abilitazione nazionale, sull'accesso al pre-ruolo, su alcuni elementi essenziali dell'accesso alle diverse fasce in cui è strutturata la carriera accademica).

Merita osservare che, spesso, gli strumenti di sistema e la regolazione settoriale vengono affiancati da strumenti straordinari, soprattutto per quanto riguarda il reclutamento (in particolare piani straordinari per ricercatori e professori associati).

È importante, infine, sottolineare che negli assetti di sistema non appaiono mai, a differenza di altri paesi, obiettivi di sistema (Capano, Pritoni e Vicentini 2020; Capano e Jarvis 2020) se non in termini assolutamente generici.

Gli assetti della governance istituzionale

Gli assetti di sistema erano stati disegnati immaginando di strutturare politiche capaci di indirizzare gli atenei verso un comportamento virtuoso, rispetto al quale agli atenei stessi vengono lasciati significativi margini di manovra. Proprio per questo, la legge 240/2010 disegnava alcuni principi costitutivi del governo degli atenei che avrebbero dovuto consentire ad essi di rafforzare la loro capacità di agire in modo strategico.

In realtà, sin dalla prima implementazione della riforma Gelmini in relazione all'organizzazione istituzionale degli atenei emersero alcuni elementi che mostravano una certa persistenza

di pratiche che la legge intendeva superare. Ad esempio, i nuovi statuti si caratterizzavano per due elementi che cozzavano in modo significativo con la logica di trasformazione del modo di governarsi delle università che era perseguito dalla legge 240 – il passaggio delle università da democrazie corporativo-consensuali a istituzioni capaci di agire strategicamente secondo modalità tipiche delle corporate organizations – (Capano e Regini 2015):

- il ruolo estremamente forte del Rettore che influenza in vari modi la composizione del CdA (che in teoria, stando al disegno riformatore, doveva essere l'organo di governo pivotale della nuova governance istituzionale);
- la persistenza del ruolo storico del Senato (quindi di un bicameralismo quasi simmetrico) che, stando alla legge 240, doveva essere significativamente depotenziato.

257

Merita inoltre sottolineare come la previsione della legge 240/2010 di abolizione delle facoltà (rendendole delle strutture opzionali e con poteri scarsi) ha fatto sì che in molte università (soprattutto nelle università medio-grandi e nelle mega – quelle con più di 40.000 studenti) si sia assistito a una significativa frammentazione organizzativa, poichè il numero delle strutture di base organizzativamente rilevanti è decisamente aumentato (ad esempio nelle università più grandi si è passati da una media di 13 facoltà ad una media di 27 dipartimenti).

Queste caratteristiche degli statuti e delle scelte organizzative operate dagli atenei hanno portato all'emergere di un fenomeno ancora poco studiato che è quello della federalizzazione/confederalizzazione delle università italiane. Paradossalmente, quindi, la legge 240/2010 non avrebbe affatto raggiunto lo scopo di verticalizzare il governo degli atenei bensì quello di aumentare il fenomeno opposto, in una dinamica in cui l'estremo rafforzamento del ruolo del rettore non può affatto garantire il superamento delle antiche e sedimentate logiche corporativo-consensuali.

La dinamica della governance universitaria prima del Covid-19

Passando ad osservare le caratteristiche della dinamica della governance universitaria negli anni precedenti all'esplosione della pandemia, e quindi nel decennio dell'implementazione della legge 240/2010, emergono una serie di disfunzioni che mostrano la debolezza operativa degli assetti disegnati dalla legge di riforma.

In primo luogo, merita osservare come la dimensione temporale non sia assolutamente considerata come un fattore rilevante nella dinamica della governance universitaria. Ne sono prova i continui ritardi con cui sono stati emanati i decreti ministeriali relativi sia al FFO (spesso ad agosto dell'anno di riferimento) sia alla programmazione triennale (di solito alla fine del primo anno del triennio di riferimento). La procedura AVA è stata soggetta

continuativamente a deroghe in corso d'anno. Questa discontinuità nei tempi procedurali relativi a strumenti essenziali della governance universitaria a livello sistemico rappresentano un evidente indicatore delle difficoltà (organizzative, relazionali, politiche e tecniche) da parte del centro del sistema (il ministero in primis) nel gestire il governo a distanza del sistema, causando significativi problemi di programmazione e gestione alle università (costituendo anche una significativa fonte di giustificazione per programmazioni istituzionali non coerenti).

258

Un secondo elemento certamente disfunzionale è rappresentato dal modo in cui gli attori centrali del sistema hanno svolto il proprio ruolo. Infatti, se si eccettua il Mef, che ha svolto con coerenza il ruolo atteso, quello di "guardiano della spesa", gli altri attori hanno contribuito in modo significativo ad una dinamica di governance piuttosto contraddittoria e poco coerente. Ad esempio, per anni si è assistito ad una certa confusione di ruoli tra il ministero e l'Anvur, in un gioco delle parti che ha favorito la percezione degli addetti ai lavori che l'Anvur non fosse solo un organo consultivo del ministero e il soggetto attuatore di decisioni ministeriali, quanto piuttosto un vero e proprio soggetto autonomo che dettava la linea politica da perseguire nella gestione della governance universitaria. Il Cun ha svolto il suo solito ruolo di consulente attento a tutelare gli interessi delle corporazioni accademiche, ponendo una significativa enfasi sulla questione della scarsità delle risorse pubbliche investite in istruzione superiore. La Crui ha svolto per lo più il ruolo di lobbista dei "contraddittori" interessi delle università italiane, rafforzando il suo ruolo di partner privilegiato del ministero.

Per quanto riguarda il vertice politico della governance universitaria merita ricordare che, nel periodo analizzato, il settore universitario era ricompreso nel ministero della pubblica istruzione. Dei sei ministri che si sono succeduti nella carica di ministro della pubblica istruzione, tre avevano ricoperto la carica di rettore (Profumo, Carrozza e Giannini) e uno è professore universitario (Fioramonti) che diventa ministro nel governo Conte II dopo aver ricoperto la carica di vice-ministro con delega all'università nel governo Conte I. Nella sostanza, nei nove anni che precedono l'esplosione della pandemia, l'indirizzo politico del settore universitario è stato nelle mani di accademici. Questa prevalenza di professori universitari, ed ex-rettori, non è sembrata essere particolarmente utile nel governare in modo coerente il sistema universitario italiano. Gli indirizzi sono stati spesso contrastanti, da un ministro all'altro, non particolarmente incisivi nel dare una prospettiva di medio-lungo periodo al sistema universitario. Nella sostanza, l'indirizzo politico non ha minimamente contribuito a cercare di correggere le disfunzioni della dinamica di governance (forse un'unica significativa eccezione può essere rappresentata dall'introduzione della no-tax area operata con la legge di stabilità del 2017 e quindi riconducibile alla ministra Giannini, e ai piccoli aumenti del finanziamento pubblico al sistema universitario ottenuti dalla ministra Fedeli e dal ministro Fioramonti). In particolare è mancato un qualsiasi indirizzo politico in relazione ad alcune distorsioni che

G. Capano. Quale governance per il sistema universitario post-Covid?

hanno aumentato la loro rilevanza nel corso del decennio precedente al Covid-19 e che non sono state affatto oggetto dell'attenzione politico-strategica dei ministri che si sono succeduti. Tra queste distorsioni merita ricordare (Capano, Regini, Turri 2017; Viesti 2016; 2018):

- la progressiva differenziazione tra Nord e Sud anche nel sistema universitario;
- il sottofinanziamento del sistema dal 2007 al 2017 che ha peraltro consentito la persistenza di una profonda asimmetria nelle chance di carriera tra un ateneo e l'altro, a prescindere dal merito individuale;
- l'invecchiamento e la riduzione del corpo accademico;
- una gestione della valutazione premiale (sia quella operata dalla VQR sia quella operata dal programma "Dipartimenti di eccellenza") di carattere meramente distributivo, senza alcuna significativa collocazione della valutazione in un progetto guidato di miglioramento delle caratteristiche del sistema universitario.

259

Un terzo elemento disfunzionale è rappresentato dalla dinamica di gestione dell'AVA che, a causa della disconnessione tra le procedure previste e le caratteristiche organizzative e gestionali degli atenei, in assenza di veri incentivi a valorizzare questa procedura ha prodotto un notevole sovraccarico nella gestione della didattica ed è stata interpretata come un mero adempimento burocratico. In questo modo l'AVA è diventata disfunzionale perché richiede un significativo impegno di risorse organizzative all'interno degli atenei (caricando di oneri non solo gli uffici amministrativi ma anche quei professori che hanno l'incarico di coordinare i corsi di studio) senza una significativa ricaduta in termini di qualità del prodotto finale (lo spessore e la qualità della preparazione fornita che gli studenti riescono a conseguire).

Riassumendo, l'evoluzione della governance universitaria nel corso del decennio precedente alla pandemia è stata caratterizzata da:

- l'assenza di scelte strategiche di medio lungo periodo;
- la mancanza di prevedibilità nei tempi di alcuni processi e procedure rilevanti;
- la debolezza nella programmazione di medio-lungo periodo;
- interventi spesso caratterizzati da incoerenza rispetto agli assetti esistenti ovvero dall'essere una risposta a richieste contingenti;
- da una sostanziale assenza di accountability sia a livello sistemico sia a livello istituzionale.

Come si può vedere dallo schematico quadro evolutivo proposto sopra, gli obiettivi della legge 240/2010 non sono stati certamente raggiunti dalla sua implementazione, anzi, per certi versi, le dinamiche della governance sembrano aver prodotto esiti decisamente problematici. È interessante notare che questa lista di esiti della governance universitaria italiana non sono stati quasi mai oggetto della riflessione interna alla comunità accademica. Infatti,

il dibattito si è concentrato su tematiche quali la portata e i limiti della valutazione (e il ruolo dell'ANVUR); le quote premiali dei finanziamenti; le modalità di reclutamento e di carriere (incluse le chiamate dirette, ecc.); l'ampiezza degli adempimenti burocratici (accreditamento, ecc.). E, con minore enfasi, anche la revisione dei settori scientifico disciplinari, l'uso del ranking e le forme di internazionalizzazione. Si è trattato di un dibattito tutto interno al mondo universitario, che ha teso a considerare i problemi di performance del sistema stesso come affrontabili attraverso soluzioni legate unicamente alle risorse o alla semplificazione di procedure. Non a caso le soluzioni proposte che regolarmente vengono avanzate come conseguenza di questo dibattito senza fine sono sostanzialmente due: la prima, condivisa da tutti, riguarda la necessità di aumentare drasticamente le risorse finanziarie assegnate al sistema universitario; la seconda, perorata reiteratamente nel corso del tempo dalla Crui, riguarda la necessità di attribuire maggiore autonomia alle università.

Le dinamiche della governance universitaria nel decennio pre-Covid-19 risultano non particolarmente dissimili rispetto ai decenni precedenti, seppure mediante assetti istituzionali diversi dovuti al redesign operato dalla legge 240/2010. Persiste, infatti, una evidente difficoltà del centro del sistema nell'indirizzare nei tempi e nei modi dovuti le istituzioni universitarie, mentre le singole università tendono a mantenere una dinamica di governo di tipo corporativo-consensuale. Nel complesso, pertanto, si tratta di una dinamica di governance che mostra una significativa persistenza proprio di quelle caratteristiche che la riforma del 2010 intendeva modificare.

La governance universitaria e il PNRR

La crisi Covid-19 e il suo impatto sulla politica universitaria

La crisi Covid-19 ha certamente avuto un impatto sulle caratteristiche della politica universitaria italiana non solo in termini di risposta emergenziale (quale ad esempio l'efficace conversione alla didattica online) ma anche in termini di interventi non legati alla crisi pandemica in senso stretto. Infatti, nei due anni successivi al Covid-19 vi sono state una serie di decisioni di policy che hanno rappresentato una risposta alle richieste che venivano dalla comunità universitaria: più risorse e più autonomia. Quindi si è trattato di provvedimenti assai poco legati all'emergenza ma che hanno visto nell'emergenza una opportunità per potere essere varati.

Per quanto riguarda le risorse, basti qui ricordare che il Decreto Rilancio (34/21) ha stanziato circa un miliardo e 350 milioni di risorse per la ricerca applicata e di base; ha aumentato il numero delle borse di specializzazione medica (una richiesta che veniva avanzata da almeno dieci anni); ha assegnato risorse per un piano straordinario per il reclutamento di 4600

G. Capano. **Quale governance per il sistema universitario post-Covid?**

ricercatori di tipo B (senza nessuna specifica regola di distribuzione alle discipline maggiormente rilevanti per la gestione della pandemia o della relativa emergenza). Questi interventi assieme ad altri hanno fatto sì che l'FFO assegnato nel 2021 (8,242 mld) sia di circa il 10% superiore a quanto trasferito nel 2019 (7,443 mld). Inoltre, la legge di stabilità del 2022 ha previsto che vi sia un aumento cumulato al 2026 di un altro 10% (grazie ad assegnazioni progressive con vincoli di destinazione, soprattutto per l'assunzione di personale accademico e amministrativo). Come si può vedere, la pandemia ha davvero rappresentato l'apertura di una finestra di opportunità per una significativa inversione di tendenza della politica di finanziamento al sistema universitario

261

Per quanto riguarda la soluzione autonomistica, con tre provvedimenti (la legge di semplificazione per il 2020, e i decreti ministeriali n. 131 e 133 del 2021) si sono ampliati i margini di discrezionalità decisionale degli atenei in materie come: i trasferimenti incrociati di professori tra atenei (consentendo gli scambi anche tra docenti con posizioni differenti); la riduzione del minimo della durata degli assegni di ricerca (che da un anno passa a sei mesi); la previsione che la promozione ad associato dei RTD-B potesse avvenire, a determinate condizioni, dopo un anno dalla presa di servizio e non dopo tre come previsto dalla legge n. 240/2010; la razionalizzazione e alleggerimento delle procedure di accreditamento; l'estensione a tutti gli atenei della possibilità di concordare con il ministero deroghe rispetto ai vincoli posti dalla legge n. 240/2010 sulle caratteristiche organizzative e gli assetti istituzionali delle università (la cosiddetta «autonomia differenziata» degli atenei), mentre nella versione originaria la legge prevedeva che questa deroga potesse essere chiesta solo dagli atenei con solide condizioni finanziarie; e il disegno del contenuto dei corsi di studio.

Il PNRR: dimensioni finanziarie e riforme

Il PNRR assegna un ruolo centrale al sistema universitario italiano, attribuendogli un cospicuo ammontare di risorse al fine di attivarlo ed indirizzarlo verso un ruolo pivotale nello sviluppo socio economico del paese (Capano e Regini 2021). Questa attribuzione di responsabilità è ben chiara se consideriamo le poste finanziarie attribuite a varie attività in cui sono coinvolte le università (si veda la tabella 3 dell'Introduzione a questo volume). Basti pensare che circa 4 mld di euro sono attribuiti per l'edilizia residenziale, il diritto allo studio, i dottorati per la pubblica amministrazione, i dottorati per le imprese, la chiamata diretta di giovani ricercatori eccellenti, e il miglioramento delle competenze didattiche. Per la ricerca, di base e applicata (partenariati, ecosistemi, infrastrutture per la ricerca e l'innovazione, campioni nazionali della ricerca), il PNRR prevede un investimento di quasi 8 mld di Euro. Si tratta di flussi finanziari che non sono mai stati nemmeno lontanamente immaginati nel sistema universitario. Questo afflusso di denaro dovrebbe essere gestito in modo efficiente ed efficace per consentire all'università di svolgere il ruolo atteso di motore dello sviluppo.

Accanto a questi investimenti finanziari il PNRR prevede cinque riforme: quella del dottorato di ricerca (che è stata approvata, di fatto riprendendo un testo che esisteva da tempo); la riforma delle lauree abilitanti (approvata con la legge 163 del 2021); la riforma del sistema di orientamento (contenuto nella legge 79 del 2022); la riforma dell'istruzione tecnica superiore (approvata con la legge 59/2022, che istituisce il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, ampliando e ristrutturando l'esistente sistema degli Istituti Tecnici Superiori); la riforma delle classi di laurea che al momento di scrivere questo saggio (ottobre 2022) è in corso di approvazione.

262

Merita, comunque, sottolineare che nei due decreti attuativi del PNRR sono stati presi provvedimenti rilevanti nel funzionamento delle università, provvedimenti che cercano di risolvere problemi di gestione e funzionamento delle università allargando i margini di autonomia delle stesse.

Ad esempio, la legge 233 del 221:

- reintroduce la possibilità di chiamare professori ordinari ed associati mediante procedure speciali (simili ai bandi per trasferimento che preesistevano nell'era pre-legge Gelmini);
- prevede procedure semplificate per gli scambi di ruolo tra professori universitari e ricercatori CNR;
- allarga ulteriormente la discrezionalità degli atenei nel disegno degli ordinamenti didattici dei corsi di studio.

La legge 79 del 2022 incide in modo significativo su alcune dimensioni costitutive degli assetti universitari. Per quanto riguarda le posizioni a tempo determinato post-dottorali e il ruolo di accesso alla carriera accademica, infatti, questa legge:

- prevede l'abolizione degli assegni di ricerca che vengono sostituiti con i "contratti di ricerca", cioè dei contratti di lavoro a tempo determinato con caratteristiche lavorative e finanziarie significativamente diverse rispetto agli assegni;
- prevede l'abolizione di borse di studio per ricerca postdottorale;
- abolisce le due posizioni di ricercatore di tipo A e di tipo B, sostituendole con la figura del ricercatore a tempo determinato, il cui contratto può avere una durata massima di tre anni (prevedendo comunque che i tipi A possano essere ancora banditi con i finanziamenti provenienti dal PNRR, mentre i tipi B possono essere ancora banditi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, ovvero se finanziati con piani straordinari già approvati);
- prevede le modalità di chiamata diretta nel ruolo di ricercatore A per gli studiosi che hanno ottenuto un Seal of Excellence o hanno vinto una borsa Marie Curie e la chiamata di vincitori di progetti ERC anche in deroga alle facoltà assunzionali;
- prevede l'istituzione di posizioni di tecnologo a tempo determinato

G. Capano. Quale governance per il sistema universitario post-Covid?

Inoltre, questa legge prevede:

- un ridisegno, mediante decreto ministeriale, dei settori scientifico-disciplinari che debbono essere rimodulati in gruppi scientifico-disciplinari che dovranno svolgere una triplice funzione, diventando punti di riferimento delle procedure di abilitazione, dei concorsi, e degli obblighi didattici dei docenti;
- una modifica di quanto stabilito dalla legge 230/2005, cioè prevedendo che il minimo di 120 ore che ivi veniva stabilito (art.1 comma 16) per la didattica frontale possa essere svolto anche attraverso altre modalità; si stabilisce inoltre che il carico didattico può variare (quindi essere anche inferiore alle 120 ore) sulla base di parametri stabiliti dal regolamento di ateneo e non più da regolamento ministeriale come stabilito dalla legge 230/2005 (peraltro dimenticandosi che questa regola era già stata introdotta dalla legge 240/2010 (articolo 6 comma 7);
- le regole sull'orientamento agli studi universitari, che deve iniziare a partire dal terzo anno della scuola superiore mediante iniziative che debbono coinvolgere le università.

263

Mi sono dilungato nell'elencare vari interventi normativi sul sistema universitario (peraltro presentando solo quelli più rilevanti nell'economia del mio discorso) contenuti nelle due leggi di attuazione del PNRR per sottolineare come la maggior parte di essi rilevi poco o nulla in relazione all'attuazione del PNRR stesso. Nella sostanza, come nel caso dei provvedimenti emergenziali, anche le norme di attuazione del PNRR vengono utilizzate come una opportunità per inserire provvedimenti di cui si discuteva da tempo: emblematico il caso delle nuove regole sui contratti di ricerca e sulla nuova figura del ricercatore universitario, che erano stati oggetto di diversi progetti di legge durante la XVIII legislatura ed anche oggetto di una specifica proposta avanzata dalla Crui; egualmente emblematica la questione dei settori concorsuali/scientifico-disciplinari, che sono perennemente oggetto di discussione e riforma. Non è certamente un caso che, nel periodo 2021-2022, i responsabili politici del neo-restituito ministero per l'università e la ricerca siano stati due ex rettori (Gaetano Manfredi e Cristina Messa).

Il contenuto di queste norme pare davvero essere un ulteriore esempio delle caratteristiche della governance universitaria di sistema che abbiamo enucleato sopra: emerge l'assenza di una visione strategica di governo del sistema; si introducono procedure e figure professionali in un contesto di grande pressione sugli atenei per attuare il PNRR prevedendo norme transitorie (sia in relazione alle posizioni abolite di assegnista e di ricercatore di tipo A, sia in termini di relazione tra posizioni di tipo A e di tipo B con le nuove figure di ricercatore) che costituiscono un vero e proprio puzzle che le istituzioni universitarie dovranno affrontare quando programmeranno il loro piani di sviluppo del personale accademico. Per non parlare del solito rimescolamento delle carte nell'ambito dei settori scientifico disciplinari che continuano ad essere usati in modo improprio (essi sono stati inventati per i concorsi mentre sempre di più vengono utilizzati per delimitare ciò che viene insegnato nei corsi di studio).

Questa propensione della governance sistemica a produrre decisioni incoerenti, e frutto di pressioni contingenti, è accompagnata dalle procedure con le quali sono stati assegnati o sono in fase di assegnazione i fondi PNRR che debbono spingere le università a prendersi maggiori responsabilità rispetto alle società in cui insistono. Procedure e modalità che fanno sorgere davvero il dubbio che le attuali caratteristiche della governance sistemica ed istituzionale siano in grado di consentire il raggiungimento degli obbiettivi sistemici previsti.

PNRR, università e governance: una distribuzione autogestita di risorse?

264

Come abbiamo visto le richieste del PNRR al sistema universitario sono ambiziose, le decisioni da prendere da parte degli atenei sono non solo numerose ma debbono essere prese in tempi stretti; al tempo stesso il centro del sistema dovrebbe essere capace di organizzare in modo competitivo, di valutare in modo efficace e di monitorare costantemente le attività svolte dalle università in relazione al PNRR stesso.

In realtà, come sanno bene tutti coloro che sono stati attivamente coinvolti nel corso della prima fase di attuazione delle attività previste del PNRR, poco di tutto questo sta accadendo. Infatti, di fatto la gran parte delle risorse a disposizione viene attribuita sulla base di logiche distributive (sulla base di bandi ampiamente inclusivi, come nel caso dei partenariati, o sulla base di una distribuzione basata sulle dimensioni degli atenei, come nel caso dei dottorati innovativi e per la pubblica amministrazione). 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. L'importante è acquisire risorse, poi si vedrà come spenderle davvero. Nella sostanza si assiste ad una specie di processo autogestito di distribuzione di risorse aggiuntive, senza vere priorità istituzionali che non siano, appunto, quella di attrarre quante più risorse possibile. Poi, una volta acquisite le risorse, esse vengono di fatto distribuite all'interno delle università sulla base dell'interesse individuale oppure sulla base di regole di allocazione che non si fondano su alcuna scelta strategica (emblematico, in questo senso il modo in cui negli atenei si sono distribuite e si stanno utilizzando le risorse per i dottorati innovativi e per la pubblica amministrazione).

Insomma, un programma speciale di finanziamento delle università, quale di fatto è il PNRR, è stato disegnato e viene gestito in un contesto in cui, per raggiungere gli obbiettivi, sarebbe necessaria una governance sistemica ed istituzionale completamente diversa da quella attuale. Pertanto è davvero consistente l'aspettativa che i risultati di questo programma speciale siano ben inferiori alle attese.

Le sfide della governance del post-Pnrr

Probabilmente fra qualche anno, quando sarà evidente che i risultati attesi dal Pnrr in termini di maggiore coinvolgimento del sistema universitario nei processi di sviluppo economico del paese saranno decisamente inferiori a quanto auspicato ed atteso, si ricomincerà finalmente a discutere della questione della governance universitaria. Quando questo accadrà alcuni problemi strutturali del sistema universitario saranno ancora più evidenti (pensiamo ad esempio alla frattura fra Nord e Sud in termini di qualità e capacità delle istituzioni universitarie, oppure a quel calo demografico che potrebbe far diminuire significativamente il numero degli iscritti, a parità di altre condizioni). Ecco, per prepararsi per tempo a quel momento, sarebbe opportuno ricominciare a ragionare sul significato di alcuni concetti che sono stati manipolati e stiracchiati nel corso degli ultimi anni, contribuendo all'attuale situazione della governance universitaria italiana.

265

Si tratta, insomma di ricominciare dai *basics*, ripartendo dal concetto di autonomia che troppi continuano a ritenere una panacea per tutti i mali (sulla base dell'adagio "più gli atenei sono autonomi più possono fare bene le cose che debbono fare") dimenticandosi che: l'autonomia non è una proprietà delle istituzioni universitarie ma è una proprietà attribuita dal principale finanziatore delle università (lo Stato); le azioni delle università dovrebbero essere in qualche modo indirizzate a raggiungere obiettivi sistemici (che dovrebbero essere fissati dal centro del sistema); il modo in cui le università decidono come perseguire questi obiettivi (ovvero i loro obiettivi istituzionali) dipende da come sono organizzate e da come si governano. Se le università continuano a governarsi in modo corporativo-consensuale è davvero difficile pensare che possano sentirsi davvero responsabili rispetto alla collettività ovvero che possano agire come attori strategici rispetto agli indirizzi delle politiche nazionali.

Si deve anche ripensare il concetto di responsabilità, a livello sistemico, istituzionale e politico. Di cosa è responsabile il livello sistemico? Solo di disegnare linee guida di azione e, eventualmente, monitorarne l'attuazione, oppure anche del raggiungimento di obiettivi sistemici? Di cosa sono responsabili le istituzioni universitarie? Come possono sentirsi responsabili rispetto alla collettività se non viene chiarito meglio cosa possono fare, e cosa debbono fare, per il raggiungimento di obiettivi sistemici? E di cosa è responsabile la politica, se coloro i quali dovrebbero dare l'indirizzo politico al sistema non vogliono assumersi la responsabilità di prendere alcune decisioni strategiche di lungo periodo (pensiamo, ad esempio, al problema della differenziazione tra Nord e Sud del sistema universitario italiano)?

Si dovrebbe anche ripensare al significato strategico operativo di valutazione ed accreditamento che, per come sono state attuate nel corso dell'ultimo decennio, sembrano essere semplici strumenti di distribuzione delle risorse e di omogeneizzazione procedurale dei processi didattici.

Ripartendo da questi elementi costitutivi della governance universitaria si potrebbe, finalmente, capire che l'attuale governance universitaria non è la più adatta non solo a gestire il Pnrr ma nemmeno ad affrontare le sfide future del paese. Sfide che avrebbero bisogno, ragionando in termini di governance, di:

- un assetto di governance sistemico capace di stabilire obiettivi chiari e operazionalizzati, decidendo in primis che sistema si vuole (omogeneo/differenziato?);
- disegnare politiche con strumenti capaci di attivare la valorizzazione dei punti di forza istituzionali e nuove progettualità (premiare il futuro e non il passato, come è successo, ad esempio, nel caso dei dipartimenti di eccellenza);
- riconsiderare le caratteristiche della VQR (solo l'Italia e il Regno Unito allocano così tante risorse mediante questo esercizio di valutazione: ma i sistemi sono completamente diversi): se la VQR è solo un sistema per allocare fondi allora serve a poco per governare il sistema;
- usare le risorse aggiuntive (in termini di finanziamento per il reclutamento straordinario) in modo selettivo e non meramente distributivo (sia nella distribuzione tra atenei sia nella distribuzione delle risorse dentro gli atenei);
- negoziare con ogni ateneo quello che ciascuno può fare per valorizzare le proprie capacità/possibilità;
- rivedere alcuni criteri di valutazione delle performance istituzionali (ad esempio sulla didattica: quanto le performance istituzionali sono dovute alle caratteristiche del background degli studenti e quanto alle caratteristiche organizzative dell'offerta formativa?); assetti e dinamiche di governo degli atenei davvero capace di scelte strategiche di medio-lungo periodo.

Nulla di nuovo, certamente, per chi conosce l'evoluzione del sistema universitario italiano e ha qualche nozione comparata di governance universitaria. Eppure sempre nuovo nel contesto italiano in cui non si riesce mai a ragionare di governance universitaria in modo informato, non ideologico e davvero costruttivo.

Bibliografia

Astrid (2006), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, a cura di M. Cammelli e F. Meroli, Bologna, Il Mulino.

Azzone G. e Dente B. (2004), "Dall'autonomia alla "governance". Il caso del Politecnico di Milano", *Il Mulino*, n.3, pp. 479-488.

Boffo S., P. Dubois, R. Moscati (2006), *Il governo delle università. Rettori e presidenti in Italia e Francia*, Milano, Guerini.

Capano, G. (2004), "Un po' di coraggio per cambiare l'università" *Il Mulino*, vol.54 n.5 , pp. 888-898.

G. Capano. Quale governance per il sistema universitario post-Covid?

Capano (2008) La professione accademica. Reclutamento, carriera e retribuzione in una università autonoma e responsabile. In G. Tognon (eds) *Proposte di riforma per l'università*, Il Mulino-Arel, pp. 32-57.

Capano, G. (2011). Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622–1642.

Capano, G. Howlett, M., Ramesh, M. (2015) Bringing Governments Back In: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 17(4), pp. 311-321.

Capano, G., & Jarvis, D. (eds). (2020). *Convergence and diversity in the governance of higher education: Comparative perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Capano, G., Pritoni, A. (2020). What Really Happens in Higher Education Governance? Trajectories of adopted policy instruments in Higher Education over time in 16 European Countries. *Higher Education*, 80(5), pp. 989-1010.

Capano, G. e M. Regini (2015, a cura di), *Come cambia la governance: università italiane ed europee a confronto*, Roma, Fondazione CRUI ([http://www.fondazionecriui.it/pubblicazioni/Documents/manoscritto_capano_regini_2015_04%20\(1\).pdf](http://www.fondazionecriui.it/pubblicazioni/Documents/manoscritto_capano_regini_2015_04%20(1).pdf)) .

Capano, G., Regini, M. (2021). Le politiche universitarie al tempo del Covid-19: le risposte parallele. *Politiche Sociali/Social Policies*, 8(2), 2021, pp.281-303.

Capano, G., M. Regini e M. Turri (2016). *Changing Governance in Universities. The Italian Case in Comparative Perspective*. London, Palgrave-MacMillan.

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

Capano, G., F. Toth, J. Rayner, A. Zito (2022) *Trajectories of Governance: how states have shaped critical policy sectors*. London: Palgrave.

Finocchi, R. Fiorentino, L. Mari, A. (2000), *Gli statuti delle università*, Milano, Giuffrè.

Huisman, J. (a cura di) (2009). *International perspectives on the governance of higher education*. London: Routledge.

Mari, A. (2005), *Organizzazione e funzionamento delle università*, Ipsoa.

Marrucci L. (2005), "Principi di governance degli atenei pubblici", *Università-Notizie*, n.2, 2005.

Miur-Ministero dell'Università e della ricerca scientifica (2004), "Governance-linee guida", dattiloscritto.

Modica, L. (2007) *Scenari e scelte per l'università italiana – Italianieuropei*, Bimestrale del riformismo italiano, 5 pp. 51-58.

Shattock, M. L. (Ed.). (2014). *International trends in university governance*. London: Routledge.

Treelle (2003), *Università italiana, università europea?*, Genova, Fondazione Treelle.

Viesti, G. (a cura di) (2016), *L'università in declino*, Roma, Donzelli.

Viesti, G. (2018), *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione*, Roma-Bari, Laterza.

Governance e organizzazione delle università: cosa rimane da fare?

Giorgio Donna

268

Premessa

In tutte le nazioni avanzate, il tema della governance e dell'organizzazione delle università è di grande attualità, come dimostrano la quantità delle pubblicazioni che si va accumulando sull'argomento e l'intensità del dibattito che lo riguarda. Il fenomeno presenta alcuni aspetti peculiari che merita richiamare per capirne bene le ragioni. Intanto, tale attenzione è assolutamente recente: ad esempio, gran parte della letteratura ad esso relativa è stata prodotta negli ultimi 10-15 anni. In secondo luogo, il tema sta "cambiando pelle", nel senso che da oggetto di interesse riservato a pochi addetti ai lavori – accademici e politici in primis – è arrivato ad attrarre e coinvolgere una platea ben più ampia e articolata (operatori economici, comunità locali, grandi società di consulenza, ecc.). In terzo luogo, la sua attualità ha carattere internazionale, nel senso che si estende a tutti i paesi di ogni continente, a partire da quelli più sviluppati.

In estrema sintesi, i motivi che alimentano il fenomeno sono fondamentalmente due. Il primo riguarda la straordinaria rilevanza che la formazione del capitale umano e la ricerca scientifica hanno assunto nella società contemporanea. Trattandosi delle due attività principali di cui si compone il "mestiere" dell'università, questa viene chiamata ad assumere un ruolo da protagonista nel processo di progresso sociale e sviluppo economico di ogni paese. Il secondo motivo è la oggettiva difficoltà di trovare soluzioni pienamente soddisfacenti. Messa sotto la lente di ingrandimento, l'università si rivela un puzzle estremamente complesso da risolvere: se è evidente che i modelli di governo e organizzazione adottati nel passato mostrano debolezze anche gravi, il tentativo di identificarne di nuovi non ha finora prodotto risultati pienamente condivisi e convincenti. Anche questo è facilmente spiegabile, se si pensa al cambiamento epocale vissuto dall'università nel passaggio da luogo di élite (un sistema gestito da pochi per pochi) a istituzione di massa (un sistema gestito da tanti per tanti). Tale evoluzione ha reso obsoleto il modello oligarchico su cui era imperniato l'impianto tradizionale della governance accademica, ma l'identificazione di modelli alternativi è comunque ostacolata da elementi peculiari e ineliminabili quali la libertà di insegnamento e di ricerca, la natura prettamente individuale del lavoro accademico, l'idiosincrasia verso modelli organizzativi gerarchici, ecc. Quello della governance e dell'organizzazione dell'università si configura quindi come un problema strategico ancora irrisolto.

Tenendo conto di queste premesse, nelle pagine che seguono si proverà a mettere in fila alcune riflessioni non già con la presunzione di affermare risposte definitive al problema, ma più semplicemente con l'obiettivo di progredire nella ricerca di soluzioni migliorative.

Una precisazione: le idee che vengono sottoposte all'attenzione del lettore hanno gradi diversi di fattibilità. Mentre in taluni casi rappresentano evoluzioni relativamente semplici da realizzare, in altri comportano invece delle discontinuità, rispetto alla situazione attuale, che potrebbero renderle velleitarie in assenza di una forte volontà politica e di una adeguata pazienza sull'asse dei tempi. Volendo guardare avanti e lontano, si è pensato che valesse comunque la pena segnalarle, nell'auspicio di renderle almeno delle suggestioni su cui riflettere.

Il bisogno di strategia...

Non è sensato ragionare di modelli di governance o di organizzazione di un sistema se non si fa preliminarmente chiarezza sugli obiettivi che attraverso quel sistema si vogliono raggiungere. Per quello universitario non si tratta di un passaggio superfluo per almeno due motivi: in primo luogo, perché tradizionalmente l'università si è poco interrogata sulla propria missione, ritenuta come un a priori scontato, consistente essenzialmente nel produrre laureati (attraverso la didattica) e nuove conoscenze (attraverso la ricerca); in secondo luogo, perché in un mondo in cui tutto cambia sempre più velocemente – si pensi ai contesti sociale, demografico, economico, tecnologico, ecc. – nessuna istituzione (così come nessuna impresa) può evitare di chiedersi se la propria missione permanga valida o debba in qualche misura essere aggiornata o ridefinita. Proprio la maggiore centralità che oggi le viene riconosciuta pone all'università istanze inedite, che la obbligano a mettere in discussione il suo tradizionale modo di essere e di operare. Così, all'università si chiede di fungere da ascensore sociale, di farsi incubatore della futura classe dirigente, di custodire il patrimonio culturale, di formare forza-lavoro qualificata, di preparare i futuri docenti e scienziati, di seminare germi di innovazione, di promuovere il trasferimento tecnologico, e chi più ne ha più ne metta. Non a caso, anche sul piano formale, la sua attività istituzionale è stata ampliata affiancando, alla Didattica e alla Ricerca, una Terza Missione ad amplissimo spettro di possibili contenuti. Può il sistema universitario dare risposta adeguata contemporaneamente a tutte queste istanze?

La risposta è che lo deve fare, se vuole ambire ad essere protagonista del processo di costruzione del futuro di una società, perché tutte richiedono formazione di capitale umano e sviluppo di nuove conoscenze. Ma, per riuscirci, ha bisogno di adottare un approccio strategico, a livello sia di sistema che di singolo ateneo.

In estrema sintesi, un approccio strategico si qualifica per il fatto di farsi trainare dal futuro invece che spingere dal passato, e per fondare le scelte più rilevanti e più difficilmente reversibili su considerazioni di lungo periodo invece che sulle contingenze di breve termine.

A livello di sistema, il problema strategico consiste innanzitutto nel disegnarne l'architettura, definendo i tipi e il numero di atenei in modo che, nel suo insieme, l'università possa creare più valore pubblico.

A livello di singolo ateneo, esso si traduce in primo luogo nel precisare quello che la teoria definisce posizionamento strategico, cioè il ruolo distintivo che un ateneo intende svolgere all'interno del sistema di cui fa parte.

...a livello di sistema

Il sistema dell'università statale in Italia si compone di 67 atenei: 53 generalisti (ad ampio spettro disciplinare), 8 focalizzati¹ e 6 Scuole Superiori². In più, si può osservare che i 61 atenei tradizionali si distribuiscono su uno spettro dimensionale assai ampio, che va dagli oltre centomila studenti de La Sapienza di Roma ai circa mille della Stranieri di Perugia. È una struttura razionale?

Cominciamo a dire che essa non è il frutto di una strategia esplicitamente disegnata e realizzata. Piuttosto, è il risultato di un processo che ha assecondato la trasformazione verso l'università di massa attraverso un'offerta più ampia quantitativamente (più atenei), più diffusa sul territorio (più sedi e città) e imperniata sul modello tradizionale dell'università generalista, come se questo fosse l'unico a disposizione. Lo dimostra il fatto che 7 degli 8 atenei focalizzati hanno un'età almeno centenaria (fa eccezione il Politecnico di Bari, fondato nel 1990).³ In linea generale, si potrebbe dire che, per portare più studenti all'università, gli si è portata l'università più vicino a casa. Infatti, il tasso di mobilità degli studenti è irrisorio nelle regioni del Nord e del Centro, ed assume rilievo soltanto per quelli residenti al Sud e nelle isole, che si spostano (dal 20% al 50% a seconda delle regioni) verso atenei del Nord e del Centro. Quanto alle Scuole Superiori, delle quali soltanto tre possono ritenersi realtà effettivamente consolidate, esse non presentano una natura tra loro omogenea: alcune sono simili alle Alte Scuole istituite da numerosi atenei, mentre altre sono esclusivamente sedi di dottorato.

¹ Rientrano in questa categoria i tre Politecnici di Milano, Torino e Bari, L'Orientale di Napoli, lo IUAV di Venezia, il Foro Italico di Roma e le Università per Stranieri di Siena e Perugia.

² Si tratta di: Normale e Sant'Anna di Pisa, SISSA di Trieste, IUSS di Pavia, IMT di Lucca e Gran Sasso de L'Aquila.

³ Per essere più precisi, L'Orientale venne fondata nel 1732, i Politecnici di Torino e Milano rispettivamente nel 1859 e nel 1863, mentre le due Università per Stranieri, lo IUAV e il Foro Italico furono istituite tra il 1917 e il 1928.

Di fronte a questo quadro, le domande che ci si può legittimamente porre sono numerose.

- Perché ci sono soltanto tre Politecnici, nonostante che i casi di Milano e Torino abbiano dimostrato trattarsi di un modello di successo? Ad esempio, l'area dell'Ingegneria e dell'architettura nel Lazio è presente in 5 atenei di cui tre stanno a Roma, in Campania in quattro atenei di cui tre a Napoli, in Emilia in quattro atenei tra i quali Bologna conta per il 60% degli iscritti.
- Quale è il senso strategico degli atenei focalizzati diversi dai Politecnici? A parte la loro eterogeneità sul piano disciplinare (Lingue e culture orientali, Architettura, Scienze motorie, Discipline linguistiche) si tratta di atenei con pochi studenti che in quota prevalente o dominante provengono dal territorio in cui sono insediati.
- Perché non esiste alcun ateneo statale focalizzato sulle scienze sociali (giuridiche, economiche e politiche) come sono invece molti atenei privati, alcuni dei quali di riconosciuto prestigio (ad esempio Bocconi e LUISS)?
- Perché non ci sono atenei statali focalizzati sulle scienze mediche, a differenza di un numero crescente di atenei privati (San Raffaele, Campus Biomedico, Humanitas, Unicamillus), nonostante le indiscutibili peculiarità di tale ambito scientifico e disciplinare?
- Perché l'università statale ha sostanzialmente trascurato (salvo episodiche eccezioni) l'offerta telematica, lasciando campo quasi libero agli atenei privati, alcuni dei quali hanno raggiunto dimensioni ragguardevoli?⁴ È da rilevare che questa rinuncia ha avuto due effetti rilevanti: il sostanziale abbandono dei bisogni formativi di categorie non marginali, a partire da quella degli studenti lavoratori (vuoi per permettere di recuperare una formazione universitaria a chi ne era rimasto escluso, vuoi per promuovere il cosiddetto LifeLongLearning); un generale ritardo nello sperimentare modalità didattiche innovative oggi consentite dalla tecnologia.⁵
- Dato il predominio degli atenei generalisti a base territoriale, ha senso l'esistenza di atenei di dimensione enormemente diversa (da 100.000 a 5.000 studenti)? Detto in altri termini, esistono nel panorama italiano atenei troppo grandi e/o troppo piccoli?
- Quale vuole essere il ruolo strategico delle Scuole Superiori, la cui attività si interseca o si sovrappone con quella degli atenei in modo eterogeneo e talvolta ambiguo?
- Come si deve relazionare il sistema universitario con gli enti pubblici di ricerca non universitari, che assommano a venti unità, in alcuni casi anche di rilevante dimensione (si pensi ad esempio al CNR)?

⁴ Gli iscritti alla Pegaso di Napoli nell'anno accademico 2020-21 sono 67.526, numero che porta questo ateneo al quinto posto assoluto in Italia seguito, sempre tra i telematici, da E-Campus con 32.138 e UniCusano con 26.296.

⁵ Un ritardo che è stato solo parzialmente e affrettatamente recuperato per dare risposta all'emergenza determinata dal Covid-19.

- Quale ruolo deve avere il sistema universitario nei confronti dell'alta formazione professionalizzante, un canale su cui il nostro paese si è mosso con grande ritardo e rispetto al quale le iniziative finora attivate (attraverso la formula degli ITS) rappresentano una risposta molto timida e per ora totalmente inadeguata ai bisogni del sistema produttivo?
- La proiezione internazionale del sistema universitario deve essere un obiettivo di ogni ateneo o può essere perseguita più efficacemente attraverso politiche differenziate tra gli atenei?
- In che misura si ritiene opportuno promuovere una segmentazione di tipo verticale tra gli atenei, in modo da rafforzare l'immagine del sistema universitario italiano attraverso la presenza di un certo numero di atenei-leader nei ranking internazionali?

272

Queste domande, con altre che si potrebbero facilmente aggiungere, stanno a dimostrare l'esistenza di un colossale problema strutturale a livello di sistema, determinato da una storia che da tutto è stata influenzata meno che da disegni strategici espliciti adeguatamente circostanziati e lungimiranti.

Al negativo retaggio storico si aggiunge una ineludibile novità: in tempi in cui tante variabili di contesto si muovono con un dinamismo inusitato, aumenta la probabilità che i modelli in essere diventino obsoleti e vadano sostituiti con altri capaci di corrispondere meglio alla nuova realtà. Lo dimostra il mondo delle imprese, il cui paesaggio da alcuni anni sta subendo uno straordinario processo di trasformazione a seguito dell'esplosione di operazioni (fusioni, acquisizioni, scorpori, alleanze, chiusure, nuove aperture, ecc.) un tempo assolutamente eccezionali ed oggi all'ordine del giorno. Nel mondo delle istituzioni è raro e improbabile che evoluzioni di questo tipo si producano spontaneamente, per il naturale istinto all'autoconservazione di ogni ente. Lo prova il fatto che tra gli atenei non si sono finora verificati casi significativi di acquisizioni, fusioni, chiusure. Anche questo è un tema strategico che non può essere eluso da parte di chi ha responsabilità di governo del sistema.⁶

...e a livello di ateneo

Lo stesso "afflato strategico" che dovrebbe animare il governo del sistema complessivo andrebbe riprodotto, mutatis mutandis, a livello di ogni ateneo. In apparenza, questo sembrerebbe già accadere, alla luce del fatto che tutti gli atenei sono tenuti ad elaborare, approvare e trasmettere al ministero un loro piano strategico. Ma in che misura questo documento corrisponde davvero a ciò che un piano strategico dovrebbe essere? Anche se la loro qualità mostra indiscutibili miglioramenti, nei piani strategici degli atenei permangono molti evidenti difetti.

⁶ Un esempio è rappresentato dalla Francia, dove una legge del 2013, al fine di favorire il coordinamento dell'offerta formativa sul territorio, ha imposto agli atenei di fondersi o aggregarsi in Comunità. A seguito di tale provvedimento, le 63 università si sono concentrate in 22 unità (di cui 5 università e 17 comunità di più atenei).

Il primo consiste nella genericità con cui viene delineato il posizionamento strategico a cui l'ateneo ambisce, elemento primario da cui fare scaturire tutte le sue principali scelte di fondo: l'ampiezza dell'offerta didattica a livello di lauree triennali, la caratterizzazione delle lauree magistrali, l'eventuale offerta telematica, l'articolazione della struttura accademica e delle sedi, le alleanze con altri atenei, gli ambiti di specializzazione della ricerca, il tipo e grado di internazionalizzazione, le politiche a sostegno della Terza Missione, e così via. Al riguardo, è presumibile che un più diffuso e incisivo pensiero strategico darebbe luogo a una progressiva differenziazione del posizionamento degli atenei. In altri termini, ci si può attendere che da un sistema fatto di atenei tendenzialmente simili si passerebbe ad uno composto da atenei caratterizzati da profili diversi. È anche una evoluzione auspicabile: una maggiore differenziazione può infatti consentire di dare risposte più mirate all'insieme dei bisogni formativi, degli ambiti di ricerca e, più in generale, al già richiamato crescente ventaglio di istanze a cui le università sono chiamate a rispondere.⁷ Per dare concretezza al concetto di posizionamento strategico, nel Box A ne viene sinteticamente tracciata una possibile tipologia.

273

In coerenza con il posizionamento ricercato, un piano strategico deve dare evidenza dei punti di forza di cui l'ateneo dispone e che intende mantenere o rafforzare, degli elementi di debolezza su cui ritiene di intervenire, delle minacce che il contesto presenta e delle opportunità che offre. Ma anche su questi aspetti i piani strategici manifestano diffuse carenze, dettate dalla comprensibile reticenza a denunciare i propri punti deboli, dalla naturale inclinazione ad esaltare quelli forti, dalla facile tentazione di lasciare sotto traccia minacce incombenti e di sottovalutare le difficoltà di cogliere opportunità latenti.

Ancora, un piano strategico deve indicare come l'ateneo intende procedere, declinando l'obiettivo di posizionamento in appropriate azioni, progetti, iniziative di ampio respiro. E anche questo capitolo, che si potrebbe definire della messa a terra del posizionamento ricercato, risulta spesso carente, condannando il piano a rimanere più una espressione di buone intenzioni che una effettiva assunzione di impegni.

⁷ Sulla prospettiva di una crescente differenziazione e su possibili direzioni in cui attuarla cfr. ad esempio Capaldo et al. (2017, 99-103 e 145-155) e, in questo volume, Civera et al. (2022).

Box A – Tipi di posizionamento strategico: un possibile modello[^]

Le due variabili che maggiormente distinguono e qualificano un ateneo sono la sua proiezione territoriale e l'ampiezza delle aree scientifiche coperte. Sotto il primo profilo si possono distinguere, in relazione alla provenienza degli studenti iscritti, gli atenei di territorio (a prevalente proiezione provinciale o regionale) e gli atenei non di territorio (a prevalente proiezione nazionale o internazionale). Sotto il secondo profilo si possono invece distinguere, in relazione al numero delle aree coperte, gli atenei generalisti e quelli focalizzati (un criterio di demarcazione è identificabile nel numero delle aree coperte tra le 14 previste dalla classificazione del CUN, rispetto al quale si possono considerare focalizzati gli atenei la cui attività si concentra su non più di 4 aree). Incrociando le due variabili si possono identificare i 5 tipi di posizionamento strategico esposti nella Figura A, per ognuno dei quali sono individuabili specifiche caratteristiche distintive (ad esempio in termini di offerta formativa, bilanciamento tra didattica e ricerca, tipologia delle attività di terza missione, modalità di interazione con il territorio, ecc.). Per fare degli esempi, si può rilevare che: tra gli Atenei-FARO rientra la grande maggioranza degli atenei statali generalisti; tra gli Atenei-POLO si trovano il Politecnico di Bari, lo IUAV di Venezia e il Foro Italoico di Roma; tra gli Atenei FORMULAUNO (di cui sono significativi esempi stranieri il MIT di Boston, il californiano CALTECH, l'ETH di Zurigo e le Grandes Ecoles francesi) nel panorama italiano si possono annoverare le Scuole Superiori e alcuni atenei privati come Bocconi, LUISS, Humanitas, San Raffaele, Campus Biomedico e Scienze gastronomiche; un caso particolare è rappresentato dai Politecnici di Milano e di Torino, che si trovano al confine tra i modelli POLO e FORMULAUNO; tra gli Atenei CAMPUS, che tipicamente hanno sede in città universitarie (all'estero ne sono esempi le università di Salamanca, Grenoble, Rennes, Heidelberg), si possono citare quelli di Bologna, Siena, Urbino, Pisa; in Italia non sono identificabili casi di Atenei AMMIRAGLIA (le cosiddette Flagship Universities), tipologia in cui rientrano atenei stranieri di antica e consolidata tradizione (ad esempio Harvard, Oxford, Cambridge, Yale, Princeton, Columbia), oppure atenei ai quali in determinati paesi è assegnato o di fatto riconosciuto un rango di tipo superiore (ad esempio quelli di Mosca e San Pietroburgo in Russia o gli atenei situati nelle capitali di paesi scandinavi o latino-americani).

[^]Il modello riassunto schematicamente in questo Box è ampiamente descritto in Donna (2018, pp. 79-121).

Figura A – Tipi di posizionamento strategico

	Atenei Focalizzati (aree scientifiche CUN coperte ≤ 4)	Atenei generalisti (aree scientifiche CUN coperte > 4)
Atenei di territorio (a prevalente proiezione provinciale o regionale)	Ateneo-Polo	Ateneo-Faro
Atenei non di territorio (a prevalente proiezione nazionale o internazionale)	Ateneo-FormulaUno	Ateneo-Campus Ateneo-Ammiraglia

275

Modalità di impostazione di una governance strategica...

In sintesi, quanto premesso documenta l'esigenza di un governo strategico attento a riflettere sulle sfide del futuro, a definire gli obiettivi prioritari da perseguire a medio e lungo termine a livello sia di sistema che di singolo ateneo, a identificare le conseguenti iniziative da intraprendere, ad allocare le risorse disponibili in modo coerente.

L'adozione di questa prospettiva richiede un coerente ridisegno della modalità di interazione tra il Ministero e gli atenei e, in ogni ateneo, tra gli organi di vertice (Rettore, Consiglio di Amministrazione e Senato accademico) e le strutture in cui si articola l'organizzazione accademica (Dipartimenti, Scuole e Centri interdipartimentali). In particolare, in entrambi i casi diventa indispensabile allestire un dialogo strategico, cioè un processo negoziale finalizzato a concordare un patto reciprocamente impegnativo in merito a obiettivi da raggiungere e risorse da rendere disponibili in una prospettiva di medio-lungo termine.

Non è quanto accade ordinariamente. Infatti:

- la relazione tra il ministero e i singoli atenei ha un'impronta prevalentemente burocratica e di breve termine, invece che negoziale e imperniata su temi strategici. Detto in altri termini, i piani strategici degli atenei non formano mai argomento di discussione e tanto meno di negoziazione con il Ministero, mentre l'allocazione delle risorse avviene secondo criteri omogenei e, salvo rare eccezioni, su base annuale;
- la relazione tra gli organi di vertice di un ateneo e le strutture accademiche è influenzata da fattori più politici che strategici, determinando scelte orientate più a salvaguardare l'esistente che a promuovere il cambiamento. Per conseguenza il piano strategico si riduce a un documento prevalentemente formale, spesso ricco di suggestioni ma povero di concretezza.

Come si può facilmente capire, si tratta di un vero e proprio ribaltamento della logica che dovrebbe ispirare il governo di un sistema composto da una pluralità di attori che pretendono autonomia ma la cui capacità operativa dipende dalle risorse che il sistema stesso mette loro a disposizione. Concettualmente, la soluzione è semplice da individuare: ogni ateneo dovrebbe patteggiare con il Ministero i propri obiettivi e piani strategici disponendo poi di ampia libertà sul modo di attuarli, e la stessa logica dovrebbe venire replicata a livello di ateneo nel regolare i rapporti tra il Vertice e le strutture accademiche. Infatti, se non si regola l'autonomia strategica è inevitabile che il sistema assuma forme caotiche e articolazioni irrazionali, così come, se si comprime l'autonomia operativa, è inevitabile che i singoli attori finiscano per operare in modo inefficiente e opportunistico.

Purtroppo, è esattamente quanto è accaduto storicamente. In un primo tempo, nella fase cosiddetta della "autonomia senza responsabilità", permettendo che l'autonomia strategica si trasformasse in licenza; successivamente, a seguito della necessità di ridare unità a un gregge disordinato e a rischio di finire fuori controllo, assoggettando gli atenei a vincoli burocratici e amministrativi eccessivamente stringenti. Semplificando, si potrebbe dire che prima l'autonomia strategica è stata concessa ma non regolata né negoziata, mentre successivamente una autonomia strategica teoricamente ampia (nei propri piani strategici gli atenei possono scrivere sostanzialmente tutto quello che vogliono) è stata di fatto compressa ai minimi termini dai vincoli che hanno limitato, in certi casi in modo anche paradossale, la capacità di spesa, l'assunzione di personale, le decisioni di investimento.

...a livello di sistema

Come si è detto, a livello di sistema occorre fissare principi e dare vita a meccanismi orientati a promuovere un dialogo strategico, invece che burocratico, tra il Ministero e ogni ateneo. In concreto, questo significa che la relazione tra Ministero e Atenei dovrebbe innanzitutto concentrarsi sul piano strategico predisposto da questi ultimi, con l'obiettivo di giungere a condividere un **Patto strategico**.⁸ Questo dovrebbe definire: a) il posizionamento-obiettivo dell'ateneo, cioè i tratti salienti della sua fisionomia futura in termini, ad esempio, di articolazione dell'offerta didattica, dimensione e tipologia della popolazione studentesca da servire, politica di ricerca, ambiti prioritari di sviluppo delle attività di Terza Missione, relazioni con il territorio, grado di internazionalizzazione, assetto logistico (es. sedi decentrate) e organizzativo (quanti e quali dipartimenti e centri interdipartimentali); b) le iniziative principali che l'ateneo si impegna ad attuare in coerenza con l'obiettivo delineato, con indicazione dei traguardi intermedi da raggiungere; c) le risorse (principalmente finanziarie e di personale) sulle quali potrà contare su base pluriennale; d) le modalità di controllo della corretta attuazione del piano;

⁸ Nella sostanza, tale patto strategico ha forti analogie con la proposta di contrattualizzazione avanzata da Capaldo et al. (2017, 138-145), che richiamano anche come tale meccanismo abbia prodotto cambiamenti positivi nei paesi dove è stato introdotto, tra i quali Francia, Irlanda, Danimarca, Olanda, Hong Kong.

e) le condizioni e modalità per eventuali revisioni nonché le sanzioni in caso di inadempienze. Per essere concreti, è indispensabile precisare i principali requisiti necessari perché questo modo di procedere possa risultare efficace.

Innanzitutto, occorre un *Piano strategico di sistema* che definisca gli indirizzi prioritari, i traguardi di medio periodo, le risorse finanziarie disponibili su base pluriennale e le relative politiche di allocazione. In più, tale piano dovrebbe stabilire l'articolazione strutturale del sistema, identificando i *tipi di atenei* che dovrebbero popolare il paesaggio complessivo (ad esempio atenei generalisti e focalizzati, scuole di dottorato, ITS, atenei a proiezione locale piuttosto che nazionale o internazionale, atenei vocati alla ricerca piuttosto che alla didattica, ecc.) ed eventuali interventi di riconfigurazione dell'attuale paesaggio (es. aggregazioni, scorpori, ecc.).

In secondo luogo, il Ministero va messo nelle condizioni di svolgere un ruolo negoziale invece che semplicemente burocratico, in modo da porsi come interlocutore adeguatamente autorevole e competente a discutere nel merito delle strategie. Questo comporta almeno tre esigenze: a) di costituire una struttura dedicata alla pianificazione strategica (e al relativo controllo) del sistema universitario; b) di ricorrere al supporto di figure esterne (accademiche e non) di adeguata professionalità; c) di allestire una infrastruttura informativa in grado di alimentare una efficace attività di *intelligence* in merito alle principali variabili di cui una proiezione strategica del sistema universitario deve tenere conto. Sotto il profilo pratico si può notare che il patto strategico, avendo respiro pluriennale, non andrebbe rinegoziato ogni anno (sarebbe impensabile realizzare tale processo con tutti gli atenei), se non in presenza di significativi disallineamenti tra obiettivi e risultati, di cambiamenti rilevanti intervenuti nell'ateneo (ad esempio la nomina di un nuovo rettore) o di nuovi indirizzi ministeriali tali da incidere in modo sostanziale sul suo contenuto.

In terzo luogo, occorre adottare meccanismi di allocazione delle risorse finalizzati a favorire l'attuazione delle strategie, e quindi orientati al futuro piuttosto che al passato. In sostanza, occorre che l'allocazione complessiva dei fondi e la dotazione di personale vengano definite in modo coerente con gli obiettivi strategici contenuti nel patto concordato. Da questo principio si potrebbero derivare implicazioni come le seguenti: a) che il piano degli investimenti e dei relativi finanziamenti debba fare parte del patto strategico; b) che la dotazione di personale vada programmata a livello pluriennale sulla base degli obiettivi di sviluppo dell'ateneo, invece che attraverso l'attribuzione di Punti-Organico correlati ai pensionamenti; c) che una quota del FFO venga riservata a obiettivi di natura strategica e attribuita a ogni ateneo in relazione al grado di raggiungimento di tali obiettivi.

In quarto luogo, come già anticipato, il patto condiviso deve prevedere meccanismi di monitoraggio della sua effettiva realizzazione e l'adozione di interventi correttivi (anche di penalizzazione) nel caso di forti disallineamenti dei risultati rispetto agli obiettivi.

...e a livello di ateneo

Un patto strategico analogo a quello definito tra Ministero e atenei andrebbe realizzato tra il vertice e le strutture accademiche di ogni ateneo. In apparenza, sembrerebbe trattarsi di un richiamo pleonastico: quel patto dovrebbe coincidere con il piano strategico che gli atenei sono chiamati a elaborare e fare approvare dagli organi di vertice. Ma, come si è già detto, di regola quel documento non corrisponde se non molto parzialmente a quello che un piano strategico dovrebbe essere, sia nei contenuti e sia nel processo di costruzione. Il problema fondamentale sta nel fatto che gli atenei sono delle entità diversificate, nel senso che la loro attività è affidata alle strutture dipartimentali, a cui si aggiungono nella maggioranza dei casi i centri interdipartimentali. Questo comporta due conseguenze: a) che il tema strategico va declinato distintamente per ognuna di queste unità; b) che tali unità, in quanto attori fondamentali della realizzazione della strategia, vanno coinvolte profondamente nella costruzione del piano.

In merito al primo punto, va rilevato che le diverse aree scientifiche di un ateneo possono presentare profili strategici molto diversi in termini di forze, debolezze, minacce ed opportunità (si pensi ad esempio a variabili come la domanda di iscrizioni, le opportunità di finanziamento per la ricerca, la dimensione e qualità del corpo accademico, la dotazione di strutture fisiche e attrezzature scientifiche, ecc.). Ne consegue che, al di là di qualche indirizzo generale, un piano strategico di ateneo non può che risultare dalla integrazione dei piani strategici delle unità che lo compongono.⁹ Eppure, è tuttora raro trovare piani strategici segmentati per aree scientifiche o dipartimenti.

In merito al secondo punto, ogni unità dovrebbe elaborare una proposta di piano strategico da negoziare con il vertice, assumendosi poi la responsabilità di attuare la strategia nei termini concordati. In definitiva, come sul Rettore (e sul CdA) dovrebbe ricadere l'impegno di rispettare il patto strategico nei confronti del Ministero, allo stesso modo sui Direttori dei dipartimenti e dei Centri interdipartimentali dovrebbe ricadere quello relativo al loro ambito di competenza nei confronti del Vertice dell'ateneo.

Anche in questo caso esistono alcune condizioni da rispettare perché il processo risulti efficace. La prima è l'assoluta necessità che la struttura accademica sia definita in modo razionale e gestibile, cosa che purtroppo non si verifica in molti casi, a partire dagli atenei generalisti di maggiori dimensioni.¹⁰ Ma su questo punto si tornerà nel prossimo paragrafo.

⁹ Il problema è tanto più rilevante quanto maggiori sono le dimensioni di un ateneo e quanto più numerose le aree scientifiche coperte. Ne consegue che esso assume massima rilevanza negli atenei generalisti e, tra questi, in quelli più grandi.

¹⁰ Dei 12 atenei generalisti con più di 40.000 studenti, uno ha più di 60 dipartimenti, altri tre più di 30, e gli altri 4 almeno 19. Gli altri atenei con più di 20.000 studenti hanno in media 15 dipartimenti ognuno. A queste strutture si aggiungono poi le Scuole e i Centri interdipartimentali.

La seconda consiste nella assunzione di una responsabilità strategica da parte dei vertici dei dipartimenti, posizioni rispetto alle quali purtroppo l'impianto normativo è lacunoso. A chi risponde un direttore di dipartimento? Di quali obiettivi è responsabile? Chi ne valuta le performance e sulla base di quali elementi? Queste domande sono state completamente eluse dalla legge di riforma, che per di più ha previsto che la nomina di tali figure spetti alla compagine accademica di ogni dipartimento e non agli organi di vertice dell'ateneo. È evidente che una tale impostazione minaccia di depotenziare gravemente la capacità di un ateneo di darsi una strategia e di perseguirla con efficacia. A maggior ragione perciò occorre che i dipartimenti (e i centri interdipartimentali) siano attivamente coinvolti nel processo di pianificazione strategica e che i loro vertici siano chiamati a rispondere al CdA dell'attuazione del piano strategico di loro competenza.

La terza condizione è rappresentata dalla necessità di allestire a livello di ateneo un sistema informativo di intelligence che permetta di monitorare e tenere sotto controllo non solo le performance delle strutture dell'ateneo, ma anche le variabili di contesto con cui l'ateneo deve fare i conti (es. mobilità studentesca, situazione demografica e prospettive di occupazione del territorio, politiche di sviluppo locali, offerta formativa e strategie di sviluppo di altri atenei pubblici e privati, ecc.).

Infine, nell'assicurare un incisivo governo strategico va sottolineato il ruolo cruciale del rettore, figura su cui si concentra il compito di interagire da un lato con il Ministero e dall'altro con i vertici delle strutture accademiche. È la figura cui per prima spetta di assicurare una impronta strategica al governo dell'ateneo, evitando di farsi risucchiare dagli infiniti problemi quotidiani che arrivano sul suo tavolo. In questa direzione, un supporto fondamentale può essere rappresentato dal team dei suoi delegati e dal direttore generale, cui dovrebbe essere affidato il compito di coordinare operativamente e tecnicamente l'intero processo di elaborazione, negoziazione e monitoraggio del piano strategico.

L'esigenza di nuovi modelli organizzativi...

In qualunque sistema complesso, il tema della governance è fortemente intrecciato con quello organizzativo. È ovvio: senza un disegno razionale dei ruoli e delle responsabilità di gestione anche il modello di governance più illuminato è destinato a risultare sterile e inefficace.

In più, la teoria afferma che il modello organizzativo più appropriato deve essere disegnato sulla base di due elementi principali: da un lato, l'ampiezza e articolazione delle attività gestite; dall'altro, la strategia che si intende perseguire. La conseguenza è che non solo sistemi diversamente complessi richiedono modelli organizzativi diversi, ma anche che orientamenti strategici diversi possono aver bisogno di modelli organizzativi differenti.

Sotto il primo profilo, è del tutto evidente che l'impianto organizzativo di un ateneo non può non tenere conto della sua dimensione e del numero delle aree scientifiche coperte.

Relativamente al secondo aspetto è altrettanto chiaro, ad esempio, che una scuola di dottorato va organizzata in modo diverso da un ateneo imperniato sulla didattica, o che un ateneo di territorio con più sedi richiede un'organizzazione diversa da uno che accoglie presso un'unica sede studenti provenienti da più regioni o paesi.

Come richiamato in precedenza, il nostro sistema universitario si caratterizza per la presenza di atenei (in grande prevalenza generalisti) enormemente diversi in termini dimensionali. In più, come già accennato, si assisterà probabilmente ad una loro progressiva differenziazione. In questo quadro si pone con tutta evidenza la necessità, sia per recuperare i difetti del passato e sia per accompagnare l'evoluzione futura, di adottare modelli organizzativi diversi. Al riguardo, la riforma del 2010 ha il grave difetto di trattare tutti gli atenei come entità omogenee, con la conseguenza, per così dire, di imporre un abito che non può non risultare troppo stretto per alcuni e troppo largo per altri. Le distorsioni più evidenti si manifestano negli atenei più piccoli, dove ambiti disciplinari diversi sono costretti a convivere negli stessi dipartimenti, ma soprattutto in quelli di maggiori dimensioni, dove si assiste invece ad una eccessiva frammentazione.¹¹

Il problema è assolutamente critico, in quanto un modello organizzativo non appropriato è una delle cause più frequenti del fallimento di una strategia. Per addomesticarlo, la via maestra da seguire consiste in una sostanziale liberalizzazione degli assetti organizzativi, cioè nel concedere ad ogni ateneo la libertà di individuare il proprio assetto strutturale. Tuttavia, con una importante avvertenza: che l'assetto scelto deve essere sottoposto ad approvazione da parte del Ministero.¹² Il motivo è semplice, ed è lo stesso che ha indotto la riforma a prescrivere regole e vincoli minuziosi (ad esempio il numero minimo di docenti per dipartimento). In particolare, si tratta del concreto pericolo che l'assetto organizzativo di un ateneo sia figlio del sistema di potere accademico, invece che degli obiettivi strategici che si intende perseguire.

Senza entrare qui in dettagli più precisi, ci si limita a segnalare alcune possibili evoluzioni che sembrerebbe opportuno considerare rispetto al modello organizzativo attualmente prescritto.¹³

¹¹ Questa frammentazione è dannosa sotto due profili. In primo luogo, mette a repentaglio la governabilità di un ateneo, come è inevitabile che accada quando questo viene diviso in 20, 40 o addirittura 60 strutture di pari livello. In secondo luogo, può impedire la realizzazione di sinergie sul piano della didattica e della ricerca, in quanto separa strutturalmente ambiti disciplinari relativamente affini o adiacenti. Ne sono un evidente esempio gli atenei più grandi, nei quali in genere le scienze mediche e dell'ingegneria (ma non solo) vengono spezzettate in più dipartimenti.

¹² Più precisamente, come indicato in precedenza, la struttura organizzativa accademica dovrebbe essere uno dei punti compresi nel patto strategico da concordare con il Ministero.

¹³ L'argomento è sviluppato con maggiore dettaglio in Donna (2018, cap.6).

Negli atenei di maggiori dimensioni, semplificazione della struttura attraverso la creazione di unità di indirizzo e coordinamento tra più dipartimenti sulla base della affinità scientifica. Estremizzando, si potrebbe immaginare di considerare un ateneo generalista di grandi dimensioni come una sorta di federazione di atenei focalizzati (ad esempio nelle scienze mediche, ingegneristiche, sociali, umanistiche, biologiche, agrarie e veterinarie, ecc.), ognuno dei quali articolato poi in un numero (limitato) di dipartimenti. In questa soluzione, che presenta l'evidente vantaggio di ridurre a un numero gestibile le strutture di primo livello, i dipartimenti diventerebbero perciò strutture di secondo livello.

Eliminazione, salvo eccezioni adeguatamente motivate¹⁴, delle Scuole, entità che aumentano la complessità organizzativa intersecando, in modo non facile da regolamentare e distinguere, le competenze dei dipartimenti.

Selezione di pochi Centri interdipartimentali di rilevanza strategica, cioè di entità deputate a promuovere e sviluppare sul piano scientifico la presenza dell'ateneo (a livello locale e/o nazionale e/o internazionale) su tematiche a carattere interdisciplinare di forte valenza per il territorio o sulle quali l'ateneo dispone di specifiche competenze distintive che meritano di essere valorizzate. Proprio per la loro rilevanza strategica tali Centri dovrebbero essere posti sul piano organizzativo allo stesso livello dei dipartimenti, e trattati in modo analogo in termini di fissazione di obiettivi, assegnazione di risorse, valutazione dei risultati.

...di "disimprigionare" l'autonomia amministrativa...

Come si è detto, una governance strategica opportunamente regolata deve essere accompagnata da una forte delega amministrativa: una volta concordati gli obiettivi, chi ne assume la responsabilità deve poter fruire di una adeguata libertà di movimento per realizzarli. Infatti, la mancanza di autonomia amministrativa toglie respiro alla strategia: se si procede con il freno a mano tirato, è inutile o frustrante immaginare e pianificare il viaggio dei propri sogni, perché si inanelleranno solo ritardi e disillusioni.

Purtroppo, l'approccio esasperatamente burocratico che caratterizza la nostra Pubblica Amministrazione, combinato con la più che comprensibile preoccupazione di tutelare i conti pubblici di un paese pesantemente indebitato, ha generato proprio tale effetto perverso, rendendo ogni iniziativa e ogni cambiamento di ampia portata una strada irta di ostacoli.

Per l'università il problema è reso ancora più grave dalla sua natura spiccatamente operativa, che la rende ben diversa dai tanti enti di indirizzo e amministrazione che popolano la PA, come ad esempio i ministeri, gli enti locali, ecc. In più, essa opera in un contesto dinamico e per molti profili competitivo, posto che ogni ateneo è in concorrenza (con altri atenei, centri di ricerca, laboratori e imprese private, ecc.) per acquisire studenti, docenti, finanziamenti di ricerca, commesse di privati.

¹⁴ Una eccezione potrebbe essere costituita dall'area medica, nella quale alle Scuole è attribuito il ruolo di interfaccia con il sistema sanitario regionale.

Un evidente esempio del paradosso di uniformare il trattamento delle università agli altri enti pubblici sono i vincoli relativi a spese di funzionamento che per le università sono strettamente connaturate alla sua attività (ad esempio missioni, acquisti di attrezzature scientifiche, pubblicazioni, relazioni pubbliche, rappresentanza, pubblicità, partecipazioni a convegni, formazione dei dipendenti, manutenzione degli immobili, ecc.).¹⁵ Un altro esempio è costituito dal meccanismo dei Punti-Organico, che concede a ogni ateneo di assumere nuovo personale, accademico o amministrativo, nei limiti dello spazio economico generato dai pensionamenti intervenuti, con la conseguenza di consentire assunzioni ridondanti ad atenei stabili e con personale anziano, e invece di impedire assunzioni necessarie ad atenei giovani e in crescita. Per evitare problemi come questi, occorre riconoscere all'università la natura di "diversa PA" che la caratterizza, in modo da liberarla da vincoli che hanno l'unico effetto di soffocarne il respiro sul piano sia operativo che strategico.¹⁶

Naturalmente, questa evoluzione deve accompagnarsi ad efficaci strumenti di salvaguardia degli equilibri economici e finanziari. A questo proposito, un considerevole vantaggio è rappresentato dall'adozione ormai consolidata della contabilità economico-patrimoniale, che permette di leggere, interpretare e gestire gli atenei, sotto il profilo economico e finanziario, in modo ben più consapevole e responsabile di quanto era consentito dalla tradizionale contabilità finanziaria. Tuttavia, ulteriori provvedimenti potrebbero utilmente aggiungersi. Il primo consiste nella prescrizione di sottoporre i bilanci ad una formale certificazione affidata a società titolate a farlo, in analogia a quanto è d'obbligo per le società quotate e comunque avviene normalmente per le imprese di una certa dimensione e complessità. Questo consentirebbe di superare i gravi limiti dell'attuale sistema di controllo, affidato a Collegi di revisori che non hanno i mezzi (e talvolta le competenze) per andare al di là di verifiche meramente formali. Il secondo provvedimento potrebbe consistere nello stabilire delle soglie minime o massime che ogni ateneo dovrebbe rispettare relativamente a un insieme opportunamente selezionato di indicatori estraibili dal bilancio.¹⁷

¹⁵ Tali vincoli, introdotti con il DL n.78 del 31/5/2010, art.6, che prevedeva dei limiti per ogni singola voce di spesa, sono stati parzialmente semplificati con la Legge di bilancio n.160 del 27/12/2019, commi 590-594, che fissa un limite complessivo per l'acquisto di beni e servizi.

¹⁶ In merito alla diversità dell'università nell'ambito della PA, cfr. tra gli altri Ajani et al. (2017), Donna (2018, 203-206) e Associazione TREELLE (2017, 167-177).

¹⁷ Già da alcuni anni il Ministero adotta allo stesso fine alcuni indicatori (in particolare un indicatore di spese del personale, uno di indebitamento e uno di sostenibilità economico-finanziaria), che tuttavia traggono origine dalla contabilità finanziaria. La contabilità economico-patrimoniale potrebbe permettere di migliorare notevolmente la qualità di tale sistema di controllo.

In merito poi alla dotazione di personale, tema sempre assai delicato (anche a causa di comportamenti poco virtuosi registrati in passato), una via potrebbe consistere nel fissare alcuni indicatori da rispettare relativamente sia al costo complessivo del personale che alla sua composizione (ad esempio stabilendo dei rapporti tra ordinari, associati e ricercatori, e tra personale accademico e PTA). In ogni caso, come già indicato, anche la programmazione degli organici dovrebbe essere governata in una prospettiva di medio termine, e quindi rientrare nell'ambito del patto strategico negoziato con il Ministero.

...e di managerializzare l'apparato amministrativo

Se il management è la disciplina che studia come ottimizzare il funzionamento delle organizzazioni complesse, è evidente che i principi e gli strumenti di tale disciplina dovrebbero trovare ampio spazio nell'università, la cui complessità è indiscutibile. Naturalmente, a condizione di adattarli opportunamente alle sue peculiarità. In proposito, i problemi fondamentali che ne rendono difficoltosa l'applicazione sono due: la natura pubblica delle università (naturalmente riservando il discorso a quelle statali) e la loro caratteristica di organizzazioni di tipo professionale. Sotto il primo profilo, è ben nota la fatica con cui le logiche di management riescono a farsi strada nell'ambito della PA, a causa dei vincoli e delle regole che la burocrazia (talvolta legittimamente, talaltra insensatamente) impone. Sotto il secondo profilo, la criticità si lega al fatto che nelle organizzazioni professionali i ruoli manageriali (nel caso delle università quelli di rettore, di direttore di dipartimento, ecc.) sono affidati ai *professional* (nella fattispecie docenti e ricercatori), figure che possono anche avere attitudini manageriali ma che non per questo sono giunte ad assumere quei ruoli.

Proprio per questo motivo, nelle organizzazioni con tale caratteristica alla compagine dei *professional* se ne affianca sempre una tecnico-amministrativa a cui spetta di assicurare il buon funzionamento della macchina operativa a supporto delle attività in capo ai *professional*. Tra l'altro, si tratta di una compagine ragguardevole anche in termini dimensionali, se è vero che il personale tecnico-amministrativo (PTA) risulta all'incirca pari a quello accademico. La conseguenza è che gli operatori tecnico-amministrativi vengono a svolgere un ruolo assolutamente nevralgico nel garantire la qualità non solo delle attività didattiche, di ricerca e di terza missione, ma anche dei processi di programmazione, coordinamento e controllo. Detto in altri termini, essi contribuiscono in modo decisivo alla efficacia degli strumenti di management.

Se questo è vero, ne deriva che la diffusione di buone pratiche manageriali e la promozione di una cultura manageriale dipendono in buona misura dalla qualità della compagine amministrativa, la quale è chiamata a supportare quella accademica nell'espletamento di funzioni, come quelle manageriali, alle quali può essere vocata o interessata non più di tanto. Questo significa che l'ambiente amministrativo dovrebbe possedere quella cultura manageriale che nell'ambito accademico può mancare o risultare carente.

Purtroppo, il retaggio burocratico che tuttora caratterizza i criteri di selezione, le modalità di formazione e i percorsi di carriera delle figure amministrative in tutta la nostra PA, ha contaminato anche l'università, dando origine a compagini dotate di spiccate competenze e attitudini di tipo burocratico, ma povere di sensibilità organizzativa e di cultura manageriale.

Al riguardo, la riforma ha introdotto due innovazioni estremamente importanti: la figura del direttore generale, in sostituzione di quella precedente del direttore amministrativo; il principio che l'intera compagine tecnico-amministrativa dipende dal direttore generale e non dalle figure accademiche. In sostanza, l'area amministrativa è stata concepita come un sistema unitario, che opera alle dipendenze del direttore generale e al servizio della struttura accademica. In linea teorica, si può ritenere una impostazione convincente, in quanto attribuisce al direttore generale la responsabilità di stabilire l'assetto organizzativo dell'area amministrativa (ad esempio quali funzioni decentrare presso i dipartimenti e quali gestire in modo accentrato) e l'allocazione delle risorse di personale (con la possibilità di attuare una mobilità coerente con le priorità dell'ateneo). In più, viene favorita una maggiore omogeneità nei processi di gestione, evitando che i dipartimenti si trasformino in "autarchie" amministrative, come invece avveniva diffusamente nel passato. Ancora, in questo quadro la compagine amministrativa, che tende nel tempo ad essere molto più stabile di quella accademica, può assumere un ruolo estremamente importante nel promuovere e consolidare valori comuni e senso di appartenenza all'interno dell'ateneo.

In pratica, tuttavia, si tratta di opportunità colte ancora in misura molto ridotta per almeno tre motivi, inerenti rispettivamente alle caratteristiche del direttore generale, alle competenze professionali e agli strumenti di gestione.

Il direttore generale è la figura cui spetta, più che a chiunque altro, il compito di trasformare la cultura dell'ateneo da burocratica a manageriale. Due profili molto diversi, come viene evidenziato schematicamente nella Tabella 1. Pertanto, occorre che egli per primo abbia la volontà e le caratteristiche per promuovere tale trasformazione. Su questo fronte molto rimane da fare, in quanto gli atenei si sono mossi a velocità molto diverse, spesso preferendo figure di vecchio stampo, affidabili dal punto di vista burocratico ma inadatti a pilotare il cambiamento.

Tipicamente, il bagaglio professionale della compagine amministrativa presenta diffuse carenze sia sotto il profilo delle competenze tecniche (ad esempio sono in genere deboli quelle economiche, informatiche, statistiche) e sia sotto il profilo delle *soft skill* (capacità di comunicazione, negoziazione, *problem-solving*, *teamwork*, ecc.). Su questi fronti occorre intervenire sia attraverso nuovi inserimenti mirati e sia sviluppando percorsi di crescita professionale a cui possono concorrere appropriate iniziative di formazione, mobilità interna, affidamento di progetti, e così via.

Sotto il profilo degli strumenti di gestione, negli ultimi anni il Ministero ha impresso una forte spinta al cambiamento, imponendo agli atenei una serie persino eccessiva di nuovi meccanismi (ad esempio piano strategico, piano triennale, piano integrato della performance, sistemi di valutazione del personale). Il problema che rimane aperto consiste nel fare in modo che tali meccanismi (eventualmente rivisitati e semplificati) non si riducano ad adempimenti formali, ma si trasformino in supporti effettivi ai processi di gestione.

In definitiva, si è in presenza di lavori in corso che procedono in modo differenziato ma con generale lentezza. Al riguardo, un suggerimento utile e poco praticato consiste nella predisposizione, a cura del direttore generale, di un vero e proprio piano strategico dell'area amministrativa, che definisca obiettivi di medio periodo, interventi e progetti da mettere in campo, coerenti indicatori di controllo. D'altra parte, dare il buon esempio è sempre il modo migliore per convincere gli altri a fare altrettanto.

Governance, organizzazione e PNRR

Quali relazioni si possono stabilire tra quanto delineato fin qui e il PNRR? Più in particolare, il PNRR può in qualche modo favorire un'evoluzione come quella tracciata ed auspicata?

Per provare a rispondere a questi quesiti si suggerisce di ricorrere ad una analogia, immaginando che all'improvviso un'impresa si trovi a beneficiare di un rilevante finanziamento straordinario a condizioni di particolare favore. Indiscutibilmente, una significativa opportunità. In tale circostanza, si facciano adesso due ipotesi, distinguendo il caso in cui quell'impresa abbia un piano strategico da quello in cui invece ne sia priva. Quale impatto produrrà quel finanziamento nelle due ipotesi?

In assenza di un piano strategico, l'impresa probabilmente cercherà di escogitare delle nuove idee, oppure recupererà dai cassetti qualche progetto a cui aveva rinunciato. Dovendo per di più procedere rapidamente, per evitare di perdere il finanziamento, non potrà identificare più di qualche alternativa né procedere a valutazioni adeguatamente circostanziate dei relativi costi e benefici. Il processo di selezione risulterà inevitabilmente approssimativo, e la scelta finale delle iniziative su cui puntare presterà poca attenzione a verificare se esse costituiranno tessere coerenti con il mosaico complessivo dell'impresa.

In presenza di un piano strategico, l'impresa non avrà bisogno di spendere tempo per farsi venire delle idee perché, grazie a quel piano, già conosce quali sono le sue priorità e le rinunce a cui è stata costretta per renderlo compatibile con le risorse disponibili. Pertanto, le sarà facile indirizzare quel finanziamento o nella direzione di accelerare/rafforzare la propria strategia, o nell'arricchirla rimettendo in campo qualcosa a cui aveva dovuto rinunciare. In ogni caso, il mosaico strategico complessivo manterrà intatta la sua armonia, riuscendone anzi irrobustito nella qualità.

Come si vede, la differenza consiste nel trovarsi a pedalare in salita piuttosto che in discesa! Tornando al caso che ci interessa, è del tutto evidente che il PNRR rappresenta per l'università una opportunità straordinaria. Il problema sono le ricadute a cui potrà condurre, rispetto alle quali l'abitudine a sviluppare sistematiche riflessioni strategiche non può non fare la differenza. Se l'esercizio di definire e pianificare una strategia è una ginnastica praticata poco o per nulla, come arguito in precedenza, è inevitabile che l'avventura del PNRR, pure gestita con il più lodevole impegno, sia destinata a produrre frutti di valore ben inferiore a quelli che, disponendo di chiari quadri strategici, potrebbe generare.

286

Concludendo

Per essere architetti di futuro, come oggi viene chiesto loro insistentemente, le università devono mettersi in discussione, proiettarsi in avanti, confrontarsi tra loro, accettare le sfide del cambiamento. Per farlo in modo consapevole e ordinato, hanno bisogno di adottare un approccio strategico, e i modelli di governance devono adattarsi a questa esigenza.

La negoziazione strategica tra Ministero e ogni ateneo e, all'interno di un ateneo, tra il vertice e le strutture accademiche è un processo-chiave perché tutti gli attori del sistema alzino lo sguardo dalle contingenze di breve periodo ed orientino in modo lungimirante decisioni e comportamenti.

A tale fine molto deve cambiare: l'atteggiamento del Ministero (e le sue competenze), le regole del gioco, l'organizzazione accademica degli atenei, le attitudini della compagine amministrativa. Il PNRR mette ulteriormente a nudo l'esigenza di fare strategia, ginnastica che purtroppo non si può imparare in poco tempo, soprattutto nelle organizzazioni complesse. Per questo, i messaggi e le proposte delineate nelle pagine precedenti circostanziano una strada che, come dice il titolo, rimane da fare, a prescindere dal PNRR.

La sfida è ambiziosa ma, se affrontata con consapevolezza, pazienza e determinazione, può essere vinta. Per l'università è una grande opportunità: vale la pena provarci.

Tabella 1 – Cultura burocratica e cultura manageriale

	Cultura burocratica	Cultura manageriale
Missione	Proteggere l'istituzione	Supportare la performance
Parole-chiave	Adempimento rigoroso di norme e procedure	Efficacia ed efficienza dei processi di gestione
Base della leadership	Conoscenze analitiche, esperienza	Capacità di guida, coordinamento, motivazione
Competenze prioritarie	Giuridiche e amministrative	Gestionali e organizzative
Principi di organizzazione	Distribuzione di compiti	Attribuzione di responsabilità
Fattore di successo	Affidabilità tecnica	Gioco di squadra
Strumenti-chiave	Procedure operative	Sistemi di management
Criteri di selezione	Conoscenze acquisite	Potenziale di crescita
Ambiti della formazione	Aggiornamento tecnico	Sviluppo delle capacità
Ruolo delle norme	Totem da rispettare	Vincolo con cui convivere
Oggetto del dialogo interno	Adempimenti e scadenze	Obiettivi e risultati
Criteri di valutazione	Puntualità e precisione	Analisi, proposte e risultati
Immagine percepita	Paladino delle forme	Supporto alle decisioni
Strumenti manageriali percepiti come...	...adempimenti formali non prioritari	...supporti indispensabili di gestione

Riferimenti bibliografici

Ajani G., Cavallo Perin R. e Gagliardi B. (2017). L'Università: un'amministrazione pubblica particolare, in "Federalismi.it", 5 luglio.

Associazione TREEELLE (2017). Dopo la riforma: università italiana, università europea? Quaderno n. 13, marzo.

Capano G., Regini M. e Turri M (2017). Salvare l'università italiana, Bologna, Il Mulino.

Civera A., Meoli M. e Paleari S. (2022). Le università non sono tutte uguali: le scelte che orientano l'identità degli atenei, in Quale università dopo il PNRR, Milano University Press, Collana UNIMI 2040.

Donna G. (2018). L'università che crea valore pubblico. Bologna, Il Mulino.

L'Università dopo la pandemia Covid-19

Emanuela Reale

290

Queste brevi note sulla condizione dell'Università italiana dopo l'evento dirompente della pandemia da Covid-19 devono necessariamente partire da una premessa che faccia riferimento al contesto normativo del sistema universitario.

L'università nella quale viviamo è largamente strutturata dalla legge 204/2010 (cd. Legge Gelmini) licenziata più di dieci anni fa dal governo, la quale aveva l'ambizione di cambiare strutturalmente il sistema di istruzione superiore italiano. In particolare, il suo scopo era quello di ampliare l'autonomia degli atenei, semplificando le strutture interne, al fine di ridurre gli attriti nei processi decisionali e promuovere un distacco dal Ministero dell'Università e della Ricerca, rafforzando allo stesso tempo la creazione di dinamiche indipendenti tra gli atenei nel disegno di strategie di ricerca e formazione.

Gli elementi citati avrebbero dovuto introdurre una maggiore direzionalità da parte del governo in termini di programmazione ed erogazione delle risorse finanziarie rispetto a predefiniti obiettivi di policy, maggiore competizione interna al sistema, maggiore efficienza ed efficacia delle università nella gestione delle risorse e nella produzione dei risultati. L'iter per l'approvazione della legge è iniziato in un momento di disgregazione e delegittimazione universitaria, al quale il governo ha risposto presentando la riforma i cui obiettivi sono stati sintetizzati nelle parole chiave "efficienza", "qualità" e "trasparenza" (Capano, 2008), seguendo il paradigma neoliberale dominante in quegli anni e ancora largamente seguito (Paradeise et al., 2009). Una riforma che prometteva di cambiare completamente l'università in un clima di generale sfiducia nei confronti di questa istituzione ha generato un dibattito ampio e articolato in cui si sono confrontate diverse visioni del sistema di istruzione superiore.

A distanza di molti anni e dopo l'avvento di un fenomeno a carattere globale e largamente inaspettato come la pandemia da COVID-19, manca tuttavia ancora una riflessione pacata, possibilmente basata su osservazioni empiriche, su quanto i risultati voluti dal decisore politico siano stati effettivamente ottenuti, quali siano stati gli effetti collaterali delle scelte compiute e quali gli effetti inattesi, desiderati o non desiderati. Questo, dunque, è il primo elemento che colpisce se si vuole riflettere sulla situazione dell'università in Italia: nel nostro Paese non si valutano i risultati ottenuti da una politica, a causa della quasi totale

assenza di un approccio *evidence-based* per la costruzione del disegno delle politiche e per la conseguente valutazione dei risultati ottenuti (Pawson, 2002). Detta mancanza diventa un elemento cruciale di debolezza nella condizione attuale post-Covid, nella quale, come vedremo, l'università è chiamata ad adottare nuove soluzioni e strategie per lo sviluppo in una condizione economica e sociale del Paese profondamente mutata.

In questo senso è utile sottolineare un elemento che emerge con fin troppa evidenza ed è diventato una criticità forte nel post pandemia: il disegno generale della governance del sistema di istruzione superiore e, in particolare, l'uso delle deleghe di funzioni dal governo centrale a organizzazioni autonome, ha generato un assetto sbilanciato, caratterizzato da una eccessiva concentrazione di compiti di funzioni sul Ministero dell'Università e della Ricerca, unica se si guarda agli assetti dei paesi dell'Europa occidentale. Si pensi, a questo proposito, alla concentrazione delle funzioni di finanziamento, sia per la parte di finanziamento istituzionale di base per il funzionamento delle università (FFO) sia per il disegno e l'implementazione del finanziamento competitivo su progetto, nel Ministero dell'Università e della Ricerca, che si accompagna invece alla delega della sola valutazione massiva ex post a un'agenzia dedicata (ANVUR) dalla quale però arrivano indicazioni importati per veicolare un ammontare non indifferente di risorse di base delle università (Geuna e Piolatto, 2015). Una incomprensibile incoerenza nella scelta di governo del sistema, che crea non poche inefficienze in termini di ripartizione delle responsabilità di policy.

Fra queste, la mancata o non chiara definizione degli obiettivi del sistema di istruzione superiore anche rispetto ad altri attori che operano nell'ambito della ricerca e dell'istruzione superiore (si pensi per esempio al mancato disegno di un sistema di collegamento istituzionale almeno con gli enti di ricerca vigilati dal MUR), nonché lo scarso coordinamento tra i diversi strumenti di governo (FFO, VQR, AVA, strumenti di programmazione, regolazione, strumenti straordinari, strumenti di finanziamento competitivo) la cui coerenza è minata dalla mancanza di un disegno sistemico che indirizzi il mix derivante dalla combinazione degli strumenti medesimi (Pennisi e Reale, 2019). Sul versante della valutazione appare altresì evidente come circoscrivere la sua applicazione alla sola valutazione massiva ex-post per l'allocazione delle

risorse abbia del tutto oscurato tutte le possibilità di utilizzo di questo strumento per finalità formative di policy learning all'interno del ciclo di policy (Reale e Pennisi, 2013).

La condizione delle università

Considerato il quadro di contesto sopra sommariamente indicato, conviene ricordare che gli studi svolti sulle condizioni dell'università in Italia, anche in prospettiva comparata, hanno largamente posto l'accento sull'esistenza e, possiamo dire la persistenza anche dopo la citata riforma Gelmini, di una forte eterogeneità istituzionale, dovuta alla mancata transizione verso un modello di *corporate organization* (Capano, 2008). Si potrebbe argomentare che questa sia una condizione comune a molte università europee, dove la transizione guidata da riforme di stampo neoliberale non realizza in modo uniforme il modello di corporate governance, né la completa permanenza di modelli "a legami deboli" (Seeber et al., 2015).

292

Si assiste in sostanza in molti casi a una evoluzione che porta alla coesistenza nelle università di aspetti manageriali e collegiali la cui armonizzazione è spesso problematica a causa della limitata capacità della leadership di gestire la complementarità tra processi di razionalizzazione e gerarchizzazione con la persistenza di elementi di collegialità (Marini, Reale, 2016). Su questo aspetto vale forse la pena di segnalare incidentalmente che non è dato trovare in letteratura una riflessione estesa sul se e quanto sia proprio il persistere di elementi di collegialità, in un contesto di predominio del paradigma neoliberale, ciò che caratterizza e differenzia le università europee sia rispetto ad altre organizzazioni cd. professionali alle quali gli atenei sono generalmente assimilati, sia rispetto ad alcune università localizzate in altri continenti. L'esperienza italiana sottolinea l'inadeguatezza e il significato retorico del richiamo alla collegialità (Capano, 2008) quando non propriamente produttivo di effetti nefasti (Simone, 2000). Tuttavia, non abbiamo una riflessione ampia e partecipata sul se, quanto, e a quali condizioni la collegialità sia in realtà il nucleo propriamente identitario di quella che si potrebbe definire "cittadinanza accademica", che idealmente collega tutto il mondo accademico qualunque sia l'organizzazione alla quale si appartiene.

L'elemento che invece rappresenta una caratteristica costante dell'Italia è l'ambiguità della connotazione del sistema universitario tra omogeneità e differenziazione. Se da una parte le università mantengono una omogeneità della struttura formale, si assiste invece a una progressiva e sempre più intensa differenziazione sostanziale sul piano delle funzioni svolte: offerta formativa, ricerca, ruolo nella società, capacità di incidere sul territorio, e sono pochi gli atenei che riescono a sviluppare capacità di scelte strategiche (gestire il rischio, cogliere le opportunità, preparare il futuro) recuperando spazi di autonomia soprattutto finanziaria (Reale, 2021). Questo comporta anche una differenziazione del tutto evidente in termini di prestigio delle università stesse, con una conseguente profonda divisione sulla base

dell'attrattività che l'ateneo è in grado di produrre nei confronti del mondo esterno (studenti, dottorandi, vincitori di bandi ERC, ecc.).

Un ulteriore punto che caratterizza costantemente le politiche in Italia è che esse non considerano i divari di partenza e quindi di contesto che guidano l'applicazione delle norme sull'università. La permanenza di condizioni di forte squilibrio economico e sociale tra Centro-Nord del Paese e regioni meridionali si riflette sulla performance di molti atenei ivi localizzati, generando forti disequilibri nella distribuzione del finanziamento ordinario, delle posizioni di dottorato, delle possibilità di reclutamento e di progressione di carriera (Trigilia e Viesti, 2016; Viesti, 2016). A queste possiamo aggiungere i persistenti problemi legati alle macroscopiche differenze esistenti tra atenei in termini di internazionalizzazione (attrattività per studenti e dottorandi provenienti dall'estero, flussi di mobilità internazionale, collaborazioni di ricerca in particolare quelle collegate ai programmi quadro europei), di mobilità interna dei docenti universitari (basti considerare il numero di università che hanno reclutato docenti esterni all'università di provenienza o eletto come rettore un docente non appartenente alla propria università), di produzione scientifica e di capacità di valorizzazione della medesima, cui si aggiunge il fenomeno della diminuzione demografica che colpisce duramente alcuni atenei più di altri proprio a causa del diverso grado di attrattività.

293

Le ricorrenti richieste di maggiori risorse finanziarie e umane, benché siano assolutamente giustificate se si osserva l'investimento in istruzione superiore dell'Italia in confronto con quello di altri paesi europei (CNR, 2021; OECD,), si inseriscono dunque in un sistema poco sostenibile, con scarsa capacità di gestire la diversità esistente tra le organizzazioni e viepiù soggetto a una 'differenziazione silenziosa', rafforzata dagli strumenti di governo, che hanno strutturato un'allocazione delle risorse fortemente basata sulla performance (Zacharevicz e al., 2019).

Similmente la richiesta, anch'essa legittima di efficienza ed efficacia nell'azione di insegnamento, ricerca e terza missione avviene senza una riflessione diffusa e condivisa su cosa sia utile per migliorare l'*accountability*, la valutazione, la *responsiveness* delle organizzazioni rispetto alle richieste provenienti dall'economia e dalla società e senza un chiarimento del ruolo svolto dai diversi attori nel governo del sistema e delle relative responsabilità. (Tierney, e Schuetze, 2001; Soresen e al., 2019).

Le sfide del post Covid-19

L'Università è stata investita da richieste diverse e sfidanti, a volte tradotte in nuove "missioni" senza che questo cambiamento sia stato accompagnato da una riflessione allargata sul significato che esso può avere sulla struttura delle organizzazioni e sull'intero sistema universitario. La richiesta di cambiamento, guidata prevalentemente da richieste provenienti dalla valutazione massiva del governo sulla performance universitaria, è andata configurando la

nozione di un elemento costitutivo dell'identità istituzionale degli atenei attraverso gli indicatori che ne potessero rappresentare la presenza, l'efficienza ed eventualmente l'efficacia in termini di impatto.

La pandemia da Covid-19 è intervenuta in una situazione già complessa, e in parte compromessa, con nuove e ulteriori emergenze che le università si sono trovate ad affrontare in tempi brevi. Ma il cambiamento prodotto dalle soluzioni che si sono dovute adottare, lungi dall'essere temporaneo, si presenta invece come fonte di ulteriore e nuova complessità da affrontare. Si pensi ai problemi connessi all'insegnamento a distanza, opportunità o minaccia per la didattica universitaria che tuttavia risulta difficile eliminare completamente con la motivazione della fine dell'emergenza pandemica, perché in effetti può costituire a determinate condizioni una risorsa e opportunità per la didattica. Si pensi all'introduzione del lavoro agile che porta una conseguente riorganizzazione delle attività, processi e modalità di erogazione della prestazione dei dipendenti e di relazione con l'utenza (in primis gli studenti). Si pensi a come questi cambiamenti si ripercuotano nell'ambito della vita accademica generale, ai modi attraverso i quali vengono svolte le funzioni ordinarie, al diverso bilanciamento che è necessario trovare tra funzioni di didattica, ricerca (Capano e Regini, 2021), ma anche funzioni di terza missione, tra le quali l'università deve necessariamente annoverare quella di un ruolo da svolgere come catalizzatore di attori diversi e animatore dello sviluppo locale.

La risposta che arriva dal governo per ora fa prevalentemente riferimento alla semplificazione per favorire una maggiore efficienza, qualità ed efficacia dell'istruzione superiore. Pertanto, si procede con l'attivazione dello strumento dell'autonomia organizzativa variabile (L. 120/2020, art. 19), possibilità già prevista dalla legge Gelmini, misura che, se non attentamente monitorata nei suoi effetti, potrebbe provocare una accelerazione della differenziazione tra atenei. Un elemento, dunque, che potrebbe rafforzare anziché combattere l'incombente stratificazione del sistema universitario. Un secondo intervento è l'abolizione dell'assegno di ricerca (L. 79/2022) per garantire il superamento del precariato e l'introduzione di un regime di *tenure track*, con la conseguenza, però, di generare "un vuoto catastrofico tra la fine del dottorato e quello che segue" (Braga, 2022). Una considerazione che appare di evidenza lapalissiana se solo si pensa ai principali sistemi di istruzione superiore europei dove le posizioni post-doc sono un momento importante nel percorso di carriera dei ricercatori. Non sono state invece minimamente considerate le possibilità che potrebbero aprirsi dall'avvio di un programma nazionale che favorisse la federazione tra atenei e/o l'avvio di iniziative di *merging* fra atenei (art. 3, L. 240/2010) così come previsto dalla stessa legge Gelmini. Questa parte della riforma è rimasta completamente lettera morta, pur essendo politiche di federazione tra atenei o di *merging* già state attivate in altri paesi dell'Europa occidentale con i quali dovremmo confrontarci in termini di buone (o eventualmente non buone) pratiche attivabili. Si pensi per esempio alla Francia con gli interventi di raggruppamento

delle università a livello territoriale e al massiccio investimento degli ultimi anni in termini di rilancio dell'università proprio per supportare queste nuove formazioni attraverso specifici strumenti nell'ambito del programma "Investment d'Avenir". Sarebbe forse questo un percorso sul quale si potrebbe anche riflettere per capire se e a quali condizioni sarebbe possibile proporre misure simili, con obiettivi precisi e risorse aggiuntive adeguate del MUR, coinvolgendo anche gli organi di governo a livello locale.

Mancano inoltre interventi, particolarmente necessari nel post-Covid-19 dove la ripresa dipenderà dalla capacità di resilienza delle istituzioni e dei sistemi, che abbiano l'obiettivo di accrescere la qualità (della didattica, della ricerca, della gestione) in modo generalizzato, non con una strumentazione di tipo competitivo ma con la individuazione di incentivi specifici per gli atenei, da erogare al raggiungimento di determinati obiettivi di risultato. Questi obiettivi potrebbero essere determinati attraverso un processo di negoziazione con gli atenei, per il quale si potrebbero prendere spunti utili dall'esperienza francese del contratto quadriennale tra stato e università per aumentare autonomia e responsabilità.

Ugualmente non sono presenti misure che concretizzino il richiamo, pur presente nella retorica politica, al tema della responsabilità delle università nei confronti del Paese – responsabilità politica, istituzionale e di sistema – come giustificazione per l'*engagement* e per l'attenzione allo sviluppo economico e sociale del territorio (cd. terza missione - Goddard, J., Puukka, J., 2008). Così come sono del tutto assenti iniziative tese ad attivare processi di *policy learning* che siano in grado di far luce sugli effetti prodotti dai vari strumenti di *policy* utilizzati, e avviare soluzioni innovative invece di procedere per imitazioni successive di pratiche estere. Infine, è da considerare con attenzione come è cambiato, profondamente, il complesso degli attori interni all'università ma soprattutto esterni, che hanno ora un ruolo molto maggiore che nel passato (Jongbloed et al., 2008). Anche rispetto a questo elemento, comprendere quale sia la costellazione degli *stakeholder* con cui l'università in generale, ma anche ciascun ateneo nel particolare del suo contesto locale, è chiamata a interloquire e quali quindi le strategie sostenibili che possono essere adottate, sono elementi di fondamentale rilevanza.

Conclusioni

Il sistema universitario e i singoli atenei sono investiti nel momento di transizione che stiamo vivendo da spinte nuove i cui effetti sono difficili da prevedere.

L'approccio di stampo liberista che ha caratterizzato l'azione di governo nell'implementazione della riforma Gelmini ha concentrato l'attenzione sulla qualità esemplificata attraverso il raggiungimento di determinati standard e di prestazioni sempre più elevate. La crisi provocata dalla pandemia COVID-19 cambia profondamente le aspettative, e obbliga a tener conto della capacità di resilienza non solo dei sistemi (economi, sociali, territoriali, ambientali) ma anche delle organizzazioni e delle istituzioni (Capano, 2020). L'attenzione non può più quindi essere solo diretta verso la misurazione di quanto competitive siano le organizzazioni,

ma anche di quanto siano resilienti, capaci di assorbire, superare, e rispondere a uno shock esterno, economico, sociale, territoriale, ambientale, in una prospettiva quindi non più statica ma dinamica.

Comprendere le differenze delle organizzazioni nelle capacità di risposta a eventi critici significa considerare le loro "performance" non rispetto al raggiungimento di un obiettivo pre-determinato ma rispetto alla capacità di ripresa a fronte di un evento imprevisto e di avviare un periodo di transizione verso un nuovo equilibrio.

296

Come fare? Tante le strade da attivare che abbiamo provato a indicare almeno alcune per somme linee. Tra tutte ci preme tuttavia sottolineare che occorre urgentemente ripensare il meccanismo di valutazione dell'università oggi basato esclusivamente sugli esercizi della VQR e di AVA per uscire dal confine di una valutazione utilizzata solo come strumento per l'allocazione *performance-based* o come adempimento burocratico per il raggiungimento di standard che pretendono di rappresentare la qualità attraverso livelli minimi di prestazione. Se si vuole sostenere il processo di transizione dell'università si deve recuperare il valore formativo e prospettivo della valutazione rispetto ai risultati strategici e sostenibili che si vogliono ottenere e a come raggiungerli. Una diversa prospettiva dunque, che impone uno sguardo nuovo alle forme di governo dell'Università, alle sue strategie, alle scelte e all'uso che essa deve fare degli strumenti per la sua gestione (Capano e Lippi, 2017), compreso l'uso degli indicatori, il quale dovrebbe essere diretto non a costruire indici e graduatorie per comparare le organizzazioni, ma a osservazioni di lungo periodo sulla capacità di risposta che le organizzazioni stesse sono in grado di attivare, anche attraverso forme di imprenditorialità istituzionale, capaci di introdurre cambiamenti non isomorfici negli assetti interni che, superando anche solo in parte l'inerzia istituzionale, favoriscano la transizione suddetta (Reale, 2022).

La pandemia COVID-19 non è stata solo una parentesi, magari lunga e dolorosa, trascorsa la quale si può tranquillamente tornare al "*business as usual*". Essa apre gli occhi su un fenomeno nuovo e largamente ignorato: la capacità predittiva della nostra strumentazione è limitata e dobbiamo prendere atto di essere entrati in una fase di incertezza che impone si accompagna e accentua l'effetto di una serie di trasformazioni che impongono la transizione delle università verso nuovi punti di equilibrio.

Riferimenti bibliografici

- Braga, D. (2022). Perché abolire l'assegno di ricerca indebolisce il sistema, *Il Sole24Ore*, 6 ottobre
- Capano, G. (2008). Looking for serendipity: The problematic reform of government within the Italian universities. *Higher Education*, 55, 481-504.
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: If you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. *Policy and Society*, 39(3) 326–344 .
- Capano, G., Lippi, A. (2017). How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices. *Policy Sciences*, 50, 269-293.
- Capano, G., Regini, M. (2021). Le politiche universitarie al tempo del Covid-19: le risposte parallele. *Politiche Sociali*, 2, 281-304.
- CNR (2021). Relazione sulla ricerca e l'innovazione in Italia. CNR, Roma <http://www.dsu.cnr.it/relazione-ricerca-innovazione-2021/>
- Geuna A., Piolatto M. (2015). Research Assessment in UK and Italy: Costly and Difficult but Probably Worth (at least for a while). *SWPS 2015-27* October
- Goddard, J., Puukka, J. (2008). The Engagement of Higher Education Institutions in Regional Development: An Overview of the Opportunities and Challenges. *Higher Education Management and Policy*, 20(2) OECD, Paris
- Jongbloed, B., Enders, J., Salerno, C. (2008). Higher Education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher Education*, 56, 303-324
- Marini, G., Reale, E. (2016). How does collegiality survive managerially led universities? Evidence from an European survey. *European Journal of Higher Education*, 6, 111-127
- OECD (2022). *Education at a Glance*. OECD, Paris
- Pawson, R. (2002). Evidence-based Policy: The Promise of "Realist Synthesis". *Evaluation*, 8(3), 340-358
- Pennisi, C., Reale, E. (2019). Editoriale. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*, 74, 5-10
- Paradeise C., Reale E., Bleiklie I., Ferlie E. (eds., 2009). *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Springer, Dordrecht
- Reale E., Pennisi C. (2013). La valutazione dell'Università e della ricerca in Italia: stato dell'arte e prospettive. In Vergani A., *Prove di Valutazione. Libro Bianco sulla Valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 23-63
- Reale E. (2019). Valutazione dell'Università e valorizzazione del contesto territoriale. *RIV-Rassegna Italiana di Valutazione*, 74, 77-96
- Reale, E. (2022). Factors enabling social impact: The importance of institutional entrepreneurship in social science research. *Science and Public Policy*, 49(4) 632-642
- Seeber et al. (2015). European Universities as Complete Organizations? Understanding Identity, Hierarchy and Rationality in Public Organizations. *Public Management Review*, 17(10) 1444-1474

Simone, R. (2000). *L'Università dei tre tradimenti. Un Dossier ancora aperto*. Editore Laterza

Sorensen M. P., Geshwind L., Kekale J, Pinheiro R. (2019). *The Responsible University: Exploring the Nordic Context and Beyond*. Springer, Dordrecht

Tierney, W.G., Schuetze, H.G. (2001). Building the responsive campus: creating high performance colleges & universities. *The Canadian Journal of Higher Education*, 31(1) 248-253

Trigilia, C., Viesti G. (2016). La crisi del Mezzogiorno e l'effetto perverso delle politiche. *il Mulino*, 1, 52-61

Viesti G. (2016). Il declino del sistema universitario italiano, in G. Viesti (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Donzelli, Roma

Zacharevicz T. Lepori B., Reale E., Jonkers K. (2019). Performance-based research funding in EU Member States. A comparative assessment. *Science and Public Policy*, 46(1) 105-115

L'uropeizzazione delle università: opportunità e sfide per le università italiane dopo il PNRR

Antonella Baldi e Elena Del Giorgio

300

Introduzione

Il tema dell'uropeizzazione e internazionalizzazione del sistema universitario italiano potrebbe sembrare più distante dagli obiettivi espliciti e prioritari del PNRR rispetto alle tematiche affrontate nei precedenti capitoli di questo libro. La Missione 4 – Istruzione e Ricerca del Piano, si articola infatti intorno a due componenti – “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione” e “Dalla ricerca all’impresa” – declinate prevalentemente su criticità e bisogni nazionali e sviluppate in un’ottica di sviluppo del sistema paese. In realtà la dimensione europea attraversa gli interventi previsti dal Piano da molti punti di vista, a partire dalla natura stessa del PNRR, incardinato nello strumento *Next Generation EU* quale esito di uno sforzo di coordinamento europeo senza precedenti in risposta alla crisi pandemica ed economica. Molte delle azioni specifiche relative all’istruzione e ricerca, inoltre, non solo ricalcano recenti sviluppi nel campo dell’istruzione superiore europea ma hanno il potenziale, se opportunamente colto, di trainare ulteriormente processi di apertura e rafforzamento del sistema universitario italiano in un contesto europeo sempre più integrato.

Il presente contributo intende offrire una riflessione proprio in questo senso attraverso un breve *excursus* iniziale delle principali tappe dell'uropeizzazione delle università e, a seguire, un *focus* sulle caratteristiche delle nuove iniziative volte a promuovere uno spazio europeo dell’istruzione e della ricerca, in particolare la *European University Initiative*. Nelle conclusioni, infine, si presenterà un bilancio dei risultati, opportunità e le sfide ancora aperte per le università italiane.

Il Processo di Bologna e la European Research Area: traguardi e criticità

Il *Bologna Process*, iniziato il 19 giugno 1999 con la sottoscrizione da parte dei ministri di 29 paesi europei della Dichiarazione di Bologna, avvia il primo sostanziale processo di convergenza tra i sistemi di istruzione superiore dei paesi aderenti con l’obiettivo di favorire la mobilità, l’occupabilità degli studenti e di lanciare entro il 2010 la EHEA – *European Higher Education Area*.

Nel corso della prima decade il percorso di armonizzazione dei sistemi vede la progressiva individuazione e realizzazione di alcuni obiettivi strutturali chiave: l'adozione di un sistema comune fondato su due cicli principali di 1° e 2° livello – le attuali lauree triennali e magistrali; il consolidamento di un sistema di crediti (ECTS); l'adozione di un sistema di titoli comparabili e lo sviluppo della cooperazione europea nella valutazione della qualità (Zgaga, 2020). In parallelo, aumenta l'offerta di mobilità europea attraverso i due Programmi Socrates (1994-1999 e 2000-2006) e il Programma di Apprendimento Permanente (2007-2013) nei quali è incardinata la mobilità Erasmus. Nel solo anno 2006, oltre 150.000 studenti – quasi l'1% della popolazione studentesca europea – beneficia, infatti, delle opportunità di scambio.

A partire dal 2010, il *Bologna Process* prosegue e si ramifica ulteriormente in termini di portata ed obiettivi. Cresce l'attenzione alle tematiche relative al coinvolgimento degli studenti, alla qualità nell'insegnamento e apprendimento e alla dimensione sociale dell'istruzione superiore. Nel 2014, viene inoltre lanciato il Programma Erasmus+ per l'Istruzione, la Formazione, la Gioventù e lo Sport (2014-2020) con l'obiettivo di offrire un quadro unico di accesso alle opportunità di finanziamento e stimolare nuove forme di cooperazione nella mobilità e nell'offerta formativa.

Nella decade 2010-2020 si amplia anche il numero di paesi aderenti a EHEA che diventano 49 insieme alla Commissione Europea.¹ A questi si affiancano membri consultivi e partner, incluse autorità pubbliche, associazioni, organizzazioni internazionali e altre parti interessate. Il Processo si consolida quindi come "una piattaforma di *policy-making* e *policy-exchange*" (Garben, 2020, p.337) costruita intorno a conferenze ministeriali (bi- o triennali) durante le quali i progressi rispetto agli obiettivi prefissati vengono valutati e nuovi obiettivi di indirizzo vengono eventualmente fissati.

¹ I diritti di rappresentanza della Federazione Russa e della Bielorussia nell'EHEA sono attualmente sospesi.

Nato come un accordo intergovernativo nel rispetto delle specificità nazionali dei sistemi di istruzione superiore, il Processo di Bologna resta, tuttavia, legalmente non vincolante. L'implementazione degli obiettivi e la partecipazione alle conferenze ministeriali avvengono interamente su base volontaria entro un quadro formalmente separato dal diritto comunitario. Nonostante i progressi cruciali verso la definizione e attuazione di standard comuni, dunque, la natura di *soft law* del Processo si accompagna negli anni al permanere di due criticità rilevanti: 1. i sistemi nazionali si muovono a velocità molto differenti con un'implementazione degli obiettivi spesso disallineata sia in termini temporali che di portata. 2. La persistente centralità di esigenze e priorità nazionali, inoltre, limita l'emergere di un senso di appartenenza e condivisione di valori europei riducendo anche la capacità di promozione di EHEA in quanto tale su scala globale (Veiga, Magalhaes e Amaral, 2015).

Sul versante della ricerca, la creazione di una *European Research Area* - ERA vede emergere difficoltà simili, pur partendo da premesse diverse. A differenza di EHEA, ERA nasce, nel 2000, come un'iniziativa sovranazionale incardinata nell'Agenda di Lisbona. L'obiettivo principale è quello di creare uno spazio volto a garantire la libera circolazione di ricercatori e ricercatrici, della conoscenza scientifica e della tecnologia favorendo così occupabilità e innovazione. Lo strumento individuato è la definizione di un quadro strategico condiviso e di priorità di riforma nazionali comuni: tra queste la creazione di grandi infrastrutture di ricerca di eccellenza; iniziative per favorire la mobilità dei ricercatori; l'introduzione di nuovi strumenti di finanziamento nei Programmi Quadro europei e il lancio della Carta Europea dei Ricercatori. Nel 2009, la creazione di ERA viene formalmente inserita tra gli obiettivi del Trattato di Lisbona, aprendo la possibilità per l'Unione Europea di adottare norme volte a favorirne l'implementazione. Nel 2015 viene quindi lanciata la *ERA Roadmap 2015-2020* che prevede la stesura di Piani di Azione Nazionali e un sistema di governance a livello europeo.

Nel 2019, tuttavia, è la stessa Commissione Europea a notare come nell'anno precedente i progressi verso le priorità di ERA abbiano rallentato e come "ampie disparità tra stati membri persistano sia in termini di *performance* complessiva che di crescita" (European Commission, 2019, p.13). Ostacoli relativi alla mobilità dei ricercatori, percorsi di carriera differenziati nei diversi paesi e difficoltà nel traslare competenze acquisite in ambito accademico in altri settori, permangono alla fine della seconda decade dal lancio di ERA criticità acute e, come nel caso di EHEA, segnano successi frammentati nel percorso di europeizzazione della ricerca.

Le nuove European Education Area e European Research Area e la Strategia Europea per le Università: verso un'ottica di sistema

A partire dal 2017, con l'obiettivo di individuare strumenti di integrazione più efficaci ed innovativi e di promuovere un approccio sinergico tra istruzione, ricerca e innovazione, emergono nuove proposte. Nel novembre 2017, in vista del Social Summit di Göteborg tra capi di stato e di governo della UE, la Commissione Europea presenta, infatti, al Consiglio e al Parlamento Europeo un documento nel quale si prospetta la creazione, entro il 2025, di una *European Education Area*, intesa come un spazio basato sul mutuo riconoscimento, la cooperazione e la mobilità e promosso attraverso azioni specifiche. Sul versante della ricerca, a fronte del mancato raggiungimento di obiettivi comuni previsti da ERA come la soglia del 3% di prodotto interno lordo a livello europeo dedicato a ricerca e sviluppo (nel 2018 la media europea restava del 2,19%), cresce tra stati membri e *stakeholders* una domanda di rivitalizzazione della *European Research Area*.

303

Su queste basi e dopo articolati lavori preparatori, il 30 settembre 2020 la Commissione pubblica contestualmente una Comunicazione riguardante la *European Education Area* e una sulla nuova *European Research Area* per la ricerca e l'innovazione. Il lancio simultaneo delle due Aree è senza precedenti e, quantomeno simbolicamente, sottolinea l'obiettivo di creare nuove sinergie tra ricerca e istruzione segnalando al contempo un lavoro allineato tra strutture diverse della stessa Commissione tendenzialmente abituate ad operare separatamente (la DG RTD – Direzione Generale Ricerca & Innovazione e la DG EAC – Istruzione, gioventù, sport e cultura). La presentazione avviene, inoltre, sei mesi dopo l'inizio della pandemia globale da COVID-19 e due mesi dopo il lancio di *Next Generation EU* ai quali entrambi i documenti si riallacciano ampiamente nel definire nuovi bisogni e priorità: dalla *Digital Education* alla collaborazione nella ricerca per fronteggiare le sfide globali.

La nuova EEA si articola intorno a focus tematici ampi relativi a tutti i livelli di istruzione. Per quanto riguarda le università, prevede obiettivi inediti tra i quali il lancio e l'implementazione dell'Iniziativa delle Università Europee, la promozione di sistemi dell'istruzione inclusivi, del *life-long learning* e delle microcredenziali che consentono di certificare i risultati di esperienze di apprendimento brevi e mirate (corsi, formazioni) volte all'acquisizione di *skills* e competenze specifiche.

La nuova ERA, invece, prevede l'implementazione di una serie di Azioni tra le quali la riaffermazione degli obiettivi relativi agli investimenti, il rafforzamento dell'Open Science, supporto agli stati membri nelle riforme delle carriere dei ricercatori e la definizione di un Patto per la Ricerca e Sviluppo attraverso il quale, entro una cornice unica, gli stati membri si impegnino a raggiungere obiettivi comuni a partire da valori e principi condivisi. Nel novembre 2021, il nuovo *Pact for R&I in Europe* viene adottato dal Consiglio Europeo insieme al lancio della *ERA Policy Agenda*.²

304

La costruzione parallela delle due Aree vede emergere alcuni *trend* narrativi e strutturali comuni e direttamente collegati alle priorità e vincoli dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. In primo luogo, il tema dell'inclusione, della partecipazione e della riduzione delle disuguaglianze diventa centrale, sia inteso come possibilità di accesso ai percorsi formativi da parte di studenti provenienti da contesti a basso reddito o da gruppi sottorappresentati, che in termini di eguaglianza di genere o tra sistemi dell'istruzione e della ricerca in diverse aree geografiche europee. Il nuovo Programma Erasmus+ 2021-2027, per esempio, prevede azioni chiave e opportunità più differenziate proprio per favorire l'accesso ad una platea più ampia di individui e organizzazioni. Horizon Europe, al contempo, include più bandi mirati a favorire la partecipazione dei cittadini, a ridurre il divario di genere nelle carriere scientifiche e il gap nella ricerca e innovazione tra paesi. Quest'ultimo punto rappresenta un obiettivo strategico chiave dell'UE in un'ottica di rafforzamento della competitività e attrattività del sistema europeo e i PNRR nazionali vedono ingenti investimenti in ricerca e sviluppo soprattutto per i paesi, come Spagna e Italia, caratterizzati da bassi livelli di spesa, pubblici e privati, e da un basso numero di ricercatori rispetto alla media europea (PNRR, p. 176).

Un altro *trend* comune riguarda il focus sulle transizioni verdi e digitali sia come oggetto di studio, formazione e ricerca (es. *data literacy* per favorire l'occupabilità) che come obiettivi di trasformazione delle organizzazioni (sviluppo di policy ambientali etc.), anche in questo caso in allineamento con l'*EU Green Deal*, la *Digital Strategy* e con gli obiettivi del *Next Generation EU* incardinati nei PNRR nazionali.

² La nuova Agenda contiene 20 Azioni specifiche su quattro linee prioritarie: 1) rafforzare il mercato interno della conoscenza, 2) affrontare le sfide poste dalla transizione verde e digitale e accrescere la partecipazione della società a ERA, 3) ampliare l'accesso all'eccellenza nella ricerca e innovazione a tutta l'Unione, 4) portare avanti in maniera concertata riforme e politiche di investimento.

Questi *trend* confluiscono nella nuova *European Strategy for Universities* lanciata dalla Commissione Europea nel gennaio 2022. La Strategia si inserisce nell'ambito del progetto di realizzazione della *European Education Area* ma è fortemente collegata anche a ERA e agli obiettivi strategici più ampi dell'EU. Lo scopo è quello di valorizzare il ruolo delle università in Europa e sostenerle nelle trasformazioni in corso prevedendo quattro obiettivi:

- rafforzare la dimensione europea dell'istruzione superiore e della ricerca e la cooperazione transnazionale con finanziamenti dedicati;
- consolidare il ruolo delle Università quali centri di riferimento dello "stile di vita europeo", soprattutto sul piano dello sviluppo delle competenze e della promozione di valori quali la diversità, l'inclusione e la libertà accademica;
- rendere le Università agenti di cambiamento nella doppia transizione verde e digitale;
- promuovere attraverso le Università il ruolo e la leadership dell'Unione europea a livello mondiale con misure a supporto della competitività del sistema universitario europeo.

305

Per quanto riguarda il monitoraggio della Strategia, la Commissione prevede di creare un nuovo e unificato Osservatorio del Settore dell'Istruzione Superiore Europea e di promuovere, sul piano della governance, maggior coordinamento tra gli organi di EEA, ERA e del *Bologna Process*. Le nuove EEA, ERA e Strategia per le Università segnano, quindi, un cambio di passo nel processo di europeizzazione delle università volto a porre le condizioni culturali, politiche e strutturali per una reale integrazione e messa a sistema dei diversi modelli nazionali. Questo approccio, per molti versi inedito nella sua architettura, mantiene delle criticità che, come ha spesso sottolineato la LERU – *League of European Research Universities* (2022), derivano dalla sua natura in ultima istanza *bottom-up* e alla partecipazione non vincolante per gli stati membri unitamente alla disponibilità di fondi per finanziare efficacemente ambizioni di questa portata.

Alcune iniziative specifiche promosse dalla Strategia, tuttavia, sembrano avere particolare potenziale di spinta verso l'europeizzazione, in particolare l'Iniziativa delle Università Europee.

La European University Initiative: finalità e potenziale per le università europee e italiane

Il 26 settembre 2017, durante un discorso sul rilancio del processo di integrazione europea tenuto alla Sorbona di Parigi, il neoeletto Presidente francese Emmanuel Macron lancia l'idea di creare entro il 2024 almeno 20 "Università europee" intese come reti di università con programmi comuni che consentano ai propri studenti di studiare all'estero e seguire lezioni in almeno due lingue. Per quanto sintetizzata in poche frasi, la proposta di Macron ottiene immediatamente ampia risonanza a livello europeo e viene ripresa dalla Commissione nel documento preparatorio presentato al Summit dei leader dell'UE di Göteborg citato in precedenza.

Nelle Conclusioni del meeting, il Consiglio Europeo articola ulteriormente l'idea invitando gli Stati Membri e la Commissione a rafforzare partenariati strategici tra gli istituti di istruzione superiore di tutta l'UE e a favorire l'emergere di Università europee "caratterizzate da un approccio dal basso verso l'alto, che consentano agli studenti di ottenere un diploma combinando gli studi in diversi paesi dell'UE" (Consiglio Europeo, 2017). La Commissione europea, attraverso la DG-EAC, raccoglie rapidamente l'invito e predispone uno studio volto a mappare le *partnership* esistenti. Lo studio evidenzia gap importanti: il ridotto numero di collaborazioni che coprono tutte missioni delle università, difficoltà nel favorire la mobilità degli studenti (soprattutto nelle lauree triennali) e la mancanza di fondi per sostenere cooperazioni transnazionali (Karvounaraki et al, 2018). In parallelo, l'obiettivo di costruzione delle Università Europee viene incardinato nella nuova EEA e alle *European Universities* viene riconosciuto da subito un potenziale "ruolo propulsivo" nel suo consolidamento (Consiglio Europeo, 2018).

Nell'ottobre 2018 viene così presentata la "*European University Initiative – EUU*" con la pubblicazione di un primo bando pilota nell'ambito del Programma Erasmus+. Obiettivo dell'iniziativa è quello di creare delle vere e proprie università europee contribuendo a formare una nuova generazione di cittadine/i europee/i capaci di cooperare in contesti, lingue e settori diversi e incidendo in maniera sostanziale sulla qualità e la competitività dell'istruzione superiore europea. In quest'ottica, le principali caratteristiche previste per le Alleanze sono:

- la creazione un'offerta formativa congiunta centrata sugli studenti dentro veri e propri campus interuniversitari all'interno dei quali questi ultimi possano usufruire di percorsi di mobilità fisica e virtuale a tutti i livelli;
- lo sviluppo di una strategia condivisa di lungo periodo nella ricerca, didattica e terza missione focalizzata sulla sostenibilità, l'eccellenza e valori comuni;
- l'inclusione di partner basati in aree geografiche differenti in Europa

Il bando Erasmus+, inoltre, incoraggia le Alleanze partecipanti a sviluppare e sperimentare diversi modelli di cooperazione sia in termini di composizione e *focus* tematici che di struttura organizzativa e *governance*.

Il primo bando, con un budget di 85M di euro per progetti triennali, vede il finanziamento, nel giugno 2019, di 17 Alleanze (su 54 proposte). Nel 2020 e 2021 seguono altri due bandi che portano le Alleanze a un totale di 44, con il coinvolgimento di oltre 340 istituzioni basate in 31 paesi.³

³ Il bando pubblicato nel 2021 prevede due linee di finanziamento. La prima ha l'obiettivo di consolidare e intensificare la cooperazione di Alleanze esistenti (16 delle 17 Alleanze create a seguito del primo bando 2019 ottengono il rifinanziamento). La seconda linea è volta, invece, a finanziare nuove Alleanze (4 nuove Alleanze vengono finanziate).

Un ulteriore bando è stato pubblicato nel 2022, in linea con l'obiettivo previsto dalla Strategia Europea per le Università di supportare, entro il 2024, 60 Alleanze e oltre 500 istituzioni in Europa.

Le Alleanze di Università Europee, pur accumulate dagli elementi previsti dal bando, hanno profili spesso molto differenti. Alcune si concentrano su temi specifici come la salute globale o le neuroscienze. Altre sono caratterizzate da elementi comuni tra i partner come il *focus* su innovazione e trasferimento tecnologico o il profilo di università multidisciplinari e a ricerca intensiva. Anche il numero di università per Alleanza è variabile (da 7 a 14) così come la numerosità e caratteristiche dei partner associati non accademici che aderiscono a ciascuna Alleanza. Questo ultimo elemento, come nel caso del PNRR, è considerato indispensabile per rafforzare anche a livello europeo la dimensione di "ecosistema" allargando la rete delle università a territori e imprese.

307

In un'ottica di crescenti sinergie tra istruzione, ricerca e innovazione, accanto al finanziamento Erasmus+, nel marzo 2020 inoltre, la Commissione pubblica un ulteriore bando nell'ambito del programma *Horizon 2020 – Science with and for Society* (SwafS) con l'obiettivo di supportare le dimensioni della ricerca e innovazione delle Università Europee. Il bando ha l'obiettivo di favorire la trasformazione istituzionale e l'integrazione dei processi nell'ambito di alcuni *transformation modules* in linea con gli obiettivi di ERA: sviluppo di un'agenda di ricerca comune, open science, rapporto academia-industria-cittadini, carriere dei ricercatori, infrastrutture di ricerca. I risultati del bando vedono finanziate le 17 Alleanze supportate dal bando pilota Erasmus+. Un secondo bando Horizon 2020 porta, nel 2021, al finanziamento di altri 22 progetti sul tema ricerca e innovazione.

La percezione del potenziale di trasformazione dell'Iniziativa delle Università Europee è testimoniata dall'ampissima partecipazione ai diversi bandi e dalla presenza nelle Alleanze sia degli atenei ai vertici dei maggiori *ranking* che di università di natura più regionale. In termini di *policy design*, l'iniziativa è basata su un approccio misto, *top-down* e *bottom-up*, attraverso il quale Commissione Europea offre supporto finanziario e costante interlocuzione ma lascia alle singole Alleanze ampio margine di sperimentazione ed implementazione (Cino Pagliariello, 2022, p.157).

Il modello a "rete di reti" che ne deriva presenta, dunque, alcune caratteristiche innovative:

- L'approccio collaborativo: per quanto nate a seguito della partecipazione a bandi competitivi, le Alleanze vengono da subito incoraggiate a collaborare tra di loro e coinvolte in percorsi di consultazione e co-creazione. Con questo obiettivo viene creato il "forum" permanente FOREU all'interno del quale le Alleanze partecipano con propri delegati alle attività del *Core Group* e di *Working Group* tematici (mobilità, ricerca, multilinguismo etc).

- Co-creazione con gli stati membri: l'attivazione di percorsi di co-creazione con le autorità nazionali viene sottolineata come un fattore chiave per la riuscita dell'iniziativa. In quest'ottica, le università attive in Alleanze diverse nello stesso paese hanno il potenziale, attraverso il confronto tra di loro e con i rispettivi Ministeri, di individuare ostacoli comuni e favorire il loro superamento.
- Un approccio istituzionale alla collaborazione internazionale: l'iniziativa nel suo complesso è basata sulla collaborazione intensiva tra atenei intorno a tutte le missioni delle università e sui legami con gli ecosistemi locali e il settore dell'industria sia a livello nazionale che europeo.

308

La geometria variabile alla base della *European University Initiative*, dunque, colloca i singoli atenei al centro di un costante dialogo tra università della stessa Alleanza, università di altre Alleanze (sia a livello nazionale che europeo), la Commissione Europea, le rispettive autorità nazionali e stakeholders esterni creando una potenziale 'massa critica trasformativa'.

Il recente lancio da parte della Commissione Europea di un bando volto a testare i criteri di costruzione di uno *European Degree Label* e ad elaborare uno statuto giuridico europeo per le Alleanze si colloca in questo quadro e sta vedendo la partecipazione di consorzi di Alleanze supportati dalle diverse autorità nazionali in qualità di partner.⁴ Il "vantaggio della collaborazione" (Moss Kanter, 1994), dunque, emerge in vari modi inclusa la possibilità di portare a risultati 'strutturali' a beneficio dell'intero comparto e non solo degli atenei coinvolti nell'iniziativa.

Per comprendere se e in che termini questo potenziale di spinta verso la progressiva integrazione dei sistemi dell'istruzione superiore e della ricerca e innovazione si concretizzerà pienamente servirà tempo. Sono, inoltre, molti i fattori che potrebbero condizionarne il percorso, a partire dalle risorse e i finanziamenti disponibili a sostenere nel breve e lungo periodo gli sforzi di azione e coordinamento.

Ad oggi, tuttavia, la partecipazione a livello europeo, come sottolineato è sostanziale e vede le università italiane in prima fila con 27 atenei attualmente impegnati in 26 Alleanze. La tipologia degli atenei italiani che aderiscono all'iniziativa è caratterizzata da una crescente varietà. In termini di dimensioni e di profili, sono attualmente impegnati in Alleanze 8 mega atenei, 9 grandi atenei e 3 atenei medi. A questi si aggiungono 2 Politecnici, 2 atenei non statali, 1 università non statale telematica e 2 Scuole Superiori.

Anche dal punto di vista della collocazione geografica emerge una distribuzione varia con una netta prevalenza degli atenei del centro-nord ma con già 13 regioni rappresentate su 20.

L'adesione alla *European University Initiative* ha portato a uno scambio sia tra atenei italiani coinvolti nelle Alleanze che con il Ministero dell'Università e Ricerca (MUR) - il quale ha cofinanziato la prima fase dell'iniziativa - e più recentemente con Anvur.

Per quanto riguarda le università, il dialogo informale si è strutturato in un gruppo di lavoro in seno alla Commissione per gli Affari Internazionali della CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. Obiettivo del gruppo non è solo lo scambio di buone pratiche e riflessioni tra le università italiane attualmente parte delle Alleanze Europee ma anche il trasferimento dei risultati della *European University Initiative* al sistema universitario italiano nel suo complesso attraverso l'elaborazione di proposte da presentare e discutere con tutti gli attori del contesto nazionale.

309

Contestualmente al lancio del nuovo bando su *European Degree e Legal Statute*, inoltre, nell'agosto 2022, MUR e Anvur hanno organizzato, per la prima volta, un evento congiunto online dal titolo "Le università italiane verso uno spazio europeo dell'alta formazione. Sfide, prospettive, strategie condivise" durante il quale alcuni atenei italiani coinvolti nella costruzione delle Alleanze hanno presentato, insieme all'Agenzia e al Ministero, i risultati delle loro attività e i progetti futuri. Durante l'incontro, il *focus* è stato sui risultati raggiunti in termini di progettazione di offerte formative congiunte, mobilità, sviluppo di approcci didattici innovativi ma anche sulle specifiche difficoltà di natura normativa e amministrativa incontrate. Questo tipo di iniziative, che si stanno tenendo anche in altri paesi europei e in interlocuzione con la Commissione Europa, rappresenta un esempio dei possibili nuovi canali di dialogo tra università e autorità nazionali. Il coinvolgimento di queste ultime anche all'interno di progetti europei volti a individuare strumenti di armonizzazione specifici può rappresentare, in questo senso, un importante veicolo di modernizzazione complessiva dei sistemi e di superamento degli ostacoli del *Bologna Process*.

La *European University Initiative* sta dunque introducendo trasformazioni rilevanti nel campo dell'istruzione superiore europea ma vede anche l'emergere di nuove sfide riportate di seguito riflettendo sull'esperienza dell'Università degli Studi di Milano all'interno dell'Alleanza 4EU+.

L'esperienza dell'Alleanza 4EU+: la cooperazione europea intensiva tra potenziale di trasformazione, primi risultati e sfide aperte

Costituita nel gennaio 2019, l'Alleanza 4EU+ è stata tra le prime ad essere finanziate dal bando di lancio della *European University Initiative* promosso dalla Commissione Europea. L'Alleanza riunisce sette università pubbliche d'eccellenza, multidisciplinari e fortemente orientate alla ricerca: Università degli Studi di Milano, Sorbonne Université di Parigi, Charles University di Praga, le Università di Copenaghen, Heidelberg e Varsavia e, da settembre 2022, l'Università di Ginevra. Le università partner sono caratterizzate dalla comune appartenenza alla LERU – *League of European Research Universities*, una rete di 23 atenei europei multidisciplinari e *research-intensive* nata del 2002 e consolidatasi nel tempo come interlocutrice autorevole delle istituzioni e dei diversi attori attivi nel dibattito e nella formulazione delle policy della ricerca a livello europeo.⁵ Come nel caso di altre Alleanze, la conoscenza reciproca e l'esperienza di collaborazione all'interno di un *network* preesistente ha rappresentato un fattore rilevante per i partner nell'immaginare una compatibilità di obiettivi e visioni necessaria per lo sviluppo di strategie congiunte di lungo periodo (Moss-Kanter, 1994).

L'Alleanza conta attualmente oltre 304.000 studenti e più di 50.000 fra docenti, ricercatrici, ricercatori e componenti dello staff tecnico, amministrativo e bibliotecario. Nell'aprile del 2021, 4EU+ si dota di una *legal entity*, costituendo formalmente l'associazione non-profit "4EU+ *European University Alliance e.V.*" basata a Heidelberg dove ha sede anche il Segretariato Generale. La creazione di un quadro statutario condiviso e di un team dedicato risponde all'esigenza di favorire la semplificazione ed efficienza dei processi e la visibilità e condivisione delle attività dell'Alleanza. L'associazione va così a completare e consolidare l'articolato schema di *governance* descritto nel *Mission Statement* di 4EU+ del 2019 e costruito con l'obiettivo di garantire una rappresentanza e partecipazione dei vari organi degli atenei partner ai processi decisionali dell'Alleanza.

4EU+ opera sulla base di un ambizioso modello di cooperazione avanzata fondato su alcuni valori fondamentali condivisi - libertà accademica, centralità degli studenti, multilinguismo, inclusività, qualità, eccellenza nella ricerca e interdisciplinarietà – e su obiettivi strategici comuni: sostanziale rafforzamento della mobilità di studenti, ricercatori/ricercatrici e staff; sviluppo di un'offerta formativa comune e una didattica innovativa *challenge-based*; inclusività e promozione di un maggiore equilibrio tra atenei a livello europeo.

⁵ Cinque partner sono *full members* della LERU mentre 2 partner fanno parte di CE7, una rete di sette atenei dell'Europa centrale creata nel 2016 in collaborazione con LERU. Nel settembre 2022, le due reti hanno sottoscritto un *Partnership Agreement*.

L'Alleanza ha inoltre definito quattro *Flagship* tematiche,: 1) Salute e cambiamenti demografici nei contesti urbani; 2) *Europeaness* – multilinguismo, pluralità, cittadinanza; 3) Intelligenza Artificiale, modelling e big data; 4) Ambiente, biodiversità, ecologia. Le *Flagship*, ciascuna con un proprio coordinamento interno, sono state identificate con un orientamento alla ricerca ed, in linea con gli obiettivi del progetto Erasmus+, alla didattica *research-based*.

Per quanto riguarda la creazione di nuovi percorsi formativi e lo sviluppo di didattiche innovative, in particolare, 4EU+ ha sviluppato un "modello di implementazione graduale", con un *focus* nella fase di avvio del progetto Erasmus+ su percorsi più facilmente implementabili e integrabili con le offerte formative esistenti – *Summer e Winter Schools*, moduli didattici e laboratori e sul coinvolgimento *bottom-up* dei docenti. In quest'ottica, sono stati lanciati due bandi interni per progetti didattici innovativi, con un approccio *student-centred* e legati alle 4 *Flagship* tematiche i quali, entro il primo triennio, hanno portato alla realizzazione di 61 *educational projects*. L'implementazione dei progetti nella prima fase ha consentito il coinvolgimento di un ampio numero di studenti in attività 4EU+, la sperimentazione di forme di collaborazione diversificate tra docenti e il confronto tra gli uffici di supporto sulle diverse procedure e modelli di avvio e riconoscimento dei crediti presenti negli atenei partner.

I risultati ottenuti nei primi tre anni sono stati notevoli e includono lo sviluppo di due MOOCs - *Massive Open Online Courses* e l'attivazione di veri e propri corsi congiunti. Gli atenei partner, inoltre, hanno aperto agli studenti delle altre università alcuni corsi esistenti nella propria offerta formativa creando un vero e proprio Catalogo 4EU+ degli *Shared Courses* che complessivamente, nel corso degli scorsi 5 semestri, ha incluso 721 corsi. Tra il 2020 e il 2022, infine, sono stati lanciati dei cosiddetti *Mini-Grants* volti a supportare progetti didattici *research-based e/o seed funding* per collaborazioni di ricerca finanziati direttamente da alcune Università partner (Università di Varsavia e Charles di Praga).

Le opportunità di collaborazione intensiva, tuttavia, hanno anche visto l'emergere di alcune sfide. In primo luogo, il progetto Erasmus+ è stato avviato nel novembre 2019, pochi mesi prima dello scoppio della pandemia da Covid-19. Se l'emergenza pandemica ha accelerato sostanzialmente i processi di digitalizzazione della didattica e delle strutture degli atenei dotandoli di strumenti ed *expertise* che sarebbero stati acquisiti molto più lentamente in circostanze normali, la cooperazione tra le università è avvenuta a lungo esclusivamente online, ritardando l'implementazione di alcune iniziative, la mobilità fisica e alterando in parte la qualità della collaborazione. La possibilità di adottare forme di mobilità virtuale, tuttavia, ha consentito la continuazione delle attività nell'ottica di generare flussi di mobilità più strutturati, in presenza, all'interno di una comunità transnazionale che va consolidandosi.

La crisi, inoltre, ha anche evidenziato i potenziali benefici, nello scambio di *best practices* e nella possibile attivazione di azioni congiunte, della gestione coordinata di situazioni di emergenza.

In secondo luogo, per quanto l'ambizione della *European University Initiative* sia quella di portare a una cooperazione intensiva in tutte le missioni delle università, il programma è stata incardinato nella sua fase iniziale nel programma Erasmus+ e solo dopo oltre un anno dal suo lancio sono stati presentati i bandi Horizon 2020 di supporto alle dimensioni della ricerca e dell'innovazione. La presenza delle due opportunità di finanziamento è in linea con l'obiettivo di sostenere sinergie tra istruzione e ricerca e recentemente, la Commissione Europea ha anche avviato un percorso di interlocuzione e co-creazione con le Alleanze intorno alla nuova *European Innovation Agenda*. La frammentazione dei bandi entro differenti programmi e il loro disallineamento nelle tempistiche, tuttavia, ha comportato sforzi aggiuntivi di coordinamento. Attraverso il forum FOREU, le Alleanze hanno manifestato congiuntamente l'esigenza di lavorare entro un quadro di finanziamento integrato che attualmente tuttavia incontra ostacoli strutturali legati alla configurazione dei programmi Erasmus+ e Horizon Europe. Il tema della tipologia dei finanziamenti disponibili sarà fondamentale per lo sviluppo futuro dell'iniziativa ed è oggetto di costante dialogo e interlocuzione tra Alleanze, Commissione Europea e autorità nazionale.

312

Un altro aspetto cruciale, riguarda le persistenti difficoltà e l'effettiva capacità di creare offerte formative congiunte all'interno di contesti normativi che permangono molto differenziati a cominciare dalla coprogettazione, in particolare, dei corsi di laurea congiunti con il riconoscimento di un diploma unico. La partecipazione dell'Alleanza al recente bando europeo sulla creazione di *European Degree Label* e di un *Legal Statute in partnership* con altre Alleanze europee e con le autorità nazionali, rappresenta come già detto un passaggio significativo in questo senso.

Infine, una sfida aperta – e per molti versi riguardante anche l'implementazione del PNRR - riguarda l'impatto dell'iniziativa sulla struttura organizzativa delle università, dalla governance alle unità operative. La partecipazione alle Alleanze porta ad un'intensità di scambi senza precedenti generando effetti virtuosi nel favorire, attraverso lo scambio di *best practices* e le necessità di allineamento delle procedure con i partner, non solo dei processi di semplificazione ma anche, per esempio, di internazionalizzazione. Al contempo, tuttavia, gli sforzi organizzativi dedicati al coordinamento interno e alla cooperazione esterna sono notevoli e richiederanno, nel medio e lungo periodo, riassetto e investimenti.

Considerazioni conclusive

I recenti sviluppi nel processo di europeizzazione dei sistemi di istruzione superiore mettono in luce cambiamenti più ampi relativi al ruolo stesso delle università e alle modalità di cooperazione tra atenei e con *stakeholders* esterni – nazionali ed internazionali - che ne derivano. Come è emerso nei precedenti paragrafi, infatti, negli ultimi anni si è assistito in Europa ad un graduale spostamento da una dimensione quantitativa dell'internazionalizzazione delle università ad una dimensione maggiormente orientata alla qualità, all'inclusione e alla collaborazione. Se il numero di studenti e accordi europei e internazionali, la mobilità di studenti e di ricercatori, il posizionamento nei ranking, permangono indicatori diffusi di attrattività ed eccellenza, accanto al *frame* della competitività emerge anche quello della cooperazione, per molti versi in forme inedite. Si assiste così alla creazione di reti *single-issue* (su temi specifici come la sostenibilità o la promozione di corridoi umanitari nelle zone di conflitto) e di alleanze istituzionali a collaborazione intensiva nel quadro di nuove sinergie tra le diverse missioni degli atenei.

313

La necessità di individuare risposte rapide alle emergenti sfide globali – transizione ambientale e digitale, riduzione delle disuguaglianze, salute globale, nuovi conflitti – vede, ad esempio, una crescente attenzione alla didattica innovativa *research- and challenge-based*, all'educazione digitale e a percorsi formativi di *life-long learning*. Sul versante della ricerca e innovazione, si consolida una spinta verso maggiori collaborazioni con il settore dell'industria e un più attivo coinvolgimento di cittadini e cittadine nelle attività di ricerca e disseminazione dei risultati, anche nella ricerca di base.

La *European University Initiative*, con le sue caratteristiche, è esemplificativa dei processi in atto e vede numerosi punti in comune con il PNRR, a partire dalla sua struttura a 'rete di reti' e l'obiettivo di consolidare, su scala europea, ecosistemi integrati di istruzione, ricerca e innovazione.

Affinchè tale processo sia sostenibile nel lungo periodo, tuttavia, le risorse necessarie in termini di finanziamenti e personale sono elevate e la reale integrazione delle strategie tra diverse università europee richiede non solo tempo ma un efficace '*embedding*' delle attività delle Alleanze all'interno dei singoli atenei. Altrettanto rilevante è la promozione di una cultura trasversale dell'europeizzazione e internazionalizzazione attraverso investimenti in reclutamento e formazione e un maggiore riconoscimento nei percorsi di carriera delle numerose attività svolte da ricercatori e ricercatrici in questi ambiti. A livello dei Paesi membri, inoltre, il superamento degli ostacoli amministrativi e strutturali legati alle differenze dei sistemi nazionali permane un nodo dirimente, soprattutto per quanto riguarda la costruzione di offerte formative congiunte e le carriere di ricercatori e ricercatrici.

Molte di queste sfide sono emerse anche in riferimento al PNRR che ha avuto, nella fase di predisposizione e di lancio dei nuovi progetti, un impatto organizzativo significativo in termini di coordinamento e mobilitazione di risorse e renderà la semplificazione amministrativa e dei processi sempre più cruciale per favorire le collaborazioni esterne.

Un efficace allineamento degli obiettivi e delle attività legate all'europeizzazione delle università e, su scala nazionale, all'implementazione del PNRR, dunque, potrebbe generare ulteriori valore aggiunto. Attraverso investimenti ingenti in reclutamento e infrastrutture, il PNRR sta già contribuendo a un potenziamento complessivo del sistema dell'istruzione e della ricerca italiano e alla riduzione del divario in spesa e numero di addetti che da troppo tempo separa l'Italia da altri paesi europei. I recenti strumenti di europeizzazione, a loro volta, hanno un grande potenziale di valorizzazione su scala europea delle nuove collaborazioni nazionali in corso e di inserimento delle attività di formazione entro progetti o veri e propri campus transnazionali aperti e multiculturali.

La situazione geopolitica mutevole e incerta che caratterizza questo inizio del terzo millennio a livello europeo e mondiale tende, infatti, a favorire la creazione di barriere nazionali e regionali piuttosto che ad abbatterle. La promozione della collaborazione e la riaffermazione dei valori che contraddistinguono le università europee, cresciute grazie all'autonomia e alla libertà accademica con l'obiettivo di favorire la libera circolazione di persone e saperi, assumono dunque oggi un significato ancora più rilevante.

Bibliografia

Cino Pagliarello, M. (2022). Higher education in the single market between (trans) national integration and supranationalisation: exploring the european universities initiative. *Journal of European Integration*, 44(1), 149-164.

Consiglio Europeo (2017). Riunione del Consiglio europeo (14 dicembre 2017) – Conclusioni. <https://www.consilium.europa.eu/media/32217/14-final-conclusions-rev1-it.pdf>

CRUI (2018) L'internazionalizzazione della formazione superiore in Italia. Le università.

De Wit, H., & Deca, L. (2020). Internationalization of higher education, challenges and opportunities for the next decade. In Curaj, A. et al. (eds.) *European Higher Education Area: Challenges for a New Decade*. Springer, 3-11.

De Wit, H., Deca, L., & Hunter, F. (2015). Internationalization of Higher Education -What Can Research Add to the Policy Debate?. In Curaj, A. et al (eds.) *The European Higher Education Area*, Cham, Springer, 3-12.

Estermann, T., Pruvot, E. B., & Stoyanova, H. (2021). The Governance Models of the European University Alliances: Evolving Models of University Governance I. Briefing. European University Association.

European Commission (2019). *European Research Area (ERA) Progress Report 2018*, The European

European Commission/EACEA/Eurydice (2020). *The European Higher Education Area in 2020: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Garben, S. (2020). European Higher Education in the context of Brexit. In Cambien, N. et al. (eds.) *European Citizenship under Stress* (pp. 335-363). Brill Nijhoff.

Jungblut, J., Maassen, P., & Elken, M. (2020). Quo Vadis EHEA: Balancing structural continuation and political variety. In Curaj, A. et al. (eds.) *European Higher Education Area: Challenges for a New Decade*. Springer, 391-415.

Karvounaraki, A., Subramaniam, S., Hristov, H., Ojala, T., Jonkers, K., Huisman, J., Goenaga, X. (2018). *Mapping of European transnational collaborative partnerships in higher education*, EUR 29212 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Kushnir, I. (2016). The role of the Bologna Process in defining Europe. *European Educational Research Journal*, 15(6), 664-675.

Veiga, A., Magalhaes, A., & Amaral, A. (2015). Differentiated integration and the Bologna Process. *Journal of Contemporary European Research*, 11(1).

Zgaga, P. (2020) The Future of the past. In Curaj, Adrian et al. (eds.) *European Higher Education Area: Challenges for a New Decade*. Springer, pp.XXXVIII – XLII.

Conclusioni

Il PNRR e l'università italiana: alcune riflessioni critiche

Rebecca Ghio

Dopo un'analisi delle carenze del sistema universitario e una valutazione delle misure e dell'impatto del PNRR nel contesto italiano, il volume si interroga sul funzionamento e sul ruolo che l'università potrà assumere nel (prossimo) futuro alla luce di questa misura.

Se la prima parte del libro è dedicata infatti all'analisi di quegli aspetti del sistema universitario italiano che oggi sono al centro di un processo di ripensamento o per lo meno di discussione, la seconda parte mira invece ad evidenziare per quali componenti del sistema l'attuazione delle riforme del PNRR potrebbe rappresentare una sfida.

In questa sede, nel tentativo di elaborare una conclusione - per quanto aperta e dialogica - si intende dunque proporre alcune riflessioni derivanti dalle analisi proposte che si spera possano contribuire ad alimentare il dibattito in corso.

La doppia anima del PNRR e le sue conseguenze

Alcuni scenari potrebbero emergere a partire da una premessa rispetto al modo e al momento in cui questo intervento è stato progettato e proposto.

Come sottolineano Capano e Regini (2021), in questo provvedimento possono essere identificate due fasi di progettazione. In un primo momento un maggiore peso l'ha avuto la percezione che l'intervento fosse orientato a rispondere alla pressione del contingente - l'esplosione della crisi pandemica - e che quindi l'ambizione fosse rispondere con risorse straordinarie ad una crisi che da sanitaria sarebbe presto diventata economica e sociale. Nella seconda fase, invece, l'attenzione si è maggiormente concentrata su come questa crisi aprisse una finestra di opportunità utile a trasformare un momento di difficoltà in occasione per sviluppare interventi strategici per il paese, a partire da un'analisi delle sue debolezze.

La premessa che sembra utile sottolineare quindi riguarda la duplicità nelle ambizioni di questo intervento. Queste due ambizioni sembrano riflettere la doppia anima che il PNRR rivela. Da un lato l'esigenza di conformarsi quale intervento che ha tempi ben definiti e immediati per far fronte all'oggi, e dall'altro lato la spinta a utilizzare la leva della necessità quale strumento per superare alcune debolezze strutturali del sistema Paese e porre nuove premesse per il futuro.

Sebbene di per sé potrebbero non rappresentare obiettivi in contrapposizione tra loro, appare paradossale che un tipo di provvedimento che intende intervenire in maniera strutturale

imponga tempi e investimenti che presuppongono attori già pronti. Come sottolineano diversi autori, ciò che potrebbe emergere è che l'esito di queste due spinte produca una tensione tra ciò che è possibile implementare immediatamente e ciò che può strategicamente produrre un effetto in prospettiva. In quest'ottica, anche la Missione 4 "Istruzione e Ricerca" sembra rivelare una doppia natura e la tensione tra queste diverse esigenze potrebbe essere un'interessante lente attraverso cui evidenziare alcune implicazioni già in parte emerse dai capitoli di questo libro.

318

Nell'ambito dell'istruzione superiore, l'ingente investimento previsto dal PNRR si propone anche quale tentativo di "big push", così come sottolinea Viesti (2022): in questa prospettiva i provvedimenti non introducono di per sé molti elementi di riforma, ma rappresentano piuttosto una spinta – possibilmente almeno uguale e contraria – a quella ricevuta dalla crisi. In altre parole, la scommessa sembra essere rappresentata dalla possibilità che la leva delle risorse economiche potenzi le strutture esistenti o crei strutture di connessione tra le diverse componenti del sistema economico e del sistema di istruzione terziaria, tanto da innescare un cambiamento in termini di funzioni e di efficacia.

Per quanto il PNRR non si configuri di per sé quale riforma universitaria, né tanto meno avesse l'ambizione di esserlo, l'inclusione del sistema universitario nel Piano da parte del Governo come settore strategico parrebbe condizione sufficiente a determinarne un futuro sviluppo. Ciò sembra ancora più vero se si considera l'ammontare di risorse straordinarie introdotte in un settore sotto-finanziato e che non aveva mai ricevuto somme paragonabili.

Ciò che si sostiene tuttavia è che l'esito di questo compromesso di ambizioni mostri il tentativo di intercettare alcuni processi e grandi sfide che riguardano i sistemi di istruzione superiore nel mondo, ma con possibili limiti di visione che potrebbero essere in parte letti quale risultato dalle circostanze in cui il provvedimento è stato formulato e approvato.

L'istruzione terziaria come motore di sviluppo del Paese

In tempi di grande fragilità istituzionale il pensiero che alcune delle università europee siano ancora presenti negli stessi luoghi - spesso nelle stesse mura che le hanno viste nascere - e rappresentino una delle istituzioni più longeve a partire dal Medioevo, seconda solo alla Chiesa cristiana, spinge ad interrogarsi certamente sulla loro capacità di resistenza (Kerr 2001). Tuttavia, come sottolinea Prodi (2013), uno dei miti da sfatare è il carattere "di perpetuità e dell'autonomia" attribuito all'università. Il cambiamento in diversi modelli di istruzione superiore suggerisce l'inesistenza di un'unica millenaria istituzione. Infatti, l'analisi storica evidenzia l'affermarsi ciclico di diverse universitates che, susseguendosi l'una all'altra, hanno interpretato in maniera sempre diversa il compito di contribuire a creare e trasmettere conoscenza. Le prove della sua resistenza forse potrebbero essere riscontrate quindi non solo nel mutamento del ruolo all'interno della società, ma anche nel considerare l'università - anziché una parte a sé stante del nuovo sistema europeo - "come una delle strutture portanti del nuovo mondo politico in formazione dal medioevo ad oggi" (Prodi 2013).

Uno degli aspetti principali del PNRR in relazione alla Missione 4 è proprio la prospettiva con cui l'Università - e il sistema di istruzione terziaria in generale - è considerato. Come già argomentato nella Introduzione a questo volume, la domanda sottesa al piano sembra essere quale contributo possa dare l'università alla crescita del Paese, piuttosto che il contrario. In questo senso la funzione dell'università nella società a cui richiama il PNRR è preminentemente quella di motore di sviluppo sociale ed economico inquadrato nel contesto dell'economia della conoscenza.

Già la Strategia di Lisbona (2000), nel definire l'obiettivo da raggiungere nei vent'anni successivi, immaginava di trasformare l'Europa in "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". L'idea di un'*economia della conoscenza* si legava essenzialmente alla possibilità di realizzare una *società della conoscenza* in cui gli obiettivi economici e sociali orientati alla sostenibilità potessero rafforzarsi reciprocamente. L'ambizione della Strategia, quindi, appare senz'altro riferirsi coerentemente al quesito circa il compito e l'utilità dell'Università rispetto alla sua capacità di impatto sulla società.

Dopo un'analisi sulle carenze del sistema, le risorse nel PNRR appaiono quindi suddivise rispetto a tre principali mission: (i) aumentare la capacità di formare sempre più persone fino ai più alti gradi di istruzione, (ii) rafforzare la collaborazione tra università e imprese nelle attività di ricerca di base e applicata e (iii) promuovere l'innovazione e il trasferimento tecnologico.

Per illustrare come la tensione prodotta dalla duplice ambizione di risposta alla contingenza e di aspirazione a misura strategica possa mettere a rischio la riuscita di questo piano, prendiamo ad esempio le misure adottate per il primo dei tre obiettivi: aumentare il numero di persone con istruzione terziaria. Le strategie tracciate per questo obiettivo sono rivolte sia alla domanda che all'offerta di istruzione ed entrambe possono essere considerate strategiche per l'incremento delle possibilità di accesso e di successo formativo.

Per quanto riguarda la domanda di istruzione, la strategia prevede di aumentare le possibilità di accesso tramite maggiori investimenti in orientamento e diritto allo studio. Per aumentare l'offerta, invece, si investirà sugli ITS Academy (prevedendo alcune modifiche rilevanti alla loro organizzazione) e si riformeranno le classi di laurea per consentire una maggiore flessibilità nel proporre anche lauree professionalizzanti.

La strategia di incrementare le risorse economiche a disposizione: l'esempio del diritto allo studio

Per quanto riguarda gli interventi sul diritto allo studio, bisogna partire dal presupposto che il sistema di welfare studentesco nel nostro Paese è senz'altro un elemento di differenza in negativo con molti altri Paesi europei, associato peraltro ad un alto livello di tassazione

(Eurydice 2020). Questo si è verificato nonostante negli anni ci siano stati interventi positivi a sostegno degli studenti: ad esempio la felice eccezione dell'introduzione della "No tax area" mediante la L.232/2016. Questo esempio spicca quando si consideri la scarsa attenzione che la questione del diritto allo studio ha ricevuto; basti ricordare la decennale attesa – che si protrae – per l'attuazione di diversi aspetti del decreto legislativo 68/2012.

Per questo motivo le misure per aumentare l'accessibilità agli studi terziari non possono essere considerate solo con l'obiettivo di aumentare il numero di laureati in funzione di avere un maggior numero di lavoratori in professioni ad alta intensità di conoscenza, ma anche quali fonti di mobilità sociale e inclusione. L'ambizione del PNRR quindi di intervenire in questo ambito corrisponde in effetti pienamente all'intento di rinforzare la funzione dell'università quale motore dello sviluppo del Paese; tuttavia, le misure messe in campo sembrano non tener conto di alcuni aspetti.

In primo luogo, il PNRR continua a seguire una concezione limitata di diritto allo studio, circoscritta all'incentivo economico. Nonostante siano previste risorse per rinforzare i processi di orientamento, perché queste politiche siano efficaci al fine di aumentare l'accesso di studenti svantaggiati, non è sufficiente fornire informazioni generali sull'istruzione (Ballarino et al. 2022), ma è importante includere servizi attivi come consulenze o la semplificazione dei processi di iscrizione (Herbaut e Geven 2020). Inoltre, il diritto allo studio non è strutturato quale reale misura di welfare studentesco, ma è ridotto ad una sorta di "provvidenza" allo studio, come meglio delineato da Ghizzoni in questo volume. Come sottolinea saggiamente Modica (2021), il ruolo strategico del diritto allo studio dovrebbe essere principalmente contenuto nell'obiettivo di consentire ai giovani una facilitazione profonda nel processo di autonomia e indipendenza dalla famiglia tramite l'accesso ai più alti gradi dell'istruzione, tanto più in un contesto come quello italiano in cui questo processo è largamente ritardato, aggiungendo al supporto di tipo economico altre componenti che consentano di agevolare e riempire di significato l'esperienza formativa.

In secondo luogo, come analizza dettagliatamente Laudisa in questo volume, anche considerando solo l'aspetto finanziario la quantità di risorse investite è sottodimensionata rispetto agli obiettivi stessi che il PNRR si pone. Consideriamo l'incremento (in numero e in entità) di borse di studio: in questo caso la dimensione del compromesso tra strategico e contingente si associa a probabili carenze di analisi, rischiando di risolversi in pesanti ricadute sull'efficacia dell'intervento. La leva economica non solo potrebbe non raggiungere lo scopo prefissato, ma potrebbe avere anche un effetto controproducente. La necessità, infatti, di integrazione di risorse da parte delle regioni - così come previsto dal meccanismo di finanziamento delle borse di studio - sarà tale da rischiare, in alcune, di ridurne il numero per mancanza di fondi.

In terzo luogo, l'aspettativa che l'investimento produca un cambiamento di sistema sembra poter essere disattesa anche se si considera l'ingente investimento in edilizia studentesca (960 milioni), quello più rilevante in termini economici e di prospettiva perché pensato

esattamente nella logica di costituire un incremento strutturale nel numero di posti letto disponibili. Così come immaginato si rivela invece uno strumento di supporto agli oneri di gestione nel prossimo triennio, che spingerà i soggetti coinvolti non tanto ad aumentare la costruzione di nuove residenze per gli studenti quanto piuttosto a sfruttare le strutture esistenti o in via di costruzione, poi riconvertibili ad usi differenti, al termine del breve periodo durante il quale percepiranno il sussidio statale.

La strategia di utilizzare le risorse economiche per intercettare un processo: l'esempio degli Its Academy

321

L'investimento sugli Istituti Tecnici Superiori e la riforma delle classi di laurea possono essere letti quale esempio di tentativo di intercettare un processo, quello della diversificazione dei percorsi di formazione terziaria, già avvenuto da tempo in molti altri Paesi. In particolare, l'utilizzo delle risorse economiche (associato ad una moderata riforma dell'organizzazione istituzionale) ambisce ad essere l'innesco sufficiente per modificare la dinamica del sistema e per questo ritraggono una declinazione della già citata tensione tra necessità contingente - ambizione strategica.

Il PNRR, in questo caso, sembra cogliere un'esigenza sicuramente chiara: l'Italia si distingue nel panorama europeo per un basso numero di laureati triennali e per l'assenza (o influenza molto limitata) di programmi professionalizzanti. Se è vero che la percentuale di laureati magistrali tra i 25 e i 34 anni italiana è sopra la media OCSE (15,5% vs 14,4), osservando i dati dei giovani che hanno ottenuto un titolo triennale in Italia i numeri sono radicalmente più bassi e la percentuale scende a meno della metà della media OCSE (11,9% vs 24%) (OECD 2021a).

Certamente l'investimento di 1,5 miliardi sugli ITS Academy (quasi il 5% dell'investimento totale nella Missione 4) pone l'accento sul tema della differenziazione del sistema terziario in Italia o per lo meno sembra indicare l'intenzione di utilizzare un'occasione di finanziamento straordinario per dare l'avvio ad un cambiamento. Anche la riforma delle classi di laurea (Rif. 1.5), in cui si legge "ci si attende, inoltre, che essa ampli le possibilità di attuazione di programmi di formazione professionale introducendo classi di laurea innovative professionalizzanti" (Italiadomani, MUR, 2021) sembra andare nella stessa direzione. Tuttavia, come sottolinea Gavosto in questo volume, l'obiettivo prefissato entro il 2026 di aumentare del 100% il numero di diplomati non sembra essere molto ambizioso, dato che contribuirebbe con una quota ancora molto esigua all'obiettivo di aumentare il numero di giovani con titolo terziario (circa il 3% dei laureati).

D'altro canto, la crescita risulta esigua ma credibile, considerata la natura degli ITS, programmati per essere connessi ai distretti locali (non possono esservene due nella stessa provincia sulla stessa area tecnologica). A questo si aggiunge quanto dice l'art. 9 comma 1 della Legge del 15 luglio 2022, n. 99 che istituisce il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore:

“Gli ITS Academy sono costituiti sul territorio nel rispetto delle competenze esclusive delle regioni in materia di programmazione dell’offerta formativa e secondo criteri che assicurano il coinvolgimento delle parti sociali”. In quest’ottica il ruolo delle lauree professionalizzanti, anche se ancora lontane dall’essere oggetto di investimento da parte delle università, sembra fondamentale per immaginare la possibilità di costituire una reale trasformazione di sistema. In ogni caso, a prescindere dall’impatto che questa misura avrà sul sistema, ciò che possiamo cogliere fin d’ora è che il tentativo di intervenire in questo ambito avviene in un Paese in cui il dibattito intorno all’allargamento dei sistemi di istruzione terziaria non si è mai risolto e i tentativi falliti alle spalle non hanno consentito di intraprendere una strada per la diversificazione dell’offerta di formazione. Come già ricordato da Modica e Ghizzoni in questo volume, l’Italia ha rimandato la propria decisione in merito per cinquant’anni, incentrando la discussione intorno a chi dovesse essere il soggetto primario erogatore di questo tipo di istruzione in un Paese così culturalmente legato al titolo di studio in sé. Come meglio descritto dai due autori, infatti, i diversi tentativi furono caratterizzati dall’oscillazione tra soluzioni elaborate all’interno del sistema accademico e soluzioni esterne, che prevedevano nuove istituzioni post secondarie al di fuori sia delle scuole che delle università. Nessuno di questi però ha avuto come esito la trasformazione del sistema. L’espandersi del sistema italiano, seppure significativo, non ha davvero comportato una reale trasformazione da sistema d’élite a sistema di massa (Turri 2016).

Questo a fronte invece di un contesto internazionale che a partire dagli anni ‘60 ha differenziato i propri sistemi di istruzione superiore, da un lato per rispondere al fenomeno di massificazione e dall’altro per far fronte al moltiplicarsi delle funzioni attribuite all’università. Shavit (2007) in uno studio comparato su quindici paesi ha concluso che sistemi diversificati sono associati a più alti livelli di iscrizione e a livelli di inclusione leggermente superiori rispetto a sistemi duali o unificati. Allo stesso tempo Marginson (2016) sottolinea come sia molto difficile che condizioni di diversificazione istituzionale non si traducano in relazioni gerarchiche e stratificate tra differenti tipi di istituzioni coinvolte nel sistema terziario con notevoli impatti sia sulla qualità dell’istruzione offerta agli studenti sia sui benefici e le opportunità che il titolo può offrire.

Questo sembra ancora più rilevante se si considera il contesto italiano, dove persistono profonde disuguaglianze territoriali e sociali. Tuttavia, l’assenza di alternative professionalizzanti di livello terziario rappresenta un limite che alimenta il rischio di non includere proprio quegli studenti tradizionalmente non attratti dai percorsi universitari.

In ogni caso l’assenza di tentativi strutturali impedisce oggi di conoscere l’esito (più o meno inclusivo) di un processo di differenziazione in Italia, ma il nodo non sembra risolto. Pur consapevoli delle specificità che ogni contesto nazionale porta con sé, il tempo perduto avrebbe potuto significare la possibilità di aprire un confronto alla luce dell’esperienza di altri paesi per valutare alternative di policy, anche in un’ottica di una maggiore considerazione del tema dell’equità.

In un recente lavoro, Webb (2022) ha valutato gli effetti sull'equità di diverse politiche di espansione dell'istruzione superiore in paesi molto eterogenei tra loro. L'Australia, in cui più della metà (54,6%) degli adulti tra i 25-34 anni possiede un titolo di tipo terziario (OECD 2022) fornisce un chiaro esempio di policy orientata ad aumentare l'offerta di formazione tramite una legislazione che consente di accreditare un maggior numero di istituzioni in potere di erogare bachelor degree e un sistema di finanziamento basato sulla domanda. Tuttavia, in questo caso una forte differenziazione dei sistemi - in termini di governance, di forme e di quantità di finanziamento - ha portato a considerare il settore vocational come un percorso di più scarso prestigio, contribuendo a favorire la dipendenza dal background di provenienza degli studenti nella scelta. Un altro elemento interessante da considerare è che anche il comportamento delle università può incidere rispetto all'efficacia nella capacità di attrarre studenti con diversi background formativi indipendentemente dal contesto nazionale di policy. A tal proposito, il confronto tra Scozia e Inghilterra sembra illuminante (Croxford e Raffe 2014): la Scozia, infatti, ha promosso sistematicamente l'accesso all'università degli studenti provenienti da percorsi professionali, sia sostenendo gli studenti economicamente sia facilitando il passaggio ai college che offrivano lauree a ciclo breve distribuite sui territori. L'Inghilterra d'altro canto ha promosso un regime di competizione che ha spinto a creare i Foundation Degree, che rispetto alle università scozzesi si sono rivelati più accoglienti per i non nativi, con il risultato di creare un flusso di studenti con questo tipo di background verso l'Inghilterra. Webb (2022) inoltre sottolinea come la possibilità di mantenere una qualità diffusa dell'istruzione superiore sufficiente a non produrre disparità tali da compromettere il riconoscimento dei risultati sia strettamente connessa alla questione della permeabilità tra i sistemi, determinante per garantire maggiore equità. Sistemi ibridi, come quello norvegese e canadese, sembrano allargare più facilmente la partecipazione di studenti con background più svantaggiati rispetto a sistemi più rigidi, quale quello australiano o russo. L'esempio russo consente di evidenziare un ulteriore limite proprio dei sistemi rigidamente separati. Prevedendo una forte selezione per i percorsi accademici, piuttosto che favorire una più ampia partecipazione degli studenti svantaggiati, il canale vocational si è diffuso tra le famiglie agiate con figli ad alto rischio di fallimento quale strada breve per ottenere un titolo che dia accesso a migliori posizioni lavorative per la prole. Maggiore permeabilità implica però reciproco riconoscimento, anche reputazionale, dei percorsi scelti dagli studenti. Tuttavia, questo richiede notevoli capacità di coordinamento, maggiore apertura nei confronti degli stakeholders e maggiore coinvolgimento delle parti sociali, come dimostrato da Paesi quali Germania, Austria e Svizzera. In merito a questo tema le misure del PNRR sembrano invece eludere la questione della permeabilità immaginando in larga parte sistemi distinti.

Le sfide non colte: l'esempio dell'apprendimento permanente

La stretta tra queste due esigenze (prospettiva e contingente) sembra inoltre aver contribuito a fare saltare parte di un'analisi più complessiva e meno dipartimentalizzata che poteva cogliere la rilevanza di alcuni ambiti strategici, se si considera l'università come motore di sviluppo, quale ad esempio la questione dell'apprendimento permanente. Se da un lato questo risultato potrebbe essere inteso quale carenza d'analisi, dall'altra potrebbe invece rappresentare l'esito di un intervento che ha indagato quali aspetti dell'esistente potessero rappresentare una leva per innescare un cambiamento, identificandoli dunque come target. In quest'ottica certamente le politiche di formazione permanente non rappresentano un punto di forza per il sistema terziario italiano.

324

A parte un generico accordo trasversale tra le forze politiche sull'importanza del lifelong learning, infatti, non sono mai state formulate policy che puntassero a valorizzarne il ruolo o che ne facessero un punto di forza tale da presupporre un ripensamento di sistema (Stanchi 2020). Sebbene le attività definite di "formazione continua" rientrino in quelle incluse nella Terza Missione, non sono stati proposti o immaginati sistemi di incentivazione legati a queste attività, benché meccanismi premiali funzionali alla distribuzione delle risorse siano previsti invece per molti ambiti del sistema universitario. Al contrario, nel country report di Eurydice che descrive le attività del sistema di istruzione italiano rispetto alla Formazione per gli Adulti, vengono indicati quali soggetti coinvolti unicamente i CPIA (Centro provinciale per l'istruzione degli adulti).

Eppure, il nostro Paese rappresenta un caso anomalo in Europa per l'alta proporzione di adulti "low-qualified" e la bassa partecipazione di adulti ad attività di formazione, dinamica che suggerisce una poco promettente combinazione di bisogni e impossibilità di colmarli (Eurydice 2021). Dopo Turchia (39%) e Spagna (22,5%) siamo il terzo paese in Europa per numero di "low performers" in numeracy e literacy (21.3%) tra la popolazione adulta (16-64 anni). Più di un terzo (34%) possiede un basso livello di competenze digitali e presentiamo inoltre la più alta percentuale di coloro che non ne possiede alcuna (3%). Come in buona parte dei paesi dell'Est e Sud europeo, meno del 10% riceve suggerimenti o indicazioni in merito a possibilità di formazione e in ogni caso questo avviene solo tra coloro che sono in cerca di opportunità lavorative. A differenza di due terzi dei paesi europei, inoltre, in Italia non esistono piattaforme o database che raccolgano informazioni in merito alle opportunità formative né generiche né tanto meno personalizzate rispetto alle esigenze dell'utente (Eurydice 2021).

Evidentemente in un sistema economico nel quale la conoscenza gioca un ruolo centrale, la presenza di persone formate in ogni fase della loro vita diventa la risorsa fondamentale del sistema produttivo e la formazione permanente non può che essere parte dell'architettura che regge il processo. Questo è ancora più vero se si considera non solo l'economia della conoscenza, ma la società della conoscenza. Come sottolinea Margiotta (2012) il rischio di

esclusione sociale in un modello di società e di economia trainato dalla conoscenza cresce se non si considera adeguatamente l'istruzione come un diritto prima ancora che un dovere. La capacità di acquisire competenze lungo tutto l'arco della vita dipende infatti dalle conoscenze - e in particolare dalla capacità di imparare - acquisite in precedenza (OECD 2021b). Da questo deriva anche la possibilità di comprendere e anticipare i propri bisogni formativi e connetterli in modo proficuo al proprio contesto lavorativo e sociale. Sostenere il diritto all'apprendimento permanente significa quindi supportare le persone nell'utilizzo dei propri saperi, aiutandole a costruire progettualità autonome e consentire di sviluppare competenze che offrano la possibilità di cogliere le opportunità e riempirle di significato tramite le proprie risorse (Costa 2016). Competenze che da una parte - considerata la natura sociale dell'apprendimento - vanno accresciute all'interno di reti capaci di moltiplicare le potenzialità di azione e dall'altra non siano semplicemente funzionali allo svolgimento di specifici compiti, ma contribuiscano a formare dei ruoli che in quanto tali vivono di trasformazioni ed esperienze di chi li ricopre e si evolvono nel tempo (Butera, 2018).

Sebbene il sistema italiano in questo ambito appaia senz'altro deficitario - e di conseguenza sarebbe stato probabilmente complicato utilizzare la leva economica - investire e coinvolgere le università nella formazione permanente appare strategico considerato anche il loro crescente ruolo in questo ambito in tutto il mondo. Diversificando la loro offerta, in ottica di proporre sempre più alternative a studenti non tradizionali, le università si stanno infatti ridefinendo quali centri per l'apprendimento permanente (Atchoarena 2021). La scommessa del programma SkillsFuture di Singapore può essere un esempio di politica nazionale ampia e ambiziosa, non confinata nello spazio della formazione professionale, in cui gli sforzi di integrazione tra sistema di istruzione superiore e gli obiettivi di policy sembrano sinergici e coerenti (Woo, 2018) e dove l'impegno di definire un'infrastruttura di incentivazione delle università che tenga conto della complessità del compito e dell'impatto che genera nella società si costituisce quale parte integrante della strategia (Sung et al. 2022). Anche esempi di università di élite come la Open Loop University di Stanford vanno nella direzione di contribuire ad offrire opportunità di formazione che guardano al concetto di educazione permanente quale possibilità per gli individui di allineare i percorsi di apprendimento ai propri obiettivi personali oltre che alle esigenze del mercato del lavoro.

Infine, per un auspicabile investimento del nostro Paese nell'apprendimento permanente, occorrerà tenere presente, come sottolineato da Field (2000), che le difficoltà di definire policy efficaci e concrete possono essere superate solo avendo chiaro che i contenuti formativi da conseguire devono essere coerenti con gli obiettivi strategici che si vogliono raggiungere. La formazione degli adulti, infatti, in generale coinvolge diversi attori e copre molteplici aree di intervento poiché deriva dalla necessità di rispondere a cambiamenti complessivi della società portati da grandi processi (come la globalizzazione e la trasformazione tecnologica). Pertanto, più che nei settori di base di istruzione ed educazione, essa chiama in

causa i contenuti dei propri percorsi in un bilanciamento specifico di saperi, competenze e metodologie, che deve variare e coordinarsi rispetto all'obiettivo originario della formazione stessa (aggiornamento ai nuovi processi produttivi, competenze per affrontare riconversioni strutturali etc.). Inoltre, lo spostamento da istruzione ad apprendimento significa anche uno shift da obiettivi di policy più chiari e definiti a questioni più "soft" – intese come più articolate, intangibili, ridefinibili nel tempo – che rendono intrinsecamente più difficile la loro realizzazione.

Motore di quale sviluppo?

Un'ultima riflessione riguarda invece il modello di sviluppo che emerge dal PNRR. In tutta la Missione 4 viene riflessa l'immagine delle priorità politiche che questo piano propone. Alcuni elementi chiave quali sostenibilità, transizione ecologica, digitalizzazione rappresentano non solo il carattere di un modello di sviluppo ma anche scelte di campo e di valore in cui certamente il sapere scientifico e tecnologico rappresenta il fulcro. Al contempo però la natura episodica e temporanea dei seppur ingenti investimenti, oltre all'ampiezza e all'eterogeneità delle coalizioni parlamentari che lo hanno sostenuto, non garantiscono un accordo di visione nel prossimo futuro. La transizione di questo piano attraverso più di un governo in condizioni di "stato di emergenza" e l'approvazione da parte di un governo ad amplissima maggioranza ovviamente non assicura di per sé la coincidenza con un mandato politico a sostegno del modello di sviluppo che emerge. Anzi, l'assenza di un dibattito pubblico ampio riflette piuttosto una visione più "tecnocratica" in cui vincoli tra riforme e obiettivi sembrano poter prescindere da influenze politiche.

A questo si aggiunge una probabile sottovalutazione del contesto e delle possibilità di implementazione di questo piano. Se è vero che tempi e limiti definiti possono rappresentare l'opportunità di forzare alcune logiche di conservazione, d'altro canto potrebbero rappresentare una sfida troppo complessa da cogliere. Come approfondito da Capano e Checchi in questo volume, la debolezza di una governance sistemica ed istituzionale allineata alle ambizioni e alle richieste del PNRR si associa alla scarsa capacità di indirizzo strategico da parte dei ministeri. Inoltre, le capacità di cambiamento degli atenei, le loro competenze interne e la loro preparazione preesistente agli interventi previsti dal PNRR sono molto diversi da ateneo ad ateneo (vedi Nobili, Tomasi e Turri in questo volume).

La combinazione di questi fattori sembra quindi prestare il fianco ad ampi margini di messa in discussione del piano sia rispetto alle priorità del modello di sviluppo sia rispetto alla loro declinazione. Nonostante sia chiaro che la pandemia abbia riportato alla ribalta l'importanza dei saperi nel contesto globale, richiamando l'attenzione sulla natura universale e la funzione internazionale che le università posseggono, la caratteristica dominante dell'istruzione terziaria è il suo inserimento nei contesti nazionali e locali (De Wit e Altbach 2021). In questo senso, considerando le università quale componente fondamentale dell'architettura

istituzionale nazionale, è più facile comprendere come stravolgimenti politici e sociali possano comportare l'esercizio di forti pressioni e determinare anche dall'esterno mutamenti sia nella governance interna agli atenei che nella definizione delle loro funzioni (Shattock 2014). Un esempio potrebbe essere ravvisato nelle analisi di Douglass (2021) che, in un recente volume, si interroga su come la diffusione di populismo e idee neo-nazionaliste abbiano avuto impatto sulle missioni, le attività e la produttività delle università in diversi Paesi del mondo indagando, in ottica comparata, il reciproco ruolo di influenza tra Stati nazionali (nella loro declinazione politica e normativa) e università.

In conclusione, se ancora non possiamo conoscere quale sarà l'effettivo impatto del PNRR sull'università, certamente un'opportunità può essere colta fin da subito: riaprire un dibattito in Italia sul ruolo dei saperi e di conseguenza sul ruolo dell'istruzione superiore dentro e fuori i confini nazionali (come altri autori propongono: vedi ad esempio Huisman e Van der Wende 2022). Se avesse anche solo l'effetto di rimettere al centro dell'attenzione pubblica questo tema, il PNRR avrebbe già svolto un ambizioso compito.

Bibliografia

- Atchoarena, D. (2021). Universities as Lifelong Learning Institutions: A New Frontier for Higher Education?. In: van't Land, H., Corcoran, A., Iancu, DC. (eds) *The Promise of Higher Education*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67245-4_47
- Ballarino, G., Filippin, A., Abbiati, G., Argentin, G., Barone, C., Schizzerotto, A. (2022). The effects of an information campaign beyond university enrolment: A large-scale field experiment on the choices of high school students, *Economics of Education Review*, Volume 91.
- Butera, F. (2018). Industria 4.0. come progettazione partecipata di sistemi socio-tecnici in rete. In Cipriani A., Gramolati A., Mari G., *Il lavoro 4.0. la Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*. Studi e Saggi 180, Firenze: Firenze University Press.
- Capano, G., Regini, M. (2021). Le politiche universitarie al tempo del Covid-19: le risposte parallele. Vol 8, pp. 281-304, doi:10.7389/101681.
- Costa, M. (2016). L'apprendimento permanente come leva generativa per un nuovo learnfare, in «Formazione & Insegnamento. Rivista internazionale di Scienze dell'educazione e della formazione», 14, 2, pp. 63-78.
- Croxford, L., Raffe, D. (2014). Social class, ethnicity and access to higher education in the four countries of the UK: 1996–2010, *International Journal of Lifelong Education*, 33:1, 77-95.
- De Wit H., Altbach P.G. (2021). Internationalization in higher education: global trends and recommendations for its future, *Policy Reviews in Higher Education*, 5:1, 28-46, DOI: 10.1080/23322969.2020.1820898.
- Douglass, J.A. (2021). *Neo-nationalism and Universities: Populists, Autocrats, and the Future of Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press., doi:10.1353/book.85165.

Eurydice, Krémó, A. (2020). National student fee and support systems in European higher education: 2020/21, European Education and Culture Executive Agency, Publications Office.

Eurydice, (2021). Adult education and training in Europe: Building inclusive pathways to skills and qualifications, European Commission/EACEA/Eurydice Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Field, J. (2000). 'Governing the Ungovernable: why lifelong learning policies promise so much yet deliver so little', *Education Management and Administration* 28 (3), 249-261.

Herbaut E., Geven K. (2020). What works to reduce inequalities in higher education? A systematic review of the (quasi-) experimental literature on outreach and financial aid, *Research in Social Stratification and Mobility*, 65 Article 100442.

Huisman, J., Van der Wende, M. (2022). A Research Agenda for Global Higher Education, Edward Elgar, Cheltenham, pp.256.

Kerr C. (2001). *The uses of the University: Fifth Edition*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Marginson, S. (2016). The worldwide trend to high participation higher education: dynamics of social stratification in inclusive systems, *High Educ*, 72:4, 413-434.

Margiotta, U. (2012). Capitale formativo e welfare delle persone. Verso un nuovo contratto sociale, in «MeTis», II-1, disponibile al link: <http://www.metisjournal.it/metis/anno-ii-numero-1-giugno-2012-orientamenti-temi/37-saggi/191-capita>.

Modica, L. (2021). «Il ruolo delle istituzioni formative nel diritto allo studio universitario», in AA.VV, *Come costruire un sistema di "diritto alle competenze" efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?*, Discussion Paper n° 5, Università degli Studi di Milano, UNIMI2040, febbraio.

MUR (2021). *Italiadomani. Attuazione delle misure del PNRR*, dicembre.

OECD (2021a). *Education Statistics Database*, available at https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/educ_uae_grad01/default/table?lang=en.

OECD (2021b). *OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0ae365b4-en>.

OECD (2022). *Population with tertiary education (indicator)*. doi: 10.1787/0b8f90e9-en.

Prodi, P. (2013). *Università dentro e fuori*, Il Mulino, Bologna.

Shattock, M. (2014). *International trends in university governance*, Routledge, New York.

Shavit, Y., Arum, R., Gamoran, A. (2007). *Stratification in Higher Education: A Comparative Study*, Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press.

Stanchi A. (2020). *Adulti e università: un incontro difficile? Un'esplorazione del fenomeno attraverso la realtà piemontese*, IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte, Torino.

Sung, J., Sheng, Y. Z., Liao, A. K., Xinhui, A. C., Liu, L., e Coates, H. (2022). Augmenting the role of higher education institutions in lifelong learning: Designing an indicator framework for policy application. *International Journal of Chinese Education*, 11(1), 22125868211072931.

R. Ghio. Conclusioni

Turri, M. (2016). The difficult transition of the Italian university system: growth, underfunding and reforms, *Journal of Further and Higher Education*, 40:1, 83-106.

Viesti G. (2022). Riuscirà il pnrr a rilanciare l'italia?, *Rivista politica e cultura, Il Mulino* <https://www.rivistailmulino.it/a/riuscir-il-pnrr-a-rilanciare-l-italia>

Webb, S. (2022). Higher Vocational Education and the Matter of Equity. In: Knight, E., Bathmaker, AM., Moodie, G., Orr, K., Webb, S., Wheelahan, L. (eds) *Equity and Access to High Skills through Higher Vocational Education*. Palgrave Studies in Adult Education and Lifelong Learning. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-84502-5_2

Woo J. J (2018). Educating the developmental state: policy integration and mechanism redesign in Singapore's SkillsFuture scheme. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 267–284. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1368616>
<http://work-driving-national-effort-to-develop-skills-for-the-future>

Notizie sui curatori e sugli autori

Marino Regini è professore emerito di Sociologia Economica all'Università Statale di Milano, dove presiede il Gruppo di progetto UNIMI 2040. Le sue pubblicazioni riguardano i rapporti fra stato e mercato, le relazioni industriali e, in anni più recenti, i sistemi universitari. Fra i suoi libri: *Mediterranean Capitalism Revisited* (Cornell University Press 2021, con L.Burroni e E.Pavolini, eds), *Università e innovazione* (Il Mulino 2019, curato con C.Trigilia), *Salvare l'università italiana* (Il Mulino 2017, con G.Capano e M.Turri), *European Universities and the Challenge of the Market* (Elgar 2011)

Rebecca Ghio è assegnista di ricerca nel gruppo di progetto UNIMI 2040 e dottoranda in "Economic sociology and labour studies" all'Università Statale di Milano. Si è laureata in Cooperazione sviluppo e innovazione nell'economia globale all'Università degli studi di Torino. È stata coordinatrice nazionale di un'associazione studentesca universitaria e il suo principale interesse di ricerca riguarda l'istruzione superiore

Maria Pia Abbracchio è professoressa ordinaria di farmacologia all'Università di Milano, dove è anche Prorettore vicario con delega a Ricerca e Innovazione. È Vice Presidente di Fondazione Unimi, membro del Cluster Lombardo Scienze della Vita e Presidente di *Gruppo2003* per la ricerca scientifica che raccoglie gli scienziati italiani più citati al mondo. È autrice/coautrice di più di 200 pubblicazioni scientifiche. Nel 2014, il presidente Giorgio Napolitano l'ha nominata *motu proprio* Commendatore dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

Antonella Baldi è professore ordinario in Nutrizione e Alimentazione Animale presso l'Università degli Studi di Milano e dal 2018 Prorettrice con delega all'internazionalizzazione. Dal 2019 è responsabile per l'ateneo delle attività legate all'Alleanza 4EU+. Durante la sua carriera ha ricoperto diverse cariche nell'ambito di riviste e associazioni italiane ed europee di settore e della progettazione europea come valutatrice ERC e delegata italiana del Programma europeo COST - 2006-2014

Gabriele Ballarino è professore di Sociologia economica all'Università di Milano. Nella sua ricerca si occupa di istruzione, in particolare in rapporto alla stratificazione sociale e al mercato del lavoro. Ha pubblicato di recente *Sociologia dell'istruzione* (2021, con N. Panichella) e *Education, Occupation and Social Origin* (2016, curato con F. Bernardi)

Gilberto Capano è professore ordinario di Scienza Politica e Analisi delle Politiche Pubbliche all'Università di Bologna. Negli ultimi anni ha focalizzato la sua attenzione di ricerca soprattutto sulla governance e il policy design nelle politiche universitarie, sanitarie e di crisis management. Recentemente ha pubblicato, insieme a J.Reyner, F. Toth e A.Zito, *Trajectories of Governance: how states have shaped critical policy sectors* (Palgrave 2022) e ha curato con D. Jarvis *Convergence and Diversity in the Governance of Higher Education* (Cambridge University Press 2020)

Daniele Checchi è professore di economia politica presso l'Università degli Studi di Milano, e si occupa di economia dell'istruzione. Ha fatto parte del Consiglio Direttivo di ANVUR (2016-19) e diretto il Centro Studi di INPS (2020-22).

Alice Civera è ricercatrice (RTDA) presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale, dell'informazione e della Produzione all'Università degli studi di Bergamo, dove insegna "Human Resource Management". È membro del Cisalpino Institute for Comparative Studies in Europe, all'interno del quale si occupa dello studio dei sistemi universitari in ottica prettamente comparativa. Recentemente la sua attività di ricerca verte sul finanziamento dei sistemi universitari e le politiche di reclutamento del personale accademico.

Alberto Felice De Toni è professore di Ingegneria Economico-Gestionale presso l'Università di Udine, Direttore Scientifico di CUOA Business School, Presidente del Comitato Ordinatore della Scuola Superiore a Ordinamento Speciale della Difesa, Presidente dell'Organismo di Valutazione dell'Istituto Superiore di Sanità e membro dell'Academia Europæa. È stato Preside della Facoltà di Ingegneria, Magnifico Rettore, Presidente della Fondazione CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) e Presidente dell'Associazione Italiana di Ingegneria Gestionale.

Elena Del Giorgio è, dal 2017, *Policy Officer* presso l'Università degli Studi di Milano a supporto delle attività dell'ateneo legate alla LERU, all'Alleanza 4EU+, al Gruppo UNIMI2040 e ad altre partnership istituzionali. Da aprile 2022 è anche *Policy Officer*, in distacco, presso il Segretariato Generale dell'Alleanza 4EU+ (Heidelberg). In precedenza, dopo aver ottenuto il titolo di dottorato in Scienze Politiche e Sociali presso lo *European University Institute*, ha svolto attività di ricerca in vari progetti europei in Italia e all'estero

Giorgio Donna, già professore ordinario di Economia Aziendale all'Università e al Politecnico di Torino, è stato dirigente ministeriale (capo Dipartimento del MIUR), direttore generale dell'Università del Piemonte Orientale, presidente o componente di Nuclei di valutazione. Esperto di strategia, organizzazione, economia e finanza, ha collaborato come consulente e formatore con grandi imprese private italiane e internazionali e con enti pubblici complessi. È autore, tra gli altri, del libro *"L'università che crea valore pubblico"* (Il Mulino, 2018).

Andrea Gavosto, economista, dal 2008 dirige la Fondazione Agnelli, che da allora ha concentrato le attività di ricerca sui temi dell'istruzione in Italia. Ha pubblicato numerosi saggi di economia del lavoro e dell'istruzione.

Manuela Ghizzoni è ricercatrice in Storia medievale presso l'Università di Bologna. È stata Deputata dal 2006 al 2018; nel 2012 è stata eletta Presidente della Commissione Cultura e Istruzione della Camera dei Deputati. Durante il mandato parlamentare si è particolarmente dedicata alle politiche in favore del sapere, dell'istruzione e della formazione

Federica Laudisa è ricercatrice presso l'IRES Piemonte. Ha un'esperienza ventennale nell'analisi delle politiche per il diritto allo studio scolastico e universitario, sia a livello locale che nazionale. Nel 2011 ha fatto parte del gruppo di lavoro istituito dal MIUR per la revisione della normativa nazionale sul diritto allo studio universitario. Nel 2017, con incarico triennale, è stata nominata in qualità di esperta nell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario

Michele Meoli è professore associato presso il Dipartimento di Ingegneria Gestionale, dell'Informazione e della Produzione dell'Università degli Studi di Bergamo, dove insegna "Financial Management" e "Fintech and Digital Finance". È direttore del Cisalpino Institute for Comparative Studies in Europe. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche sia nell'ambito dell'Entrepreneurial Finance, sia nel campo dell'Higher Education. Negli ultimi anni ha focalizzato la sua attività di ricerca sullo studio comparativo dei sistemi universitari europei.

Luciano Modica, matematico e politico, è stato Rettore dell'Università di Pisa e presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. Già Senatore della Repubblica, è stato Sottosegretario all'Università nel Governo Prodi dal 2006 al 2008

Corrado Nobili è dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. È stato Assegnista di Ricerca presso il Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università degli Studi di Milano, con il quale collabora attualmente. Si occupa di temi inerenti a public management, Istruzione terziaria e PNRR.

Stefano Paleari è professore ordinario di Analisi dei Sistemi Finanziari e Public Management presso l'Università degli Studi di Bergamo, dove è stato rettore dal 2009 al 2015. Durante la sua carriera ha ricoperto il ruolo di Segretario e Presidente della CRUI, è stato membro del board della European University Association, e Consigliere del Ministro dell'Università e della Ricerca per l'Implementazione del PNRR fra il 2021 ed il 2022. La sua attività di ricerca si focalizza sui problemi di organizzazione e gestione nel settore universitario e in quello del trasporto aereo.

Riccardo Pietrabissa è dottore di ricerca in Bioingegneria e Professore Ordinario di Bioingegneria Industriale. Al Politecnico di Milano ha fondato e gestito l'Ufficio di Trasferimento Tecnologico ed è stato Prorettore Vicario per il Polo di Lecco. Al CNR è stato Direttore di Dipartimento e Vice Presidente del Consiglio Scientifico. È presidente della Fondazione Eucentre e Rettore della Scuola Universitaria Superiore IUSS di Pavia. Da oltre vent'anni si occupa di valorizzazione della ricerca

Francesco Ramella è professore ordinario di Sociologia Economica e del Lavoro all'Università di Torino, dove dirige il Dipartimento di Culture, politiche e società. È stato co-fondatore e primo presidente della Società Italiana di Sociologia Economica (SISEC). Tra i suoi libri più recenti: *The Economy of Collaboration* (con C. Manzo, Routledge 2022; Il Mulino 2019); *Sociologia da inovação econômica* (UFRGS Editora 2020; Routledge 2016; Il Mulino 2013); *La terza missione degli accademici italiani* (con A. Perulli, R. Semenza, M. Rostan, Il Mulino 2018).

Emanuela Reale è Direttore dell'IRCRES-Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile del CNR. Attualmente è PI nel progetto RISIS Research Infrastructure for science and innovation studies, coordinatore dei progetti PRIN sugli effetti della valutazione sulla ricerca universitaria e FOSSR-PNRR Fostering Open Science in Social Science Research. È Presidente del Forum Europeo per la Ricerca e l'Innovazione-EU-SPRI. Ha pubblicato ed è revisore in numerose riviste internazionali che si occupano di politica di ricerca, valutazione della ricerca e studi nel settore dell'alta formazione.

Marco Tomasi è componente della Cabina di Regia per l'attuazione del PNRR presso l'Università degli Studi di Milano. Vanta significative esperienze di gestione in diversi Atenei (Unin, Polito, Unisi). Ha ricoperto l'incarico di Direttore Generale per l'Università, lo Studente e il Diritto allo studio universitario presso il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca.

Matteo Turri è professore ordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia, Management e Metodi Quantitativi (DEMM) dell'Università di Milano, dove è Presidente del Presidio di Qualità e componente della Cabina di Regia per l'attuazione del PNRR. Presiede il Coordinamento nazionale dei Presidi della Qualità di Ateneo (CONPAQ) ed è Direttore dell'Italian Centre for Research on Universities and Higher Education Systems (UNI-RES). Si occupa di problemi di funzionalità economica, governance e organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

