

CLAUDIO DE FIORES^{*}

Università e divari territoriali al tempo del PNRR^{**}

ABSTRACT (EN): This article questions the actual transformative scope of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) in the university sector, challenging the view that Next Generation EU has inaugurated a new paradigm of public intervention. Rather, it highlights the persistence of competitive and conditional logics consistent with a market-oriented model that assigns a central role to business actors even within education and research policies. The analysis therefore focuses on the capacity of the resources allocated to research to bridge the European gap and, above all, on the allocation mechanisms that risk producing cumulative selective effects among universities, thereby exacerbating territorial inequalities between Northern and Southern Italy. From this perspective, the NRRP appears less as a lever for structural rebalancing and more as a device which, despite declaring redistributive objectives, tends to reproduce pre-existing asymmetries.

ABSTRACT (IT): Il contributo si interroga sulla reale portata trasformativa del PNRR nel settore universitario, mettendo in discussione l'idea che il Next Generation EU abbia inaugurato un nuovo paradigma di intervento pubblico ed evidenziando piuttosto la persistenza di logiche competitive e condizionali coerenti con un modello di mercato che assegna all'impresa un ruolo centrale anche nell'ambito delle politiche formative e scientifiche. L'attenzione si concentra quindi sulla capacità delle risorse destinate alla ricerca di colmare il divario europeo e, soprattutto, sui meccanismi di allocazione che rischiano di produrre effetti selettivi cumulativi tra atenei, aggravando le disuguaglianze territoriali tra Nord e Sud. In tale prospettiva, il contributo evidenzia come il PNRR appaia meno come leva di riequilibrio strutturale e più come dispositivo che, pur dichiarando obiettivi redistributivi, tende a riprodurre asimmetrie preesistenti.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Assetti normativi e obiettivi del PNRR: una variante del neoliberalismo. – 3. Quattro domande su PNRR e Università. – 4. Università e mercato. – 5. Il PNRR, l'università italiana e il divario europeo. – 6. L'applicazione del Piano e le sue ricadute in termini occupazionali. – 7. La questione dei divari territoriali.

1. Premessa

Il PNRR traducendo a livello nazionale l'impianto e le finalità del *Next Generation EU* (NGEU), ha contribuito, in questi anni, a ridefinire forme e modalità inedite dell'intervento pubblico nell'economia. Dimensione che è stata recentemente al centro di un'ampia e articolata riflessione, anche da parte della dottrina giuridica.

^{*} Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

Le formule e le soluzioni semantiche adoperate sono state le più varie. Si è parlato di «nuovo Piano Marshall»¹, di «keynesismo privatizzato»², di «nuovo interventismo statale»³.

E non sono pochi coloro che nel varo del PNRR hanno intravisto l'argine più incisivo in grado di contrastare povertà e «migliorare le condizioni di vita di chi è fragile»⁴: «la leva più efficace e concreta per ridurre le disuguaglianze e costruire società più eque dove le condizioni iniziali degli individui possano essere corrette al vantaggio dell'impegno e della valorizzazione dei talenti»⁵.

Un esito reso possibile – si legge da più parti – dal repentino mutamento di orizzonte delle istituzioni Ue che sospendendo il patto di stabilità hanno consentito ai singoli Stati di sperimentare politiche di *deficit spending*, ricorrendo alle quali lo Stato sarebbe oggi tornato ad avere un ruolo centrale nell'economia attraverso la spesa pubblica e l'intervento diretto nei processi produttivi e sociali. In questo passaggio – è stato sostenuto – l'Unione europea avrebbe compiuto un vero e proprio «salto di qualità», lasciandosi «alle spalle l'originaria identità di arcigna custode dei mercati e di severa ragioniera che tiene stretti nelle mani i cordoni della borsa»⁶.

Una svolta dalla quale sarebbe originato un nuovo «Stato imprenditore»⁷, impegnato a «promuovere un mercato moderno e inclusivo» e ad assicurare «una rinnovata centralità alle politiche del lavoro, con un'attenzione sia alla domanda che all'offerta di lavoro e agli obiettivi di inclusione e solidarietà»⁸. E in questa direzione si sarebbe mosso, grazie al PNRR, anche un Paese a forte indebitamento come l'Italia⁹.

¹ È questa la definizione impiegata dalla Presidente della Commissione Ue Ursula von der Leyen nel corso di una conferenza stampa (15 aprile 2020) e poi ripresa nel corso *Discorso sul piano Next Generation EU* (27 maggio 2020), in Commissione europea, [Ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_941](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_941). Sul punto si rinvia alla cronaca di A. D'ARGENIO, "Serve un piano Marshall per la Ue, in campo 3000 miliardi", in *La Repubblica*, 16 aprile 2020.

² R. BELLOFIORE, F. GARBALDO, *L'ultimo metrò. L'Europa tra crisi economica e crisi sanitaria*, Mimesis, Milano, 2022, p. 18 che ricorrendo alla formula «keynesismo privatizzato» intendono riferirsi a un sistema «dove i criteri di razionalità ed efficienza (anche della spesa pubblica) sono tutti privatistici».

³ P. GERBAUDO, *Più Stato, quale Stato?*, in *il Mulino*, n. 2, 2023, p. 30.

⁴ G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 139.

⁵ G. PIGNATARO, *Lotta contro le disuguaglianze e Pnrr: le condizioni per uno sviluppo sostenibile*, *Social Impact Agenda per l'Italia*, Roma, 2022, p. 27.

⁶ G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., p. 139. Si sarebbe trattato pertanto, secondo l'Autrice, di una vera e propria «inversione a U della politica, in origine ripiegata egoisticamente sul benessere del mercato, ora porosa alla coesione sociale». Sul punto si veda anche E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento del "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2020, 173 ss.

⁷ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, in *Stato e mercato*, n. 2, 2025, p. 291.

⁸ M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel Pnrr*, in *Lavoro e diritto*, n. 2, 2023, p. 281.

⁹ Sul punto, fra i tanti, P. MARANZANO, M. NOERA, R. ROMANO, *The European industrial challenge and the Italian NRRP*, in *PSL Quarterly Review*, n. 298, 2021, p. 207 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2022, p. 340.; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., p. 157 ss.; S. BARBARESCI, *La solidarietà "ritrovata" in Europa*, in C. COLAPIETRO, S. BARBARESCI, A. GIUBILEI (a cura di), *La solidarietà al tempo della pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 24 ss.

Ma ciò che, in questa sede, è ancor più rilevante sottolineare è che tutto ciò sarebbe avvenuto nel segno della Costituzione¹⁰ e «in piena assonanza con l'imponente programma di giustizia sociale previsto dall'art. 3 della nostra Costituzione»¹¹.

2. Assetti normativi e obiettivi del PNRR: una variante del neoliberalismo

Qualcosa in questa narrazione però non torna. Una lettura più attenta, ci mostra che il PNRR è keynesiano solo nella facciata e nelle suggestioni lessicali impiegate, ma non certo nella sostanza. Il modello sociale delineato da Keynes è una forma di Stato nella quale l'indirizzo politico interviene *sistematicamente* nel ciclo economico, attraverso la spesa pubblica, il controllo dei mercati, l'attivazione di politiche fiscali espansive. E ciò al preminente fine di perseguire la piena occupazione¹².

La visione keynesiana implica, pertanto, la costruzione, sul terreno politico, sociale e normativo, di un modello sistemico, incardinato su interventi strutturali permanenti e non episodici. Un ordine sociale in cui lo Stato è promotore attivo e garante della domanda aggregata¹³. E in ciò risiede una delle principali differenze con il PNRR: un programma temporaneo e condizionato, varato nella contingenza (la crisi pandemica) e, pertanto, in grado di esprimere solo risposte contingenti e parziali. Non di sistema.

Come si dimostrerà meglio più avanti, il *Piano* opera all'interno di uno spazio normativo e politico saldamente ancorato ai principi economici dell'Unione Europea, al «rigore finanziario», alle logiche della «competitività». Nelle sue disposizioni non ci è dato riscontrare alcun dato normativo in grado di attestare l'avvenuto mutamento di paradigma economico e sociale in Europa. Il PNRR si configura piuttosto come un'energica correzione *occasionale* (e quindi episodica) del sistema UE, funzionale nei suoi postulati di fondo alle logiche della competitività e della modernizzazione neoliberale.

Di qui la nozione di resilienza: una formula la cui impronta emergenziale non indica un mutamento d'orizzonte nei dispositivi di governo delle società¹⁴. La sua portata semantica allude esclusivamente all'esigenza di arginare con misure straordinarie una crisi che, se abbandonata a se stessa, avrebbe rischiato di travolgere lo stesso sistema Ue.

D'altra parte, che il mercato per sopravvivere abbia bisogno dello Stato non è una novità. Come è stato coerentemente evidenziato «il neoliberalismo ha sempre assegnato allo Stato un ruolo subordinato o "ancillare", in cui ad esso non viene accordata alcuna autonomia

¹⁰ Cfr., fra i tanti, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, gennaio 2022, p. IV ss.

¹¹ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 340.

¹² Cfr. J.M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), Mondadori, Milano, 2009, p. 510 ss.

¹³ *Ivi*, p. 392 ss.

¹⁴ Su posizioni diverse F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale scientifica, Napoli 2022, 115-116 che, pur evidenziando «i caratteri provvisori e transeunti» degli strumenti, rileva un «mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di governo dell'economia», se non addirittura «un salto di paradigma».

funzionale, ma il cui ruolo è finalizzato a garantire condizioni ottimali di mercato»¹⁵. E questo è ciò che è avvenuto in Europa a ridosso della crisi pandemica.

Il varo del PNRR non ha veicolato, pertanto, con sé il sorgere di un nuovo orizzonte di senso. Né tanto meno ha costituito una risposta strutturata e innovativa in grado di correggere le distorsioni del sistema produttivo italiano. Esso ha rappresentato, piuttosto, una misura transitoria, concepita per fronteggiare l'emergenza, senza però urtare i principi della governance economica europea ed anzi riproducendo retaggi sociali e «pregiudizi dell'era neoliberista»¹⁶.

Un altro elemento che allontana il PNRR dal modello keynesiano riguarda la natura condizionata delle risorse. I fondi stanziati attraverso il *Next Generation EU* sono subordinati a una serie di vincoli di performance: per ogni tranche di finanziamento, l'Italia è obbligata a dimostrare di aver rispettato precisi obiettivi e *milestones*.

Ne viene fuori un meccanismo che, oltre a riprodurre una spiccata logica di impianto neoliberale, limita rigidamente quel che rimane della sovranità fiscale degli Stati. Le ragioni sono note: nell'ambito del *Piano*, gli Stati membri non dispongono di autonomia decisionale, né sulla quantità, né sulle modalità di spesa, essendo vincolati al rispetto di un'agenda preventivamente definita a livello europeo e la cui attuazione è sottoposta al controllo rigoroso della Commissione Ue.

In assenza di un ripensamento strutturale delle priorità economiche, il Piano rischia oggi di inasprire i divari sociali, le condizioni di povertà, le disuguaglianze: un vero e proprio effetto *boomerang*, destinato a ripercuotersi gravemente sulle condizioni materiali del lavoro, sulle sue tutele normative, sulle azioni di sostegno da assicurare alle aree più disagiate dell'Ue.

Ed anche sul versante delle politiche redistributive e del *welfare*, il PNRR manifesta non poche carenze strutturali ed evidenti limiti di sistema: la destinazione differita nel tempo delle risorse lascia scoperti i bisogni immediati, le azioni di sostegno al reddito, le politiche di contrasto alla povertà.

Ad accentuare tali criticità è stata, in questi anni, la perdurante assenza di adeguati strumenti di politica monetaria autonomi. Uno *status vacui* che rappresenta un ulteriore punto di dissonanza con l'ispirazione politica keynesiana: l'Italia, in quanto membro dell'eurozona, non ha potuto utilizzare la leva dei tassi di interesse o dell'offerta monetaria per stimolare la domanda interna¹⁷. E questo perché in Europa la politica monetaria è affidata alla Bce: un'istituzione che opera sulla base di parametri sovrastatali, in stretta aderenza con il mercato e perseguendo attivamente obiettivi – come il controllo dell'inflazione e la stabilità dei prezzi – spesso in contrasto con le finalità sociali sancite in Costituzione¹⁸.

¹⁵ P. GERBAUDO, *Più Stato, quale Stato?*, cit., p. 31.

¹⁶ *Ivi*, p. 36.

¹⁷ J.M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, cit., p. 338 ss.

¹⁸ Per più ampie considerazioni in merito si rinvia a C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012, p. 155 ss.

3. Quattro domande su PNRR e Università

Il PNRR si fonda su tre assi strategici dai quali discendono le sei missioni del Piano. Missioni la cui conformazione genetica e normativa era già stata enucleata e puntualmente sviluppata nel *Next Generation Ue*: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale.

All'interno di questo quadro, così complesso e articolato, mi limito ad avanzare qualche riflessione a margine dei contenuti posti e veicolati dalla "missione 4" ("Istruzione e ricerca") al fine di coglierne le implicazioni normative e di sistema in ambito universitario.

Quattro sono le domande alle quali proverò, in quest'ottica, a rispondere:

a) il PNRR ha segnato una battuta di arresto dei processi di aziendalizzazione delle università così come concepiti dall'ideologia neoliberale e, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, massicciamente sperimentati da tutti quei governi (anche di diverso colore politico) che a questa cultura si sono ispirati?

b) il piano di finanziamento della ricerca scientifica, contenuto nel PNRR è stato effettivamente in grado di compensare il *gap* esistente tra Italia e resto d'Europa?

c) il PNRR ha effettivamente assicurato, all'interno del sistema universitario, quei «miglioramenti marcati negli indicatori» che misurano «l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile»¹⁹, come annunciato dal Presidente Draghi nelle pagine introduttive del Piano?

d) la legislazione universitaria, varata in coerenza con i principi e le finalità del Piano, ha contribuito ad arginare i forti divari territoriali esistenti tra Nord e Sud, tra gli Atenei attivi nelle aree più sviluppate e quelli presenti nelle aree meno sviluppate del Paese?

4. Università e mercato

Riguardo alla prima questione concernente la natura e le finalità delle nuove forme dell'intervento pubblico nell'economia, il PNRR – come ho già evidenziato in premessa – non solo non è stato in grado di incrinare la forza del paradigma neoliberale, ma si è costantemente mosso in stretta aderenza a ciò che Karl Polanyi era solito definire l'«obsoleta mentalità di mercato»²⁰, riproducendone le forme dell'ordine, gli schemi ideologici, i dispositivi di governo²¹.

¹⁹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Premessa del Presidente del Consiglio Mario Draghi al Pnrr*, 30 aprile 2021, p. 5.

²⁰ K. POLANYI, *La nostra obsoleta mentalità di mercato* (1947), in ID., *L'obsoleta mentalità di mercato. Scritti 1922-1957*, Asterios, Trieste 2022, p. 236.

²¹ Di qui l'innestarsi di un sistema di sicumere e percezioni che – come scriveva Federico Caffè – agisce in forme «del tutto svincolate dai fallimenti che quotidianamente [il mercato] dimostra nel suo concreto operare» (F. CAFFÈ, *Prefazione*, in ID., *Lezioni di politica economica*, Boringhieri, Torino, 1979, p. X).

E di questa «obsoleta mentalità» anche il PNRR è impregnato. Questi i punti salienti: a) la gestione delle risorse è vincolata ad un articolato sistema di condizionalità; b) gli stanziamenti complessivamente previsti dal *Recovery and Resilience Facility* (pari a 191,5 miliardi) sono solo per il 34% a fondo perduto, mentre per i restanti due terzi (66%) sono stati erogati sotto forma di prestiti, per assolvere i quali lo Stato italiano sarà chiamato nei prossimi anni a provvedere tempestivamente; c) obiettivo del PNRR non è limitare lo spazio di azione del capitale, sottraendo ad esso leve e sfere di intervento (soprattutto nella sanità e nell'istruzione), ma semmai assecondarne l'impronta e le forme del dominio; d) le misure di intervento adottate dal PNRR sono misure *eccezionali*. E pertanto inidonee a dar vita a un nuovo modello di Stato sociale. Esse riflettono, piuttosto, l'esigenza contingente di sostenere la ripresa e assicurare in via straordinaria la tenuta del sistema economico. E tutto ciò puntando sull'innesto di una relazione virtuosa e permanente tra istituzioni e mercato, tra «attori pubblici – come le università e i centri di ricerca – e il sistema produttivo»²².

D'altra parte, perno gravitazionale delle sei missioni previste dal PNRR è l'impresa. È quanto risulta dalle note esplicative contenute in *Premessa*, nelle quali troviamo scritto: «un fattore essenziale per la crescita economica e l'equità è la promozione e la tutela della concorrenza. La concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale»²³. E dal piano di *Riforme* apprendiamo anche che «la tutela e la promozione della concorrenza – principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione europea – sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica e per garantire la ripresa dopo la pandemia»²⁴. Di qui il vincolo posto a carico del legislatore di «promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente»²⁵.

Un complesso di prescrizioni quanto mai netto, dal quale emerge con forza «il ruolo preponderante di imprese ed enti privati nell'attuazione degli investimenti»²⁶. A cominciare da quelli concernenti il cd. *housing universitario*: il PNRR aveva previsto la destinazione di 660 milioni di euro, interamente a carico del Piano, a favore dei soggetti privati che, anche mediante convenzioni o partenariati con le università, si fossero impegnati a realizzare nuovi posti letto destinati a residenze studentesche. Il finanziamento, concepito come contributo a fondo perduto per i primi tre anni, era accompagnato da un complesso sistema di agevolazioni fiscali volto a incentivare gli investimenti. L'attuazione concreta delle misure, tuttavia, ha evidenziato crescenti criticità, riconducibili tanto all'aumento dei costi di costruzione e di locazione quanto alla complessità dei meccanismi di partenariato pubblico-privato previsti dal PNRR. Ne è derivata una sostanziale inefficacia dell'intervento rispetto all'obiettivo dichiarato di garantire un accesso equo e sostenibile all'alloggio studentesco: il rapido e consistente aumento dei costi degli affitti ha aggravato la già critica situazione abitativa degli studenti. A trarre beneficio da

L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 291.

²³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, p. 4.

²⁴ *Ivi*, p. 79.

²⁵ *Ivi*, p. 80.

²⁶ P. MANASSE, G. MORAMARCO, *Il punto sul Pnrr*, in *Politica economica*, n. 1-2, 2024, p. 241.

queste misure sono stati pertanto solo gli operatori privati che hanno accresciuto i loro margini di profitto.

E non si tratta di un caso isolato. Le ragioni dell'empasse del sistema sono più profonde e devono essere ricondotte alle nuove forme di finanziamento dell'ordinamento universitario, anche queste assoggettate ai rigidi schemi normativi prodotti dalla cultura neoliberale. Lo si desume non solo dalla franca limpidezza dei titoli utilizzati dal PNRR (la quarta missione reca significativamente *“Dalla ricerca all'impresa”*), ma anche dai suoi stessi contenuti. Contenuti che affidano, a piè sospinto, il futuro degli Atenei al mercato. O come si legge nel Piano alla necessaria «sinergia tra università e imprese». E un'affine matrice politica e culturale è presente anche nell'*Horizon Europe: il Programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione* (2021-2027).

Il Programma, dopo aver riaffermato le virtù «sinergiche» del rapporto che lega università e impresa, annuncia il varo di «maggiori investimenti nella ricerca e nell'innovazione, in particolare da parte del settore privato». Una formula che allude a una visione della ricerca scientifica sempre più orientata a finalità economico-produttive. Pur riconoscendo l'importanza del sostegno pubblico al settore, il programma-quadro ne subordina l'erogazione al rispetto delle regole del mercato, escludendo «qualsiasi distorsione della concorrenza» e limitandone la funzione all'esigenza di «colmare le lacune finanziarie nella catena di fornitura di R&I»²⁷.

Nella stessa direzione, e assecondando logiche affini, si colloca anche la linea di investimento 3.3 del PNRR, dedicata all'*«introduzione di dottorati innovativi che rispondano ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovano l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese»*. Linea fatta propria dal Decreto Ministeriale MUR n. 630 del 24 aprile 2024 che all'art. 2, istituisce nuovi programmi di dottorato fondati sull'*«attivo coinvolgimento delle imprese»* e sugli incentivi per *«l'assunzione di ricercatori da parte delle imprese»* stesse. Un sistema di finanziamento selettivo, articolato attorno a tematiche predefinite, ad alto impatto economico. E, in ragione di ciò, disegnato a partire dagli interessi del mercato, al fine di *«rafforzare le capacità locali, promuovendo la costruzione di ecosistemi innovativi anche al sud e nelle aree interne, laddove le politiche industriali tradizionali tendono a concentrarsi nei poli già consolidati»*²⁸.

Siamo in presenza dell'ennesimo colpo arrecato alla ricerca di base, la cui marginalizzazione rischia oggi di delimitare gravemente lo spazio costituzionale dell'autonomia universitaria, in questi anni sacrificata sull'altare del connubio «tra mondo della ricerca e quello dell'impresa». Un rapporto ritenuto consustanziale e destinato a favorire *«la nascita di ambienti ibridi in cui ricerca applicata, formazione avanzata e sviluppo tecnologico coesistono»*²⁹.

²⁷ Il Programma – si legge nel documento *“Horizon Europe. Investing to shape our future”* (settembre 2021) – promuove «more investment in research and innovation, notably by the private sector; leverages and complements national/regional initiatives. No market distortion: intervention only to address financing gaps in the R&I delivery chain (notably due to high risk)».

²⁸ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 289. E tutto ciò al precipuo fine di dimostrare «come la politica industriale possa operare anche attraverso il rafforzamento delle connessioni tra attori della conoscenza e attori economici, e non solo tramite incentivi diretti alle imprese».

²⁹ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 90, che enfaticamente rileva come «questi strumenti rispondono a una logica finalizzata a generare nuova conoscenza sostenendo la ricerca applicata, superando una delle debolezze storiche del sistema italiano: la frammentazione tra

Quella che viene oggi prioritariamente finanziata è, in definitiva, una ricerca tutta schiacciata sulle compatibilità del mercato. E in quanto tale refrattaria a perseguire l'obiettivo fondamentale che uno Stato democratico dovrebbe, in siffatti frangenti, perseguire: promuovere il libero sviluppo della ricerca e della cultura. E – a partire da queste premesse – rinsaldare il nesso costituzionalmente imprescindibile tra democrazia e ricerca³⁰.

5. Il PNRR, l'università italiana e il divario europeo

La quarta delle sei missioni in cui si articola il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si suddivide in due parti.

La prima, dedicata al «*Potenziamento della didattica e diritto allo studio*», dispone di uno stanziamento di 19,44 miliardi e comprende al suo interno più linee di investimento: politiche a supporto dei servizi abitativi (e incremento degli alloggi per gli studenti fuori sede); aumento del numero di borse di studio; estensione della no-tax-area; ulteriori finanziamenti per le materie STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematicse*) e altro ancora³¹.

La seconda componente, intitolata *Dalla ricerca all'impresa*, dispone, invece, di uno stanziamento di 11,44 miliardi, ritenuti necessari per finanziare: i partenariati allargati per lo sviluppo di progetti di ricerca orientati alle sfide strategiche; gli accordi per l'innovazione; i progetti di ricerca destinati a giovani ricercatori; l'istituzione di «dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese».

Degli 11,44 miliardi previsti dal piano: a) 4,53 miliardi sono stati stanziati per sostenere i «processi di innovazione e trasferimento tecnologico» finalizzati ad «aumentare i servizi tecnologici avanzati a beneficio delle aziende focalizzandosi su tecnologie e specializzazioni produttive di punta»; b) 6,91 miliardi sono stati invece destinati al «rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese».

Queste cifre del PNRR, per quanto significative, non sono state fino a oggi in grado di colmare il divario di spesa tra Italia ed Europa. Ad anticiparlo, già nel 2021, fu l'*Osservatorio sui Conti pubblici italiani* che ci avvertiva che, per raggiungere il livello francese di spesa in R&S, l'Italia avrebbe avuto bisogno da parte pubblica di circa 5 miliardi addizionali annui (e quindi

ricerca pubblica e sistema produttivo. In particolare, un elemento particolarmente innovativo è rappresentato dagli investimenti sulle competenze e professionalità ibride, ossia la formazione di profili professionali che si collocano a cavallo tra università e impresa: dottorati innovativi e industriali, borse post-doc orientate alla ricerca applicata, percorsi di alta formazione co-progettati tra mondo accademico e mondo produttivo».

³⁰ Sul punto si rinvia alla riflessione critica di M. NUSSBAUM, *Non per profitto*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 41 che lucidamente evidenzia come sia «difficile trovare modelli puri di istruzione finalizzata alla crescita economica nelle democrazie in salute, perché la democrazia è costruita sul rispetto della persona singola, mentre il modello della crescita ragiona solo in termini di aggregati. Tuttavia, i sistemi di formazione scolastica in tutto il mondo si stanno orientando sempre più verso il modello della crescita economica, senza soffermarsi più di tanto su quanto ciò possa nuocere alle finalità della democrazia».

³¹ Diversamente dal PNRR del governo Conte II che aveva stanziato un miliardo per alloggi studenteschi, 900 milioni per borse di studio e aperto anche all'ipotesi dell'«accesso gratuito all'Università». Nel PNRR redatto dal governo Draghi quest'ultima misura – dal forte impatto politico – è stata cancellata e anche lo stanziamento per le «borse di studio» è stato pressoché dimezzato, passando da 900 a 500 milioni.

strutturali). E questo avrebbe voluto dire che per i successivi 6 anni previsti dal PNRR (2021-2026) la ricerca avrebbe dovuto ricevere circa 30 miliardi. Raggiungere il livello tedesco era ancora più ambizioso, visto che sarebbero stati necessari oltre 10 miliardi addizionali ogni anno, cioè 60 miliardi su 6 anni.

Concludeva l'Osservatorio: «le risorse destinate alla R&S nel PNRR sono molto inferiori a quanto servirebbe per colmare il divario tra l'Italia e le altre grandi economie europee»³².

Un quadro – come si vede – quanto mai insoddisfacente, ma destinato nel corso del tempo a peggiorare: il governo attualmente in carica lo scorso anno ha avviato una nuova stagione di tagli al finanziamento pubblico delle Università.

Il decreto con cui viene finanziato il Fondo di Finanziamento Ordinario ha fissato una riduzione nominale dell'FFO pari a 173 milioni di euro rispetto al 2023 (nel 2023 l'FFO ammontava a circa 9,205 miliardi di euro, mentre per il 2024 la cifra prevista è stata di circa 9,032 miliardi di euro)³³. A ciò vanno aggiunti circa 340 milioni di euro relativi a un «piano straordinario B» già incluso nella dotazione, ma senza contestuale aumento di risorse. E questo perché la dotazione ufficiale «FFO 2024» include componenti che in precedenti esercizi venivano rubricate come aggiuntive e straordinarie. Ne consegue che nell'ultimo anno le università hanno subito una perdita effettiva di 513 milioni.

Questa operazione di *incorporation* ha modificato la natura giuridica di una parte consistente delle risorse pubbliche destinate alle Università, poiché ciò che in passato costituiva un finanziamento vincolato a specifiche finalità – come il reclutamento straordinario di docenti, la promozione della qualità della didattica o il riequilibrio territoriale – viene ora assorbito in un fondo indistinto, soggetto a criteri generali di riparto.

L'operazione contabile, presentata come un riequilibrio tecnico, riduce di fatto la capacità di spesa reale degli atenei, i quali si trovano a dover coprire costi di funzionamento crescenti – in particolare quelli legati al personale e ai servizi – con risorse in calo anche in termini nominali e, ancor più, in termini reali.

Il risultato è un arretramento strutturale del livello di finanziamento pubblico dell'Università italiana in un contesto già caratterizzato da un investimento in istruzione terziaria inferiore alla media europea. L'Italia continua infatti a destinare all'Università meno dell'1% del proprio prodotto interno lordo, a fronte di stime che in altri Paesi dell'Unione superano l'1,5%.

Sul piano amministrativo, le richiamate politiche di *incorporation* sollevano numerosi problemi di trasparenza e pongono anche una questione di leale collaborazione tra istituzioni. La mancanza di un'informazione preventiva e di una valutazione d'impatto sulle università destinatarie dei fondi appare, infatti, in contrasto non solo con la dimensione costituzionale del buon andamento (art. 97, secondo comma, Cost.), ma anche con i principi di leale cooperazione e trasparenza (art. 1, primo comma, L. 241/1990).

³² G. GOTTARDI, S. LIACI, *Le risorse del Pnrr per la ricerca non sono sufficienti* – Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, disponibile presso il sito [Osservatoriocpi.unicatt.it](https://osservatoriocpi.unicatt.it).

³³ D.M. n. 1170/2024 recante «Criteri di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università statali e dei Consorzi interuniversitari per l'anno 2024».

La decisione di ridurre le risorse effettive attraverso un meccanismo contabile di riclassificazione deve ritenersi, pertanto, in contraddizione non solo con gli obiettivi di sviluppo della ricerca universitaria così come descritti nei documenti di programmazione del Governo, ma anche con le previsioni contenute nello stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Una spirale destinata a produrre effetti sostanzialmente regressivi per il sistema universitario. Sia perchè riduce la dotazione reale delle università, indebolendo la certezza del finanziamento. Sia perchè fa rifluire risorse mirate in fondi indistinti. Si tratta di una scelta che, oltre a compromettere la capacità di programmazione degli atenei, rischia di ampliare le disuguaglianze tra istituzioni, tra Università e istituzioni e tra Università e territori, arrecando una grave lesione al principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 Cost.), alla promozione della ricerca scientifica (art. 9, primo comma, Cost.), al diritto allo studio (art. 34 Cost.).

Allo stesso tempo è opportuno, in questo quadro, rammentare, che la legge di bilancio per il 2025 ha destinato una somma pari a 35 miliardi per le spese militari (+ 18% rispetto al 2024)³⁴.

Decisione, questa, che assume rilievo non solo sotto il profilo contabile, ma anzitutto sul piano dell'indirizzo politico-finanziario, poiché diretta a orientare la spesa pubblica verso un'economia di guerra, in evidente contrasto con i principi supremi della Carta repubblicana. Principi ispirati alla promozione della pace e che impongono allo Stato l'utilizzo delle risorse pubbliche a tutela dei diritti fondamentali della persona, dei quali parte integrante è anche il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.).

6. L'applicazione del Piano e le sue ricadute in termini occupazionali

Gran parte delle risorse stanziare dal PNRR è stata destinata a finanziare assegni di ricerca, posizioni RTDA e dottorati, cioè quella che viene comunemente definita fase "pre-ruolo" del percorso accademico. Questo ingente apporto finanziario ha effettivamente determinato un aumento significativo del numero di lavoratori nelle Università, ma si è trattato prevalentemente di personale precario. In particolare, il numero di RTDA è aumentato del 36% tra il 2022 e il 2023, rappresentando ormai l'8% del totale del personale di ricerca, mentre gli assegni di ricerca sono cresciuti del 51%, arrivando a coprire circa il 27% dell'occupazione accademica³⁵.

Il quadro che ne emerge è dunque allarmante: la combinazione tra la riforma del pre-ruolo (artt. 24-26, L. n. 240/2010), i tagli strutturali apportati ai fondi pubblici per l'università e la fine dei finanziamenti straordinari del PNRR rischia di determinare nei prossimi anni una grave stagnazione della spesa pubblica riservata alla ricerca. Una condizione destinata a innescare effetti deflagranti all'interno della vasta area del precariato universitario, sottraendo ad ampia parte del personale attualmente impiegato ogni prospettiva di stabilizzazione e sospingendo un numero crescente di giovani ricercatori precari a cercare opportunità all'estero, con conseguente fuga di cervelli.

³⁴ L. 207/2024 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027".

³⁵ Dati MIUR, *La situazione del personale universitario 2023* (4 settembre 2024).

Né avrebbe potuto essere diversamente: l'impiego massiccio dei fondi PNRR ha profondamente alterato la natura e gli assetti normativi del pre-ruolo, snaturandone la finalità originaria. La L. 240/2010, nel disciplinare le modalità di reclutamento a tempo determinato nel sistema universitario, ha introdotto i contratti RTDA e RTDB come strumenti eccezionali, volti esplicitamente a garantire un percorso di stabilizzazione (art. 24, commi 3 e 5). L'intento del legislatore era chiaro: tali contratti dovevano rappresentare una fase transitoria verso la progressiva stabilizzazione dei ricercatori, non uno strumento indiscriminato di occupazione a termine, così come è stato, in questi anni, ribadito anche dalla Corte di Cassazione³⁶ e dalla Corte di Giustizia Europea³⁷. Entrambe hanno sottolineato che i contratti a termine devono rispondere a esigenze oggettive e temporanee e che il loro utilizzo non può tradursi in un abuso, essendo questi strumenti, finalizzati ad assicurare la tutela e la progressiva stabilizzazione del personale universitario e non certo a rafforzare lo stato di precarietà all'interno del sistema.

E ciò per ragioni che concernono non solo la stabilità occupazionale dei lavoratori, ma gli stessi assetti della ricerca scientifica e tecnica (art. 9, primo comma, Cost.) e il buon andamento della cosa pubblica (art. 97, secondo comma, Cost.): l'elevato numero di contratti a termine frammenta i gruppi di ricerca e la precarietà diffusa penalizza la produttività scientifica e la sua qualità complessiva.

A questo punto, due sono le conclusioni che possiamo trarre a riguardo:

a) la dipendenza da fondi straordinari, come quelli del PNRR, senza una strategia di stabilizzazione strutturale, ha prodotto un incremento quantitativo dei lavoratori universitari, senza però affrontare le criticità di lungo periodo legate alla stabilizzazione, alla continuità dei progetti di ricerca e alla sostenibilità dei rapporti di lavoro. Tendenze queste generate nel corso del tempo dal progressivo accentuarsi di una sorta di «logica del cammello, ovvero l'idea che interventi eccezionali e concentrati nel tempo possano supplire all'assenza di infrastrutture ordinarie e stabili»³⁸.

Si tratta di una valutazione quanto mai fallace: senza interventi normativi mirati, l'uscita dal ciclo di finanziamenti PNRR rischia di produrre effetti esplosivi sul precariato universitario, con ripercussioni sia sulla carriera dei ricercatori, sia sulla capacità complessiva del sistema universitario di mantenere *standard* elevati di ricerca e formazione.

7. La questione dei divari territoriali

L'ultimo ambito di analisi concerne le politiche universitarie, considerate – secondo le indicazioni del PNRR – strumenti strategici di tutela e promozione della coesione territoriale.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, presentato come strumento di rilancio economico e sociale post-pandemico, ha, infatti, tra i suoi obiettivi dichiarati la riduzione dei divari territoriali e il rafforzamento della coesione nazionale³⁹. E non a caso viene presentato dalla

³⁶ Cass. n. 18609/2019; Cass. n. 8790/2021.

³⁷ Sentenza C-326/19 (3 giugno 2021).

³⁸ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 297.

³⁹ Sul punto, A. BARONE e F. MANGANARO, *Pnrr e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2022, p. 148 ss., A. POGGI, *Il Pnrr come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n.

letteratura prevalente come «la leva più rilevante per rilanciare la Repubblica, restituire competitività internazionale, ma soprattutto un'ineludibile occasione per superare il divario Nord-Sud»⁴⁰: «l'ultima occasione per rilanciare la competitività dell'Italia, per (tentare di) superare il divario Nord-Sud»⁴¹.

Analogamente a quanto ho già avuto modo di evidenziare in merito alle modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.)⁴², anche il PNRR, soprattutto nell'ambito delle politiche universitarie, si è però strutturato sulla base di criteri valutativi e indicatori tecnici affetti da marcata incoerenza e disomogeneità territoriale. Tali strumenti, spesso parziali e privi di contestualizzazione, risultano inadeguati a cogliere le peculiarità socio-economiche dei territori nei quali gli Atenei operano. E più in generale le profonde asimmetrie esistenti tra le aree del Paese. E non solo tra Nord e Mezzogiorno, ma pure al loro interno.

Anche in questo caso dobbiamo amaramente constatare che il PNRR si è in questi anni dimostrato inadeguato ad operare quale efficace fattore di coesione territoriale. E questo perché, così come per i Lep, anche per le Università il piano è stato costruito sulla base di indicatori incoerenti e palesemente sperequati dal punto di vista territoriale. Indicatori parziali che molto spesso prescindono dal contesto sociale e territoriale in cui operano le Università (il tessuto produttivo del Nord non è quello del Sud).

Il quadro che si disvela oggi davanti ai nostri occhi non lascia margini a dubbi. Le politiche ministeriali avviate in questi anni hanno quasi sempre favorito le Università collocate nelle aree più prospere del Paese. Università che quindi già disponevano di capitali ingenti e di risorse finanziarie assicurate dall'indotto produttivo di quei territori: sistema delle imprese, avanzate reti di trasporti, grandi fondazioni bancarie.

Ma se questo è il modello sociale che è stato, in questi anni, privilegiato perché allora stupirsi se oggi a trarre i maggiori vantaggi dal PNRR sono principalmente le Università settentrionali a discapito delle università meridionali? Perché sorprendersi se la competizione tra le sedi universitarie innescata dalla legislazione italiana sul merito, partorita in questi anni da governi di ogni risma e colore, alla fine ha favorito le aree più ricche del Paese?

A questo esito ha anche attivamente concorso il sistema di valutazione degli Atenei. Un sistema che puntando sulla rigida assunzione degli indecifrabili criteri dell'ISPD («Indicatore standardizzato della performance dipartimentale») ha sfornato i cd. dipartimenti di eccellenza. Un'ulteriore dimostrazione di come indicatori, mediane, metodi di calcolo e altri parametri valutativi ancora, non si sono solo limitati, in questi anni, a misurare e informare gli standard di rendimento del sistema, ma anche a formare il sistema.

La L. 232/2016, nell'istituire il *Fondo per il finanziamento* quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, ha previsto che la distribuzione delle risorse debba avvenire «sulla base

1-2, 2021, pp. 199 ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del Pnrr*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 2.

⁴⁰ G. ARMAO, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Riv. giur. Mezz.*, n. 1, 2023, p. 61.

⁴¹ *Ivi*, p. 69.

⁴² C. DE FIORES, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 233 ss.

dei risultati ottenuti, all'esito dell'ultima valutazione della qualità della ricerca (Vqr)» (art. 1.319, L. 232/2016)⁴³.

Una valutazione, quella per la selezione delle eccellenze, effettuata utilizzando gli stessi indicatori già impiegati per calcolare la *ruling share* della quota premiale per le università, cosicché «con gli stessi numeri si viene premiati due volte»⁴⁴. Il risultato prodotto è a questo punto scontato: i dipartimenti d'eccellenza disponendo degli ingenti finanziamenti accordati dalla legge, cinque anni dopo, probabilmente lo saranno molto di più. Soluzione che non può che inasprire il già grave divario esistente tra le università del Sud e quelle del Nord e tra le aree ricche e meno ricche del Paese.

Una tendenza questa che il PNRR ha contribuito ulteriormente a fomentare, innescando una sorta di «"effetto San Matteo", dal passo evangelico secondo cui "a chi ha sarà dato"»⁴⁵. E questo perché «le risorse pubbliche, anche quando concepite per colmare i divari, finiscono per essere assorbite prevalentemente da chi è già in condizione di coglierle, con il rischio di accentuare le disuguaglianze preesistenti. In Italia, dove i divari territoriali sono strutturali e persistenti, questo effetto può risultare particolarmente accentuato, anche laddove vengano previsti meccanismi compensativi – come aliquote di incentivo maggiorate per le aree del Mezzogiorno, o quote vincolate di spesa pubblica da destinare a specifiche regioni – perché questi correttivi non compensano la carenza di capacità istituzionale e progettuale»⁴⁶. L'esito che ne è conseguito è noto: il PNRR non è riuscito ad ridurre i divari territoriali, né tanto meno «a raggiungere il proprio obiettivo di vincolare almeno il 40% delle risorse al Mezzogiorno»⁴⁷ così come previsto. È questo il quadro che emerge dal *Referto sul sistema universitario*, redatto dalla Corte dei Conti, già nel maggio 2021. Un articolato *Rapporto* dal quale abbiamo appreso che i tagli al FFO, a fronte di una media nazionale del 9,8%, avrebbero colpito gli atenei meridionali per almeno il 15%. E che «nell'ambito della selezione dei Dipartimenti di eccellenza, destinatari dei finanziamenti di cui all'art. 1, comma 314-338, della L. 232/2016 che ha introdotto il Fondo per il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, tra i dipartimenti selezionati, il 32 per cento si trova nel Nord-Est, il 27 per cento nel Nord Ovest e al Centro e solo il 14 per cento nel Mezzogiorno»⁴⁸.

Quattro sono le evidenze che emergono con particolare chiarezza dal quadro fin qui tracciato:

a) Sebbene le politiche per l'università avrebbero dovuto rappresentare un volano strategico per garantire pari opportunità formative e promuovere un più equilibrato sviluppo delle diverse aree del Paese, l'attuazione concreta del PNRR nel settore universitario ha mostrato limiti

⁴³ La L. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) nell'istituire il "*Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza*" prevedeva contestualmente, a favore di questi, uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018. La legge stabiliva altresì che solo 180 dipartimenti avrebbero potuto ottenere il finanziamento e che le somme eventualmente non utilizzate sarebbero dovute confluire nel FFO.

⁴⁴ G. VIESTI, *La compressione selettiva e cumulativa del sistema universitario italiano*, cit., p. 626.

⁴⁵ L. BURRONI, *L'ultimo miglio delle politiche industriali: gli strumenti di policy del Pnrr tra opportunità e rischi*, cit., p. 294.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ P. MANASSE, G. MORAMARCO, *Il punto sul Pnrr*, in *Politica economica*, 1-2, 2024, p. 239.

⁴⁸ CORTE DEI CONTI, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, p. 81.

strutturali e criticità sistemiche che rischiano di accentuare, anziché colmare, le disuguaglianze territoriali.

b) Gli atenei del nord, sostenuti da un tessuto produttivo solido, infrastrutture efficienti e capitali privati, hanno beneficiato in modo sproporzionato delle misure previste dal Piano. Al contrario, le università del Mezzogiorno, spesso collocate in territori fragili e privi di adeguato supporto economico, sono rimaste ai margini.

c) la competizione tra Atenei, incentivata da una normativa di impianto marcatamente meritocratico e priva di correttivi perequativi, si fonda su un'idea della «condizionalità essenzialmente in chiave dissuasiva per prevenire e colpire comportamenti passivi e parassitari da parte del percettore del sostegno economico» e tutto ciò al fine di assecondare una «funzione premiale, incentrata sul potenziamento delle competenze del soggetto fruitore del contributo»⁴⁹.

d) Il sistema di valutazione, lungi dall'essere neutro, ha agito come dispositivo normativo capace di orientare le politiche pubbliche e di modellare l'intero sistema universitario nazionale. In assenza di una visione redistributiva generale, il PNRR ha pertanto finito per rafforzare le disuguaglianze, minando la coesione territoriale e tradendo la sua missione originaria.

⁴⁹ M. ESPOSITO, C. DI CARLUCCIO, *Attivazione, inclusione e condizionalità nel Pnrr*, cit., p. 285. Sul punto si veda anche A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2022, pp. 725 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *AISDUE*, n. 3, 2021, p. 38 ss.; E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea*, cit., p. 173 ss.