



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2021

**Il Piano nazionale di ripresa  
e resilienza  
e il finanziamento della ricerca**

di Antonio Iannuzzi

EDITORIALE SCIENTIFICA

# IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E IL FINANZIAMENTO DELLA RICERCA

*di Antonio Iannuzzi*

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico*

*Università degli Studi Roma Tre*

SOMMARIO: 1. PNRR E SPESA IN RICERCA; 2. I NUMERI DEL FINANZIAMENTO; 3. LA CRONICA INSUFFICIENZA DEL FINANZIAMENTO DELLA RICERCA IN ITALIA E LA PERDURANTE MANCANZA DI UNA VISIONE POLITICA SULL'UNIVERSITÀ; 4. IL MODELLO COMPETITIVO UNIVERSITARIO E IL DIVARIO TERRITORIALE; 5. LE RIFORME PROGRAMMATE IN MATERIA DI UNIVERSITÀ E DI RICERCA; 6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: IL PNRR COME STRUMENTO PER TAMPONARE O PER CURARE IL MALE DA SOTTOFINANZIAMENTO DELLA RICERCA IN ITALIA?

## 1. PNRR e spesa in ricerca

«(...) In questa stagione (...) è emerso agli occhi di chiunque, di tutti, il valore della scienza, della ricerca. Non saremo mai abbastanza grati al mondo della scienza per la velocità e l'impegno con cui hanno consegnato all'umanità gli strumenti per sconfiggere la pandemia»<sup>1</sup>. È l'elogio della scienza pronunciato dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione della Cerimonia per l'inaugurazione dell'Anno Accademico 2020-2021 presso l'Università degli Studi di Milano. Non si tratta di un intervento isolato, anzi a più riprese nel corso della pandemia da Covid-19 il Capo dello Stato ha invitato ad avere fiducia nella ricerca scientifica.

Soprattutto nella prima fase dell'emergenza sanitaria, quando siamo rimasti spettatori attoniti e sorpresi, tutti potenziali vittime di una malattia sconosciuta indotta da un virus nuovo, il Sars-Cov-2, che sta ancora funestando il Mondo, in molti hanno ripetuto come un mantra che, una volta usciti dal tunnel, l'Italia sarebbe dovuta ripartire da un nuovo slancio nel finanziamento alla sanità pubblica, alla ricerca e alla lotta ai cambiamenti climatici. Perché in molti si sono resi conto che il

---

<sup>1</sup> S. MATTARELLA, *Intervento del Presidente della Repubblica in occasione della cerimonia per l'anno accademico 2020-2021 dell'Università degli Studi di Milano*, Milano, 8 giugno 2021, consultabile sul sito istituzionale della *Presidenza della Repubblica*.

Paese si è fatto trovare colpevolmente sorpreso e impreparato in virtù degli evidenti errori commessi in passato identificabili principalmente nei tagli alla sanità e alla ricerca pubblica.

Ebbene, questi buoni propositi avrebbero potuto trovare una immediata traduzione nel *Next Generation UE* (o *Recovery Fund*) e, in Italia, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Obiettivo di questa ricerca è quello di verificare se l'occasione sia stata colta specificamente sul piano del finanziamento alla ricerca scientifica.

Riallineare il flusso del finanziamento pubblico alla ricerca rispetto a quanto avviene nei Paesi che investono di più non è un'operazione semplice, non tanto per una sottovalutazione presente nei programmi più recenti, quanto perché il divario italiano ha raggiunto dimensioni così pesanti da essere difficilmente colmabile nel breve periodo ed in un contesto macroeconomico quale quello attuale. Proprio in considerazione di questo grave ritardo, il momento in cui imprimere una decisa inversione di tendenza non sembra più differibile.

Prima di entrare nel merito delle scelte operate, è da premettere che non è agevole analizzare il PNRR per diverse ragioni.

La prima è che il Piano, a dispetto del numero elevato di pagine, è in realtà molto stringato e poco esplicativo sulle azioni da realizzare in concreto, trattandosi di un documento che prevalentemente ha la funzione di impegnare degli investimenti, che non descrive nel dettaglio i singoli progetti e che richiede numerose misure di attuazione, al punto che si è resa necessaria la predisposizione di un cronoprogramma.

La seconda è che la discussione che si è svolta in seno al Parlamento non è di grande utilità perché ha avuto ad oggetto una precedente versione del PNRR, tra l'altro presentata da una diversa compagine governativa rispetto a quella che poi, dopo averlo radicalmente modificato, lo ha prima presentato alle Camere e poi sottoposto alla Commissione europea per la valutazione. Il PNRR "aggiornato", nella sostanza un "nuovo" testo che ha sostituito il precedente trasmesso alle Camere, è stato presentato solo *last minute*, il lunedì 26 aprile 2021 alle ore 13.57, con la sostanziale impossibilità per il Parlamento di prendere posizione nel merito, per via dell'imminente scadenza del termine per la trasmissione alla UE che era fissata al 30 aprile. Peraltro, merita di essere ricordato che curiosamente, dopo la trasmissione alla Commissione europea ai sensi dell'art. 18 del Regolamento UE n. 2021/241, il Piano e i relativi allegati sono stati inviati ai Presidenti delle Camere con una lettera di accompagnamento, a firma del Presidente del Con-

siglio dei ministri, che non accludeva la suddetta documentazione, ma invitava a “scaricarla” «al seguente indirizzo <https://def2020.mef.gov.it>», avvertendo che solo «con separata e contestuale comunicazione» sarebbe stata «fornita la password riservata per l’accesso»<sup>2</sup>!

La terza ragione è che comunque, nell’esame parlamentare il tema della ricerca non è stato particolarmente valorizzato né si rinviene alcuna comunicazione al Parlamento del Ministro dell’Università e della ricerca, mentre invece si ha riscontro delle comunicazioni dei Ministri dell’Economia e delle finanze, delle Pari opportunità e famiglia, del Lavoro e delle politiche sociali, dell’Innovazione tecnologica e la transizione digitale<sup>3</sup>.

Anche il dibattito politico svoltosi “*extra moenia*” è stato sorprendentemente limitato, risultando prevalentemente incentrato su altri temi, come principalmente quello relativo all’immediata gestione della pandemia, e, invece, scarsamente o quasi per niente proiettato sull’esame di un tema strategico per lo sviluppo e per il futuro dell’Italia e dell’Europa.

## 2. I numeri del finanziamento

Trattandosi di finanziamento è bene partire dai numeri<sup>4</sup>.

Le misure previste dal Piano si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Ognuno di questi assi è articolato poi in sei missioni e sedici componenti. Oggetto dell’attenzione del presente contributo è la quarta delle sei missioni in cui si articola il PNRR, denominata “istruzione e ricerca” e, segnatamente, l’analisi delle destinazioni alla ricerca di base.

La distinzione fra ricerca di base e ricerca applicata non è oggetto

<sup>2</sup> La lettera è consultabile sul sito istituzionale della *Camera dei Deputati*.

<sup>3</sup> Per raggugli è possibile consultare il sito istituzionale del *Senato della Repubblica*.

<sup>4</sup> Le informazioni e i dati sugli investimenti programmati che sono riportati nel paragrafo sono ricavati oltre che ovviamente dal Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza, anche dall’utile analisi contenuta nel dossier predisposto dai SERVIZI STUDI DI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Schede di lettura nn. 06 – n. 219*, 27 maggio 2021, consultabile sul sito istituzionale della *Camera dei Deputati*.

di contestazione ed è comunemente accettata in numerosi documenti istituzionali. Per ricerca di base si intende, secondo la definizione fornita dall'OCSE «ogni attività sperimentale o teorica svolta primariamente per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti dei fenomeni e dei fatti osservati, senza una particolare applicazione o un

uso in vista», laddove per ricerca applicata deve intendersi «ogni attività di indagine originale svolta per acquisire nuove conoscenze e principalmente indirizzata verso uno scopo o obiettivo specifico e pratico»<sup>5</sup>.

Il PNRR finanzia per l'ambito "Ricerca di base" gli investimenti presenti nella componente 2 della Missione 4, per una cifra complessiva di € 9.090 mln disponibili per gli anni dal 2021 al 2026.

La componente "dalla Ricerca all'Impresa" del PNRR è da integrare con le risorse del programma *React EU* e del c.d. Fondo Complementare, per un totale del finanziamento che finisce per toccare 12,9 miliardi complessivi in un arco di 6 anni.

Del totale delle risorse, solo una parte, € 1.200 mln corrispondente al 13,2%, sono a fondo perduto, mentre la parte più consistente, € 7.890 mln corrispondente al 68,8%, sono erogati in forma di prestiti.

A questa dotazione vanno sommati € 300 mln provenienti da Fondi strutturali e di investimento europei. Ulteriori € 480 mln, provenienti appunto dal *React EU*, acronimo di *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, per gli anni 2021 e 2022, e € 200 mln provenienti da Fondi strutturali e di investimento europei, sono destinati, sempre nell'ambito della componente 2 della Missione 4, a un investimento denominato "Dottorati di ricerca e ricercatori 'verdi' e innovazione". Il finanziamento di quest'attività, tuttavia, non trova corrispondenza nel PNRR. È opportuno mettere in evidenza che il Fondo *React EU* è finalizzato a destinare risorse aggiuntive per la politica di coesione 2014-2020 riservandole ai Paesi più colpiti dalla pandemia e, nello specifico, ha assegnato al nostro Paese la quota più alta (13,5 su 47,5 miliardi complessivi)<sup>6</sup>. Una somma importante del totale del finanziamento, 8,5 su 13,5 miliardi è dedicata al Mezzogiorno.

Gli investimenti a fondo perduto sono destinati a finanziare: i) pro-

---

<sup>5</sup> OECD, *Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, disponibile sul sito dell'[Organisation for Economic Co-operation and Development](#).

<sup>6</sup> Per informazioni si può consultare il sito istituzionale [Commissione europea](#).

getti presentati da giovani ricercatori<sup>7</sup>; *ii*) l'introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese<sup>8</sup>.

Il resto dei finanziamenti attribuiti a titolo di prestito è destinato: *a*) al Programma Nazionale Ricerca (PNR) e a Progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)<sup>9</sup>; *b*) a progetti presentati da

<sup>7</sup> In particolare, come specificato nel sopra menzionato Dossier predisposto dai SERVIZI STUDI DI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 243, l'obiettivo dell'«Investimento 1.2: Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori» presente nella Componente 2.1 della Missione 4 del PNRR è quello «di sostenere le attività di ricerca di un massimo di 2100 giovani ricercatori, al fine di consentire loro di maturare una prima esperienza di responsabilità di ricerca. Una parte del contributo sarà vincolata all'assunzione di almeno un ricercatore «*non-tenure-track*» e parte del contributo dedicato a brevi periodi di mobilità per attività di ricerca o didattica in altre località in Italia o all'estero».

<sup>8</sup> L'obiettivo dell'«Investimento 3.3: Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese» della Componente 2.3 della Missione 4 del PNRR consiste nel potenziamento delle «competenze di alto profilo, in modo particolare nelle aree delle *Key Enabling Technologies*, attraverso: l'istituzione di programmi di dottorato innovativi dedicati, con il contributo e il coinvolgimento delle imprese (intersectoriali); incentivi all'assunzione di ricercatori precari junior da parte delle imprese. È, inoltre, prevista, la creazione di un *hub* finalizzato alla valorizzazione economica della ricerca prodotta dai dottorati industriali, favorendo la creazione di *spin-off*. Nello specifico, si prevede l'attivazione di 5.000 borse di dottorato per 3 anni, con il cofinanziamento privato (€ 450 mln) e l'incentivo all'assunzione di 20.000 assegnisti di ricerca o ricercatori da parte delle imprese (€ 150 mln)» (Dossier predisposto dai SERVIZI STUDI DI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 245).

<sup>9</sup> Come emerge dal Dossier predisposto dai SERVIZI STUDI DI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 242, l'«Investimento 1.1: Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)» della Componente 2.1 della Missione 4 del PNRR «è finalizzato a rafforzare le misure di sostegno alla ricerca scientifica indicate nel Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2021–2027. Saranno anche finanziati Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN), di durata triennale che, per la loro complessità e natura, richiedono la collaborazione di unità di ricerca appartenenti ad università ed enti di ricerca. I progetti finanziati – che intendono promuovere attività di ricerca *curiosity driven* – sono selezionati dal MUR sulla base della qualità del profilo scientifico dei responsabili, nonché dell'originalità, dell'adeguatezza metodologica, dell'impatto e della fattibilità del progetto di ricerca. L'investimento finanzia, fino al 2026, 5.350 progetti. L'investimento non include esplicitamente il costo per il personale, ma nuovo personale può essere assunto nell'ambito del finanziamento dei progetti. Inoltre, progetti specifici possono decidere l'assunzione non solo di ricercatori a tempo determinato ma anche di dottorandi».

giovani ricercatori<sup>10</sup>; c) a Partenariati allargati estesi a università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base<sup>11</sup>.

Viene ad essere prevista, ancora, l'istituzione e il potenziamento di «ecosistemi dell'innovazione», costruzione di «leader territoriali di R&S» (ricerca e sviluppo) (€ 1.300 mln), che si concretizza attraverso il finanziamento entro il 2026 di 12 «campioni territoriali di R&S» (esistenti o nuovi).

Ancora, vengono stanziare risorse a vantaggio del Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione (1.580 mln), deputato a sostenere la creazione di infrastrutture di ricerca e innovazione che colleghino il settore industriale con quello accademico, promuovendo la combinazione di investimenti pubblici e privati.

Infine, oltre alle linee di finanziamento, si esprime alcune intenzioni di riforma, segnatamente in direzione dell'istituzione di una cabina di regia interministeriale, presso il MUR e MISE, con il compito di adottare due decreti ministeriali: un primo per favorire la mobilità, per mezzo di un sistema di incentivi, di figure di alto profilo (es. ricercatori e manager) tra università, infrastrutture di ricerca

e aziende; un secondo per la semplificazione della gestione dei fondi per la ricerca.

Per il perseguimento dell'obiettivo di contrastare il divario di genere, si prevede l'incremento del numero di ricercatrici a tempo determinato, anche se non è chiaro quali saranno gli strumenti per conseguire effettivamente tale obiettivo, stante la dubbia legittimità della previsione di concorsi riservati per genere.

Altri programmi prevedono stanziamenti veicolati dal Program-

---

<sup>10</sup> Vedi *supra* nt. 7.

<sup>11</sup> L'«Investimento 1.3: Partenariati allargati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base» della Componente 2.1 della Missione 4 del PNRR mira invece «a finanziare fino a un massimo di 15 programmi di ricerca e innovazione, realizzati da partenariati allargati a università, centri di ricerca e imprese. L'investimento medio in ogni programma sarà circa di € 100 mln, con un contributo per ogni progetto parte del programma di importo compreso tra € 5 e € 20 mln e un contributo per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di importo compreso tra € 15 e € 25 mln per ogni programma e un numero medio di 100 ricercatori per programma. Tra i target significativi vi è la percentuale di ricercatrici a tempo determinato, che, per effetto dell'attuazione di questa misura, dovrà salire, dall'attuale 34%, al 40%» (Dossier predisposto dai SERVIZI STUDI DI CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 244).

ma nazionale della Ricerca (PNR) e dai PRIN in favore di dottorati innovativi e di partenariati allargati, anche con la dichiarata finalità di ridurre il divario territoriale.

L'Unione Europea ha mostrato di aver compreso l'importanza dell'investimento in ricerca anche in virtù del notevole finanziamento previsto per il progetto *Horizon Europe*, il Programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027, con una dotazione complessiva di 95,5 miliardi, cifra che include i 5,4 miliardi destinati al piano per la ripresa *Next Generation EU*.

La mole dei finanziamenti consente di confermare che l'UE continua a considerare la libertà di circolazione della conoscenza come la "quinta libertà" europea (oltre alle prime quattro che sono la libertà di circolazione dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali)<sup>12</sup>.

Il programma *Horizon Europe* costituisce il seguito del precedente *Horizon 2020*. Entrambi si collocano come interventi esercitati nell'ambito delle competenze in materia di «ricerca e sviluppo», tuttavia, nel precedente *Horizon 2020* l'UE ha «manifestato di voler privilegiare una certa lettura della ricerca scientifica, prevedendo di finanziare (...) quasi esclusivamente alcuni settori ritenuti strategici, della ricerca applicata nelle scienze esatte»<sup>13</sup>.

### 3. La cronica insufficienza del finanziamento della ricerca in Italia e la perdurante mancanza di una visione politica sull'università

Il divario nella spesa destinata alla ricerca dell'Italia rispetto ai Paesi più virtuosi non è certo da addebitare allo stanziamento del PNRR ma è il risultato di un decennio di politiche miopi che hanno progressivamente defianziato e depauperato la ricerca italiana. Il *gap* rispet-

<sup>12</sup> In tema v. M.-H. CHOU, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, p. 1054; M. CITI, M. RHODES, *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, in *European Governance Papers*, 07-01, 2007, p. 1 ss.; E. LONGO, *L'UE e la "quinta libertà". Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, p. 1 ss.

<sup>13</sup> R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, p. 141 s. In tema v. anche F. NARDI, *Il programma quadro della ricerca europea Horizon 2020*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 631 ss.



to ai Paesi europei che investono di più in ricerca non è facilmente recuperabile nel breve periodo, se si considera che «per raggiungere il livello francese di spesa in R&S l'Italia avrebbe bisogno da parte pubblica di circa 5 miliardi addizionali annui (e quindi strutturali)», mentre «raggiungere il livello tedesco sarebbe ancora più ambizioso, visto che richiederebbe oltre 10 miliardi addizionali ogni anno, cioè 60 miliardi su 6 anni». Occorre anche considerare che «questi 5 miliardi non chiuderebbero completamente il divario, che è dovuto anche ai minori investimenti privati in R&S»<sup>14</sup>.

All'interno del più aggiornato rapporto della Commissione europea, la *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019, Italia*<sup>15</sup>, si leggono indicazioni agghiaccianti relativamente alla spesa per l'istruzione terziaria dell'Italia «è la più bassa dell'UE, appena lo 0,3 % del PIL nel 2017, ben al di sotto della media UE dello 0,7 %». Si apprende ancora dall'ultimo *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca* dell'ANVUR, che però da riferimento ancora ai dati del 2014, che la spesa per l'istruzione terziaria del nostro Paese registra una differenza siderale nel raffronto con paesi come Regno Unito e Svezia, rispetto ai quali la spesa per studente italiana è di circa il 50% in meno e che «se si effettua il confronto internazionale esprimendo la spesa in istruzione terziaria in rapporto al PIL i risultati sono ancora meno favorevoli: l'Italia si colloca agli ultimi posti tra i paesi considerati»<sup>16</sup>.

Emergono dati così allarmanti che, come si vede, in particolare collocano l'Italia all'ultimo posto per spesa in istruzione universitaria in Europa, ben al di sotto di Slovacchia, Romania, Lituania e Bulgaria (solo per dirne qualcuno), e che rendono superflua ogni possibile comparazione con i Paesi più virtuosi.

Il traguardo per una ripresa della competitività nel settore è, dunque, ben lontano.

Il problema dell'insufficienza del finanziamento ordinario in Italia è endemico e ormai annoso<sup>17</sup> e dipende da diverse ragioni.

---

<sup>14</sup> Come si apprende da un rapporto dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, C. COTTARELLI, G. GOTTARDO, *Come rilanciare la crescita investendo nella ricerca*, disponibile sul sito *Osservatoriocpi.unicatt.it*.

<sup>15</sup> Disponibile sul sito istituzionale della *Commissione europea*.

<sup>16</sup> ANVUR, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2018*, disponibile sul sito istituzionale dell'*Agenzia*.

<sup>17</sup> Già M. NIGRO, *Lo stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*,

La prima ragione deriva dalla constatazione che il Fondo di finanziamento ordinario (di seguito, FFO), delle Università, che rappresenta il 90% dello stanziamento governativo in favore del sistema universitario, è in costante calo dal 2009, mentre già a partire dal 2002 non riesce a coprire le spese per il personale delle Università statali<sup>18</sup>. Come si dirà nello sviluppo della presente ricerca, si registra negli ultimi anni un'incoraggiante, seppur ancor troppo timida, inversione di tendenza che, però, non consente ancora di affermare che il livello di sostegno pubblico stia tornando a livelli adeguati di erogazione.

La legge n. 240/2010 recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario" ha operato una razionalizzazione organizzativa necessaria per la funzionalità del sistema a seguito dei pesantissimi tagli progressivi operati dalla legge n. 133/2008<sup>19</sup>. La scure del definanziamento pubblico ha inferto tagli ancor più dolorosi al sistema pubblico della ricerca perché si è abbattuta in un momento in cui già molti Atenei non riuscivano a sostenere le spese del personale alla luce del precedente livello di erogazione del FFO. Un'operazione che è stata efficacemente definita come di «eutanasia per via finanziaria»<sup>20</sup>, che ha segnato negativamente il futuro dell'università e della ricerca non solo per via del taglio delle risorse, ma anche in ragione del fatto che ha limitato il ricambio generazionale nei ruoli che si produce con l'immissione di nuovi studiosi, per effetto dell'introduzione del blocco del *turnover*.

---

in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 1972, p. 746, denunciava che il finanziamento insufficiente era in assoluto il più grave dei problemi del settore della ricerca.

<sup>18</sup> Secondo i rilievi che si ricavano dalla puntuale ricerca di S. CALZOLAIO, *La libertà di ricerca scientifica nei conti pubblici (dopo SEC2010)*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., p. 28.

<sup>19</sup> La legge n. 133/2008, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», all'art. 66, co. 13, ha previsto che «in relazione a quanto previsto dal presente comma, l'autorizzazione legislativa di cui all'art. 5, comma 1, lettera a) della legge n. 537 del 1993, concernente il fondo per il finanziamento ordinario delle università, è ridotta di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010 di 316 milioni di euro per l'anno 2011 di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013».

<sup>20</sup> G. AZZARITI, *Per un'università "senza condizione"*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009.

Nonostante tutto, invece, il sistema universitario pubblico, pur infiacchito, ha mostrato di aver saputo affannosamente resistere, garantendo livelli mediamente accettabili di erogazione della didattica e risultati di ricerca confortanti<sup>21</sup>. Questa constatazione, suffragata dai dati, dimostra in modo significativo che la leva finanziaria non riesce da sola né a spiegare né tantomeno ad azionare e stimolare il sistema della ricerca in Italia. Perché vi è una vitalità scientifica che perdura come eredità di una serie di scelte del passato che erano maggiormente orientate dal faro costituzionale della libertà costituzionale della scienza e della ricerca. È anche da aggiungere, com'è stato anche puntualmente osservato che, essendo i pur insufficienti fondi europei «sempre più finalizzati, con la concentrazione delle risorse in centri di eccellenza», finché non si incide sull'organizzazione della ricerca, la libertà di circolazione delle conoscenze (in particolare dei ricercatori) è proclamata, ma non realizzata»<sup>22</sup>.

Almeno parallelamente, se non prioritariamente, allora dovranno essere affrontate le criticità che attengono al piano organizzativo-strutturale, che è stato così trascurato da produrre un depauperamento del sistema accademico in generale. Questa disattenzione per lo stato della ricerca in Italia, beninteso, non si è prodotta per l'assenza di politiche legislative o di intenti riformatori. Tutt'altro, le leggi aventi ad oggetto l'università e la ricerca che si sono affastellate si sono mosse non in una direzione univoca, ma in modo confuso, se non talvolta unicamente ispirate da una idea criticabile di riduzione della spesa e di aziendalizzazione del servizio universitario, e ciò «discende fundamentalmente dal fatto che non si ha ormai da tempo (...) alcuna idea di università, alcun modello a cui fare riferimento»<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Evidenzia U. AMALDI, *Per la transizione verso una società più resiliente è necessario finanziare la ricerca di base*, in C. CAPORALE, A. PIRNI, *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Consulta Scientifica del Cortile dei Gentili, Roma, 2020, p. 110 s. che «nonostante i fondi insufficienti e i pochi ricercatori, sovente in fuga, la produzione scientifica italiana è in miglioramento e ottima. Infatti, se si considera la distribuzione di tutti i lavori scientifici di alto livello (che ottengono il massimo 10% delle citazioni), tra il 2000 il 2014 la frazione mondiale dovuta a Francia e Germania è scesa dall'11,1% all'8,9%, mentre quella italiana è aumentata dal 2,6% al 3,1%».

<sup>22</sup> Esattamente F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Diritto pubblico*, 2016, p. 166.

<sup>23</sup> Così condivisibilmente G. AZZARITI, *Per un'università "senza condizione"*, cit., p. 1.

Durante la perdurante e sin qui vana attesa dell'individuazione di un senso e di una visione per l'università e per la ricerca pubblica in Italia nella società attuale, anche il livello finanziario è rimasto trascurato. I tagli inizialmente operati all'FFO non sono stati successivamente recuperati: si apprende, infatti, dal citato Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2018 dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR)<sup>24</sup>, che «le risorse complessive attribuite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) al sistema universitario e al sostegno di studenti e del diritto allo studio sono state nel 2017 pari a 7,4 miliardi; dopo una fase di drastica riduzione, negli ultimi due anni esse sono lievemente aumentate (rispettivamente del 2,0% e dello 0,7%)».

Un'incoraggiante inversione di tendenza è stata segnalata nel più aggiornato *Referto sul sistema universitario* della Corte dei conti, che riferisce sugli esiti dell'attività di controllo svolta sul sistema universitario a distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della legge di riforma 30 dicembre 2010, n. 240 e fornisce un aggiornamento del referto pubblicato nel 2017. Si apprende che «l'analisi dei dati evidenzia, infatti, il costante incremento delle risorse erogate dal Ministero dell'università e della ricerca ove la quota maggiore di tali trasferimenti è riconducibile al Fondo di finanziamento ordinario che incide sul funzionamento dell'intero sistema universitario»<sup>25</sup>. Detto lieve aumento è, però, ancora insufficiente a tamponare il male da sottofinanziamento della ricerca italiana, perché comunque il livello del FFO si è mantenuto costantemente ad un livello basso da non assicurare la sostenibilità del sistema.

I risultati di diversi anni di defianziamento sono ancora una volta fotografati nell'analisi dal citato rapporto dell'ANVUR, dal quale si evince che la spesa per l'istruzione terziaria per studente in Italia è inferiore del 30% rispetto alla media dei paesi OCSE. Ancora, la spesa in ricerca in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) restituisce un divario ancora più marcato, poiché l'Italia spende lo 0,96% contro l'1,55% della media dei paesi OCSE.

È da chiedersi, alla luce di questa situazione, come sia stato possibile far fronte alle spese ordinarie per garantire l'erogazione adeguata

---

<sup>24</sup> ANVUR, *Rapporto Biennale sullo Stato del Sistema Universitario e della Ricerca 2018*, cit.

<sup>25</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, p. 102 s., disponibile sul sito istituzionale della *Corte dei conti*.

della didattica e standard sufficienti di ricerca. La risposta si ritrova ancora nello stesso rapporto, nella parte in cui si dà conto che «la quota di spesa a carico del settore pubblico in Italia è oramai stabilmente inferiore alla media dei paesi OCSE, mentre quella sostenuta direttamente dalle famiglie, pari al 27%, è più alta di oltre 5 punti percentuali rispetto alla media dei paesi OCSE». Insomma, in Italia per coprire la mancata erogazione di finanziamento pubblico è richiesto un sacrificio alle famiglie, beninteso almeno a quelle che possono avere disponibilità. Con ciò, si è con tutta evidenza prodotta una discriminazione nei confronti degli studenti appartenenti alle famiglie più bisognose, in aperto contrasto con l'art. 3, comma 2, e con l'art. 34, comma 3, Cost. per cui «i capaci e meritevoli, *anche se privi di mezzi*, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi»<sup>26</sup>. La Costituzione italiana, infatti, contempla un diritto allo studio di tipo universalistico, che, invece, «porterebbe con sé la necessità di garantire una copertura integrale dei fabbisogni»<sup>27</sup>. Nel contesto attuale di sottofinanziamento del diritto allo studio non è assicurata la possibilità a tutti i capaci e meritevoli di usufruire di una borsa di studio, che peraltro, è bene ricordarlo, rappresenta quasi sempre solo un ristoro per le spese universitarie da affrontare e quasi mai raggiunge una percentuale significativa rispetto alla totalità dei contributi richiesti.

La seconda ragione del depauperamento della ricerca pubblica deriva dalla esiguità del finanziamento regionale alla ricerca scientifica, pur nel quadro di un embrionale inversione di tendenza, soprattutto in relazione ad una certa varietà di meccanismi previsti per il soste-

---

<sup>26</sup> Perché, com'è stato ammonito da F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, Napoli, 2016, p. 67, «Un conto (...) è il diritto allo studio, un conto è il diritto allo studio per chi è privo di mezzi». Per A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 710, «*in primis* solo capaci e meritevoli hanno diritto a raggiungere i gradi più alti degli studi. Per gli altri l'accesso non è un diritto, ma una possibilità assoggettata alla previa soddisfazione dei primi e, conseguentemente, alle scelte organizzative adottate dall'ordinamento». Cfr. M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 180 ss.

<sup>27</sup> M. RUBECHI, *Il diritto allo studio universitario fra livelli essenziali e modelli regionali*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., p. 227.

gno alla ricerca<sup>28</sup>. Chiaramente il livello insufficiente di flussi di denaro verso la ricerca pubblica da parte delle regioni può essere attribuito sia ad uno scarso attecchimento delle competenze legislative regionali, sia nell'ambito della ricerca scientifica «in sé, o di base» sia nell'altro della ricerca «per sé, o applicata»<sup>29</sup>.

Ancora gli ultimi documenti disponibili testimoniano che, pur in un quadro di pallida ripresa del finanziamento statale, i trasferimenti di provenienza regionale, invece, risultano stabili: «da circa 346 milioni del 2016 a 347 milioni circa del 2019, mentre i contributi dalle amministrazioni locali sono passati da 34 milioni circa del 2016 a 23 milioni del 2019»<sup>30</sup>.

La terza ragione dello scarso finanziamento della ricerca in Italia deriva dallo scarso impegno di fondi privati<sup>31</sup>. È un problema che dipende da molteplici fattori che in questa sede ci si limita solo ad elencare: un sistema industriale scarsamente ossificato; un tessuto economico composto da piccole e medie imprese che, per forza di cose, possono avere meno capacità di finanziare la ricerca; un fenomeno di diffusa diffidenza culturale verso il finanziamento privato della ricerca pubblica che, vincolando l'erogazione di denaro ad un risultato predeterminato, inficerebbe la libertà della ricerca. Da ultimo, in Italia sembra ancora solo abbozzato, e perciò ancora tutto da esplorare, il modello del partenariato tra soggetti pubblici e privati nel settore<sup>32</sup>.

In un contesto di sottofinanziamento nazionale della ricerca au-

<sup>28</sup> Come documenta M. DI FOLCO, *Modelli regionali di sostegno alla ricerca scientifica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., p. 243.

<sup>29</sup> Secondo la distinzione offerta da G. D'ALESSANDRO, *La competenza legislativa in materia di ricerca scientifica tra Stato e Regioni*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., p. 249 ss. Cfr. M. COSULICH, *L'autonomia universitaria*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 484 ss.

<sup>30</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, cit., p. 103.

<sup>31</sup> Come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, nella sent. n. 20/1978, la ricerca se non è finanziata da organismi pubblici allora si «realizza anche mediante i diritti di brevetto». Su questo profilo v. ora L. BUSATTA, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo. it.*, 1/2021, parte III, p. 140 ss.

<sup>32</sup> Su questo profilo, si rinvia a C. BUZZACCHI, *Le virtuose interazioni tra soggetti pubblici e privati nel settore della ricerca scientifica*, in L. DEGRASSI (a cura di), *La ricerca scientifica tra Stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, Napoli, 2014, p. 213 ss.; Per un quadro dei possibili rischi v, invece, G. GRASSO, *L'università e la ricerca*

menta la dipendenza dagli stanziamenti europei che, però, fin qui hanno fatto leva sempre sul modello dei bandi competitivi che premiano le idee progettuali. Ancora dal citato Referto della Corte dei conti risulta che sono in crescita i trasferimenti provenienti dall'Unione europea e da altri organismi internazionali «soprattutto nel raffronto tra l'esercizio 2018 (117 milioni circa) e l'esercizio 2019 (128 milioni circa) e presentano importi meno elevati per le Università del nord-ovest»<sup>33</sup>.

Ne deriva un evidente detrimento per il finanziamento della ricerca di base che è, per *tabulas*, non finalizzata. Ma ne consegue, allo stesso tempo, un definanziamento delle spese generali e ordinarie, nonché uno «sbilanciamento dell'equilibrio (...) tra "ricerca scientifica e tecnica" (cioè la ricerca che risponde immediatamente alle risposte della collettività) e la "ricerca pensiero" (cioè quella ricerca che riguarda la libertà del singolo studioso e l'autonomia delle comunità scientifiche)»<sup>34</sup>.

Tuttavia, «è apparso chiaro come in tutti e tre i livelli di governo (dell'UE, dello Stato e delle Regioni) i legislatori abbiano disciplinato e dunque promosso la ricerca industriale e l'innovazione (R&St.) a scapito della ricerca fondamentale»<sup>35</sup>, come d'altra parte già da tempo avvertito in dottrina<sup>36</sup>.

Ne consegue, altresì, certamente un problema di parità di *chance* fra ricerca industriale e ricerca pura, con evidente svantaggio per i ricercatori puri rispetto agli scienziati che perseguono la ricerca industriale<sup>37</sup>.

---

scientifica, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 556.

<sup>33</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, cit., p. 103.

<sup>34</sup> Così M. BONINI, *La "libertà" di ricerca, dallo "stato sociale nazionale" al "welfare di mercato europeo"*, in L. DEGRASSI (a cura di), *La ricerca scientifica tra stato e mercato*, cit., p. 71 ss. Cfr. F. RIMOLI, *Università, ricerca, cultura: considerazioni brevi su una lunga agonia*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., p. 429 ss.

<sup>35</sup> Così L. DEGRASSI, *Ricerca 'industriale' e valutazione di 'scopo'*, in ID. (a cura di), *La ricerca scientifica tra Stato e mercato*, cit., p. 154.

<sup>36</sup> Già a partire da C. AMIRANTE, *Ricerca scientifica e sistema costituzionale (L'indirizzo, il coordinamento e la valutazione delle politiche scientifiche e tecnologiche in Italia)*, in AA. VV., *Studi in memoria di Guglielmo Roehrsen*, Padova, 1991, p. 5.

<sup>37</sup> Come denuncia L. DEGRASSI, *Ricerca 'industriale' e valutazione di 'scopo'*, cit., p. 155.

La ricerca finanziata sul modello dei bandi competitivi può comportare delle conseguenze negative sul piano della libertà costituzionale di ricerca anche perché opera una selezione delle tematiche o dei settori delle stesse – in ragione del fatto che vengono finanziate solo le idee progettuali ritenute meritevoli o di utilità sociale – e perciò la limita indebitamente nella capacità di (libera) determinazione dei fini. Questo è vero soprattutto in un momento di scarsità delle risorse e di depauperamento dei ruoli e dell'università in generale, che impedisce di portare avanti ricerche autonome e libere (nel senso di non strumentali)<sup>38</sup>. Perché la selezione dei progetti di ricerca in un contesto di sofferenza della ricerca di base si può tradurre in discriminazione/limitazione o per i temi o per le tesi minoritari e, in definitiva, per la ricerca in generale. Si pensi, per esemplificare su casi estremi, alle difficoltà che nel settore della genetica potrebbe incontrare il finanziamento di ricerche sulla clonazione, stante il divieto imposto dall'art. 13, lett. c), della legge n. 40/2004<sup>39</sup>. Perché si deve avere «cura di distinguere la libertà di ricerca scientifica dalle eventuali applicazioni tecnologiche dei suoi risultati»<sup>40</sup> e, dunque, può essere limitata l'applicazione tecnologica, vale a dire la realizzazione concreta, ma non la ricerca in sé.

Un ulteriore elemento che ha contribuito a spostare l'asse della ricerca in favore della ricerca applicata è rappresentato dal Programma nazionale della ricerca (PNR), istituito dal d.lgs. n. 204/1998, che è il documento che orienta le politiche della ricerca in Italia, alla realizzazione del quale concorrono le amministrazioni dello Stato con il coordinamento del Ministero dell'Università e della Ricerca. Tale Programma convoglia una quota importante delle risorse verso gli obiettivi periodicamente individuati dal Governo<sup>41</sup>.

Stante così la situazione, deve essere misurato e costantemente monitorato qual è il livello di disuguaglianza fra ricerca di base e ricerca

<sup>38</sup> Cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, p. 366 s. secondo cui le nuove forme di pressione «derivanti dalle esigenze di finalizzazione della ricerca» deriva da una condizione «imposta dall'esterno della comunità scientifica o, più spesso, è liberamente accettata dagli stessi scienziati e dalle loro istituzioni al fine di ottenere maggiore prestigio presso le sedi di indirizzo politico e maggiori risorse finanziarie».

<sup>39</sup> Per cui sono vietati «interventi di clonazione mediante trasferimento di nucleo o di scissione precoce dell'embrione o di ectogenesi sia a fini procreativi sia di ricerca».

<sup>40</sup> Così magistralmente R. BODEI, *Limite*, Bologna, 2016, p. 22.

<sup>41</sup> Il PNR 2021-2027 è reperibile sul sito istituzionale del *Ministero dell'Università e della ricerca*.



applicata tollerabile e sostenibile per il nostro ordinamento, nella prospettiva del rispetto dell'art. 9 Cost., che impone la «promozione» e lo «sviluppo» della ricerca scientifica e tecnica. Perché al di sotto di una certa soglia di disuguaglianza tollerabile, lo squilibrio fra ricerca di base e ricerca applicata non risulta più sostenibile per il fatto che la seconda ha bisogno della prima: senza il fondamento della ricerca di base non è pensabile pensare di sviluppare né la ricerca applicata né la ricerca privata<sup>42</sup>: sarebbe come costruire un tavolo senza le gambe. Anzi, come sostenuto da autorevole dottrina «la ricerca da promuovere in forza dell'art. 9 della Costituzione non potrà che essere la ricerca scientifica non strumentale» di per sé rilevante», che è identificabile nella «ricerca libera»<sup>43</sup>.

Perché, nel frattempo, «dopo tanti anni di retorica sulla superiorità degli investimenti privati su quelli pubblici, scopriamo come scrive Marianna Mazzuccato ne “Lo Stato innovatore”, che il progetto di Facebook ed altri simili erano stati finanziati dal Governo degli Stati Uniti (...), secondo l'idea che il pubblico potere è un investitore paziente, nel senso che può permettersi di attendere (...) che la ricerca di base produca i suoi frutti»<sup>44</sup>.

Nell'ultimo periodo, un'ulteriore conferma dell'essenzialità dell'investimento pubblico si è avuta nel campo della ricerca e poi dello sviluppo, produzione e commercializzazione dei vaccini anti Covid-19. Se già in generale la ricerca sui vaccini è sorretta da un soste-

---

<sup>42</sup> Com'è stato esattamente osservato da R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, cit., p. 142, «la ricerca di base costruisce il sostrato su cui poi si costruisce una ricerca applicata in grado di produrre risultati economicamente valutabili, per non dire che la ricerca nelle scienze umane e sociali (...) rappresenta un tassello indispensabile per la costruzione di una società civile e democratica». Ancora osserva U. AMALDI, *Per la transizione verso una società più resiliente è necessario finanziare la ricerca di base*, cit., p. 105 che «innunmerevoli studi, in particolare dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), hanno dimostrato che la ricerca scientifica di base è, nel lungo periodo, il motore dell'innovazione tecnologica; senza di essa non sarà possibile trasformare l'Italia in una 'società della conoscenza' che – oltre ad affrontare il problema posto dal riscaldamento climatico, che è attualmente dimenticato ma non cancellato – sia resiliente, più dematerializzata, circolare e parca nell'uso di risorse naturali».

<sup>43</sup> Secondo F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 364. Cfr. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, spec. p. 114 ss.

<sup>44</sup> C. PINELLI, *Postfazione*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., p. 261.

gno finanziario di provenienza pubblica importante, nel caso specifico della ricerca dei vaccini anti Covid-19, prodotti da aziende private, il finanziamento pubblico è stato davvero ingente. Si valuti, in proposito, che le ricerche che hanno permesso di sviluppare il vaccino Astrazeneca sono state finanziate per il 97% da fondi pubblici<sup>45</sup>.

In considerazione di quanto appena osservato, è da condividere la conclusione che «le ingenti risorse necessarie a finanziare i progetti di ricerca rappresentano un motivo per richiedere la presenza attiva e diretta delle istituzioni pubbliche nel settore»<sup>46</sup>.

Può risultare non sorprendente che lo spazio europeo della ricerca (SER) possa essere improntato ad un modello utilitaristico, essendo finalizzato alla creazione di un mercato interno della ricerca, «da intendersi come vero spazio di libera circolazione della conoscenza, dei ricercatori e delle tecnologie, e destinato a rafforzare la cooperazione, incentivare la concorrenza ed ottimizzare l'assegnazione delle risorse (...)»<sup>47</sup>. Pur se si condivide l'osservazione che il crescente «*favor*» per la ricerca scientifica e tecnica che va formandosi a livello europeo non porta con sé automaticamente la considerazione che «l'Unione europea disconosca e non voglia sostenere la ricerca di base o pura», perché «l'analisi dei bandi (...) dimostra quanto il livello sovranazionale abbia contribuito allo svolgimento di studi di base»<sup>48</sup>, tuttavia, il compito di riequilibrare i rapporti fra ricerca finalizzata e ricerca di base non può che spettare primariamente agli Stati membri, senza voler con ciò semplicisticamente ridurre la questione all'equazione per cui finanziare la ricerca finalizzata sarebbe compito dell'UE mentre finanziare la ricerca di base sarebbe compito degli Stati. Tuttavia, l'operazione di

<sup>45</sup> Quanto indicato nel testo è documentato nel *preprint* di S. CROSS, Y. RHO ET AL., *Who funded the research behind the Oxford-AstraZeneca COVID-19 vaccine? Approximating the funding to the University of Oxford for the research and development of the ChAdOx vaccine technology*, in *MedRxiv*, 2021.

<sup>46</sup> Si condivide l'opinione di G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 680.

<sup>47</sup> Come ci ricorda C. BUZZACCHI, *La promozione della ricerca scientifica e tecnica: il finanziamento come 'condizione' di sviluppo dell'innovazione*, in L. DEGRASSI (a cura di), *La ricerca scientifica tra Stato e mercato*, cit., p. 178. Per analoghe considerazioni sullo spazio europeo dell'istruzione v. R. CALVANO, *Il diritto dovere all'istruzione*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario di Napoli, 19 ottobre 2018, Napoli, 2019, p. 146 s.

<sup>48</sup> In tal senso M. BONINI, *La "libertà" di ricerca, dallo "stato sociale nazionale" al "welfare di mercato europeo"*, cit., p. 20 e nt. 43.

inveramento dei valori costituzionali che ispirano la libertà di scienza deve impegnare in primo luogo i pubblici poteri interni a ridisegnare un equilibrio fra il modello europeo competitivo della ricerca e quello costituzionale interno, condividendo l'opinione che «il finanziamento pubblico dovrebbe servire, anche *ex art. 3, comma 2, Cost.*, non (*tanto, ndr*) per promuovere fini specifici, ma le ricerche minoritarie, di base, che altrimenti non potrebbero vedere la luce»<sup>49</sup>.

Solo un recupero della vitalità della ricerca pubblica può, infine, consentire di far acquisire ai poteri pubblici le conoscenze necessarie in una società sempre più tecnologizzata per fronteggiare la sfida impari con lo strapotere dei giganti privati della tecnologia, che è basato in primo luogo sulla disponibilità esclusiva di minuziose e molto avanzate conoscenze tecniche frutto di ingenti ricerche private. Ancora, un adeguato approvvigionamento della ricerca scientifica rappresenta la preconditione per conseguire gli obiettivi della innovazione tecnologica e della transizione digitale richiesti dal *Recovery Fund* e assunti come propri dal PNRR.

#### 4. Il modello competitivo universitario e il divario territoriale

Il problema è che succede, al contrario, che il legislatore interno non considera l'Università come una formazione sociale in cui si svolge la personalità dei singoli, secondo quanto prescrive l'art. 2 Cost., ma come un soggetto che opera in regime di competizione per fornire un servizio finanziato dallo Stato, a condizione che vengano assicurati determinati standard qualitativi<sup>50</sup>.

Si può parteggiare o meno per un modello competitivo<sup>51</sup>, ma in un

---

<sup>49</sup> Così F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, 2018, p. 97, per cui è vero anche che «il finanziamento è così, per molteplici ragioni, il banco di prova della libertà di scienza» (p. 98). Cfr. C. BUZZACCHI, *La promozione della ricerca scientifica e tecnica: il finanziamento come 'condizione' di sviluppo dell'innovazione*, cit., p. 169, che mette in luce come in base alla lettura del quadro costituzionale, che è in linea con l'impostazione del presente contributo, spetta ai pubblici poteri il compito di «creare le condizioni per lo svolgimento della ricerca e per il progresso della scienza».

<sup>50</sup> Così M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, p. 315.

<sup>51</sup> Per un approfondimento si rinvia soprattutto a G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *Concorrenza e merito nelle Università. Problemi, prospettive proposte*, Torino,

contesto in cui si registrano situazioni universitarie di partenza molto differenti, la concorrenza diventa impari. Troppo spesso dette condizioni di ritardo risentono quasi esclusivamente dal contesto territoriale in cui si trovano ad essere collocate le sedi universitarie, perché non può essere un caso che gli Atenei considerati superiori in termini di qualità sono quasi tutti collocati nelle Regioni del centro-nord, mentre molti Atenei del Sud stentano ad assicurare livelli adeguati<sup>52</sup>.

I criteri «che si propongono per instaurare una “competizione” nazionale tra le diverse sedi universitarie» sono «improbabili»<sup>53</sup>.

Il criterio del costo standard, introdotto quale perno del sistema di finanziamento pubblico della ricerca per la quota premiale<sup>54</sup>, ha finito per deprimere ulteriormente le Università che partono svantaggiate e per premiare quelle che già sono in posizione di vantaggio, determinando un ulteriore allargamento del divario fra Università<sup>55</sup>. Tali criticità non sono passate inosservate alla Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49/2012 per violazione dell'art. 76, con la motivazione che l'art. 8 si limitava «a riportare testualmente i suggerimenti enunciati a titolo meramente esemplificativo nel parere della VII Commissione del Senato in merito alle voci di costo da tenere in considerazione», mentre «il Governo non ha fatto altro che esplicitare contenuti intrinseci alla nozione di costo standard (..) mancando sostanzialmente al compito di fornire «una più precisa individuazione delle spese da includere nel computo del costo standard, nonché i criteri per la ponderazione di ciascuna voce»; e che all'art. 10 «il legislatore delegato si è limitato a ribadire il principio del collegamento tra costo standard e FFO, senza indicare una percentuale, o almeno criteri stringenti per la quantificazione della stessa»<sup>56</sup>.

Alla sentenza di illegittimità costituzionale ha fatto seguito il d.l. n.

---

Giappichelli, 2009. V. anche G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'Università*, III, *Criticità del sistema ed incertezze per il futuro*, Napoli, 2018.

<sup>52</sup> Su questi aspetti cfr. G. VIESTI (a cura di), *Nuovi divari. Un'indagine sulle Università del Nord e del Sud*, Fondazione RES, Roma, 2015.

<sup>53</sup> Secondo G. AZZARITI, *Per un'università “senza condizione”*, cit., p. 6.

<sup>54</sup> D.lgs. n. 49/2012, art. 8.

<sup>55</sup> Come fa notare acutamente M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, cit., p. 315.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 104/2017.

91/2017, nel quale si è disciplinato il nuovo costo standard, ma senza superare il problema sostanziale rilevato dal giudice delle leggi poiché non tocca alla radice alcune decisive questioni di fondo, come soprattutto «quella relativa alla conflittualità applicativa tra l'algoritmo del costo standard e l'algoritmo del turnover»<sup>57</sup>.

Nel quadro già segnalato di un ancor troppo timido cambio di direzione nell'alimentazione del FFO, è importante rimarcare positivamente come «la quota maggiore» del flebile aumento dei trasferimenti statali è ora «assorbita dalle Università del Sud e isole e poi dalle Università del centro»<sup>58</sup>, al fine di colmare il divario territoriale.

È una propensione che deve essere incoraggiata con decisione e sostenuta con continuità se davvero si vuole superare questo squilibrio fra le Università italiane. In questa prospettiva, il PNRR avrebbe dovuto offrire un maggiore impegno. È da segnalare, comunque, che negli investimenti relativi a PNR e PRIN sono state almeno previste alcune iniziative volte ad incentivare dottorati innovativi e partenariati allargati, anche indirizzate a ridurre il divario territoriale.

Riguardo al tema del divario territoriale, è da condividere l'opinione espressa in Parlamento, nel corso del dibattito parlamentare sul PNRR, dalla senatrice a vita Elena Cattaneo, che ha proposto di riservare azioni su base competitiva «a università ed enti di ricerca, a partire da quelli delle zone più isolate del Paese, le cosiddette aree interne, fornendo un'arma in più contro fenomeni come il depauperamento demografico, sociale ed economico di quei territori»<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Per approfondimenti su questi aspetti si rinvia a G. COLOMBINI, *L'Università e il cacciatore con il fucile spianato*, in *Diritto e società*, 2018, p. 83 ss.

<sup>58</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, cit., p. 103.

<sup>59</sup> «In concreto si tratterebbe di emanare un bando, volto al finanziamento, ogni anno per cinque anni, di almeno 10-15 progetti, da 20 milioni di euro l'uno, sulla base di una valutazione aperta, competitiva e trasparente. Guardate che l'ordine di grandezza economico non è troppo dissimile da quanto ha fatto la Germania nel promuovere il programma della sua strategia di eccellenza. Non ha creato nuovi enti, ma ha aperto bandi e ha messo in competizione gli enti esistenti. Nella prima fase, per gli anni 2006-2011, prevedeva infatti un investimento di 1,9 miliardi di euro e nella seconda fase, per gli anni 2012-2017, visto l'esito positivo, ha messo in gioco 2,7 miliardi di euro. Si potrebbe veramente fare così. Inoltre, adesso è forse giunto il momento di consentire l'accesso alle nuove risorse, assegnate sempre su base competitiva, a tutti i ricercatori, a qualsiasi ente appartengano, a prescindere quindi dagli steccati amministrativi di provenienza: già questa sarebbe una riforma semplice e rivoluzionaria», così

D'altra parte, come già detto, una parte consistente dello stanziamento europeo per la ricerca, quello che attinge ai fondi *React EU*, è primariamente destinato al recupero della competitività territoriale e, dunque, deve essere vincolato alla spesa in ricerca nel Mezzogiorno. Perché non ci può essere dubbio che un rilancio della competitività del Paese passa per uno sviluppo omogeneo del sistema della ricerca.

Un passo avanti in tale direzione, anche se non precipuamente rivolto al finanziamento della ricerca, è rappresentato dall'approvazione in Commissione di un emendamento del governo al d.l. n. 71/2021, recante «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», con cui si introduce l'art. 6-*bis* che vincola le amministrazioni in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR a destinare almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR<sup>60</sup>.

## 5. Le riforme programmate in materia di università e di ricerca

Come si è visto in precedenza, una quota importante delle risorse è destinato ai dottorati di ricerca. Si tratta di un investimento importante perché contribuirà almeno a riavvicinare il numero dei dottorandi italiani alla media europea: attualmente il numero degli iscritti che conseguono il dottorato in Italia si attesta sotto il numero di 9000, a fronte di 15000 in Francia e di 28000 in Germania<sup>61</sup>.

Tuttavia, occorre mettere in luce che tale stanziamento non è accompagnato da un progetto di riforma dei dottorati di ricerca in Italia, che, invece, sarebbe necessario, a parere di chi scrive, atteso che «il

---

E. CATTANEO, *Legislatura 18<sup>a</sup> – Aula – Resoconto stenografico della seduta n. 309 del 31/03/2021*, disponibile sul sito istituzionale del *Senato della Repubblica*.

<sup>60</sup> Per un riscontro v. l'Allegato 1 al Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. Commissioni Riunite (I e VIII), 16 luglio 2021, disponibile sul sito istituzionale della *Camera dei Deputati*.

<sup>61</sup> Traggio questi dati da U. AMALDI, *Per la transizione verso una società più resiliente è necessario finanziare la ricerca di base*, cit., p. 110 disponibile sul sito del *Cortile dei Gentili*.

finanziamento non è l'unico problema che interessa il nostro sistema dottorale. Infatti accanto ai limiti economici (quali ad es. la riduzione del numero di borse di dottorato, l'affermazione di un livello retributivo "non" adeguato, l'esistenza dei c.d. dottorati senza borsa, la configurazione di un sistema di tassazione dei dottorandi, ecc.), ad allontanare enormemente le politiche pubbliche italiane dagli obiettivi enunciati nella Carta Europea dei ricercatori è la "non" valorizzazione del titolo di dottore di ricerca, sia in ambito accademico che in ambito pubblico e privato»<sup>62</sup>. Ed invece sarebbe opportuno definire meglio ed organizzare in modo più omogeneo le attività formative dei corsi di dottorato, ora eccessivamente affidate alle autonome iniziative dei singoli Atenei e persino dei singoli dottorati. Tali attività formative risultano spesso improvvisate, in genere non finalizzate ad assicurare effettivamente la formazione degli iscritti e comunque totalmente a carico di docenti che sono già oberati da altre incombenze didattiche, burocratiche, gestionali, scientifiche e di ricerca. In ragione di quest'ultimo rilievo, dovrebbe valutarsi l'opzione di strutturare professori e ricercatori appositamente destinati e dedicati ai dottorati di ricerca.

In secondo luogo, questa erogazione rischia di diventare un investimento aleatorio se non si creeranno le condizioni per accompagnare e favorire il percorso dei dottori di ricerca verso la carriera universitaria. Perché l'investimento nei dottorati si rivelerà inutile se non si tramuta nella reale occasione per la formazione di giovani ricercatori che andranno ad irrobustire l'organico degli strutturati nelle Università o, in alternativa, in servizio presso enti di ricerca pubblici o privati piuttosto che nei settori della ricerca svolta da aziende italiane. Questi investimenti sulla formazione dei giovani ricercatori se non canalizzati in percorsi di accesso ai ruoli delle Università e degli enti di ricerca rischiano di essere solo ulteriore benzina per alimentare la tendenza alla fuga all'estero: un paradosso. Preoccupanti al riguardo sono le statistiche relative all'*European Research Council* (ERC) del 2020 in cui il nostro Paese risulta solo al decimo posto nella graduatoria degli Stati in cui hanno sede le istituzioni dove saranno spesi i fondi delle ricerche finanziate, ma al secondo posto in base alla cittadinanza del ricercatore finanziato<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> In tal senso V. MANZETTI, *Il sistema dottorale italiano nell'economia della conoscenza*, in *Nuove autonomie*, 2018, p. 322.

<sup>63</sup> I dati e le statistiche si possono ricavare dalla pagina istituzionale dell'ERC: [erc.europa.eu](http://erc.europa.eu).

Per effetto dei progetti che saranno finanziati nell'ambito del PNRR (e del programma *Horizon Europe*) si produrrà anche un aumento consistente del numero degli assegni di ricerca. Si tratta di posizioni che saranno utili, congiuntamente all'incremento dei dottorandi, per attrarre giovani ricercatori, ma che non alimenteranno i ruoli dei professori e dei ricercatori strutturati – ciò di cui ci sarebbe bisogno – ed anzi contribuiranno ad accrescere la deprecabile tendenza alla precarizzazione nel settore della ricerca.

Per portare avanti azioni come queste sarà necessario investire in modo consistente nel finanziamento ordinario delle Università, perché altrimenti sarà come risolvere inutilmente l'occlusione di vasi periferici senza curarsi dei mali dei grandi vasi della rete capillare. Il punto più dolente che sembra emergere dall'analisi del PNRR in tema di ricerca è che il previsto incremento del numero dei dottorandi non si accompagna ad un parallelo aumento degli organici delle Università e degli enti di ricerca, come, invece, sembrerebbe auspicabile.

È anche da aggiungere che dopo qualche opportuno stanziamento relativo al reclutamento dei ricercatori a tempo determinato in regime di *tenure track* sarebbe parimenti auspicabile il finanziamento di misure in favore delle progressioni di carriera, della mobilità fra le sedi universitarie<sup>64</sup>, di incentivi per l'assunzione di esterni ai ruoli e di adeguamento degli stipendi agli standard europei, senza rischiare di entrare in conflitto di interesse nell'avanzare alcune di queste proposte in considerazione della evidente "stagnazione" delle carriere universitarie e dell'altrettanto evidente disparità retributiva dei ricercatori italiani in confronto con la gran parte dei colleghi europei.

Un'ulteriore azione di riforma prevista dal PNRR di cui il settore della ricerca può avvantaggiarsi è quello della semplificazione. In troppi casi, infatti, «l'attività politico-amministrativa costituisce un concreto limite all'esercizio della libertà di ricerca scientifica», sia in ragione della complessità del quadro regolatorio, sia, come solo esemplificativamente nel caso della ricerca sugli organismi geneticamente modificati (Ogm) relativamente alla «disciplina delle autorizzazioni, da cui si ricava il menzionato effetto di freno alla ricerca scientifica»<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Atteso come ricorda F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, cit., p. 171, che «la mobilità, cioè la concreta possibilità di svolgere attività di ricerca anche in sede diversa da quella in cui si opera, è un connotato essenziale della libertà scientifica».

<sup>65</sup> Così condivisibilmente M. DE BENEDETTO, *Note intorno a virtù e limiti nella ri-*



Sarebbe fondamentale accompagnare il processo di semplificazione con una coraggiosa operazione di deburocratizzazione dell'attività dei ricercatori universitari di ruolo, che è ormai avviluppata in una rete ipertrofica di misurazioni, valutazioni, rendicontazioni continue, in larga parte superflue e comunque spesso non verificabili, svolte sulla base di parametri, indicatori, percentili, mediane ed algoritmi oscuri<sup>66</sup>. Questo intreccio di adempimenti, segnando una distanza abissale con le attività primarie della ricerca e della didattica, producono nei ricercatori demotivazione, scoraggiamento, perdita della passione e dell'entusiasmo. La fotografia fedele ed impietosa di questa condizione in cui versa il sistema universitario italiano è contenuta in un acuto *pamphlet*, amaramente divertente, che riporta lo sconcerto che si avverte nei confronti delle incombenze accademiche quotidiane: «la cosa più impressionante era lo sfrenato, abissale scollamento tra il nostro vero lavoro e ciò di cui si discuteva per ore e ore nelle commissioni e nei consigli di facoltà. Era la distanza siderale che separava i contenuti, i metodi, la passione e l'esperienza vissuta dal nostro sapere dagli scatoloni più o meno vuoti in cui cercavamo di stiparlo, costruendo corsi e master come mobili dell'Ikea, e con l'unica preoccupazione di far tornare i conti»<sup>67</sup>.

È, altresì, necessaria una velocizzazione dei tempi di valutazione dei progetti di ricerca, atteso che il finanziamento a volte si ottiene così tardi rispetto alla presentazione della richiesta da compromettere talvolta persino l'attualità dell'idea progettuale iniziale.

Dietro finalità condivise, tuttavia, si possono celare insidie per l'autonomia e per la libertà della ricerca, perché la scienza è libera se «esterna allo Stato»<sup>68</sup>.

Una prima eterogenesi dei fini si è manifestata puntualmente, con

---

*cerca scientifica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., p. 141 ss., che in proposito denuncia efficacemente la presenza di una «ragnatela di autorizzazioni».

<sup>66</sup> Cfr. A. BANFI, *Diamo i numeri alle scienze umane? Rischi e opportunità*, in A. BANFI, E. FRANZINI, P. GALIMBERTI, *Non sparate sull'umanità. La sfida della valutazione*, Milano, 2014, p. 108 s. e G. SIRILLI, *Gli indicatori della scienza e della tecnologia*, in F. ONIDA (a cura di), *Innovazione, competitività e vincolo energetico*, Bologna, 1985.

<sup>67</sup> F. BERTONI, *University. La cultura in scatola*, Roma-Bari, 2016, p. 13 ss. che richiama l'immagine di M. FERRARIS, *Una ikea di università. Alla prova dei fatti*, Milano, p. 2009.

<sup>68</sup> Secondo il magistrale insegnamento di A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica*,

l'approvazione del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021 recante «*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» (c.d. «Decreto semplificazioni»). L'art. 64 introduce regole per la semplificazione delle procedure di valutazione dei progetti di ricerca nonché ulteriori misure attuative del PNRR nel settore della ricerca. Si provvede a modificare la composizione del Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (CNGR), che è l'organismo che presiede alla valutazione dei progetti finanziati dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

Si provvede a trasformare il Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR), che è l'organo di consulenza del MUR, incaricato di promuovere la qualità della ricerca ed assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione tra pari (*peer-review*) nell'ambito della selezione, in Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca (CNVR). Contestualmente si provvede a modificare anche la composizione dell'organo<sup>69</sup>.

È da segnalare con preoccupazione, tuttavia, che il comma 3 della medesima disposizione prevede che «in sede di prima applicazione, il

---

*libertà accademica e valori costituzionali*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà costituzionali. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, p. 105.

<sup>69</sup> Il CNGR finora era composto ai sensi dell'art. 21, l. 240/2010 «da sette studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, tra i quali almeno due donne e due uomini, nominati dal Ministro», selezionati all'interno di «un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione. Il comitato di selezione, istituito con decreto del Ministro, è composto «da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal presidente del Consiglio direttivo dell'ANVUR, dal vice presidente del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), dal presidente dell'European Research Council, dal presidente dell'European Science Foundation». Mentre il CNVR, a regime sarà «composto da quindici studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, nominati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, tra i quali tre componenti sono scelti dal Ministro dell'università e della ricerca e gli altri dodici sono designati, due ciascuno e nel rispetto del principio della parità di genere, dal Consiglio universitario nazionale, dalla Conferenza dei rettori delle università italiane, dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca, dall'European Research Council e dall'Accademia nazionale dei Lincei e, uno ciascuno, dalla European Science Foundation e dal Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi».

Comitato nazionale per la valutazione della ricerca di cui al comma 2 è composto dai componenti del Comitato nazionale dei garanti per la ricerca in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto ed è integrato nella sua piena composizione dal Ministro dell'università e della ricerca nel rispetto del principio della parità di genere». In altre parole, proprio nella fase in cui il Comitato sarà chiamato a gestire una mole relevantissima dei finanziamenti destinati alla ricerca, si prevede che l'organo sia composto dai sette componenti del precedente Comitato, integrati da otto componenti nominati dal Ministro dell'Università e della Ricerca. L'aspetto più sorprendente è che per la nomina dei detti otto componenti, che costituiscono la maggioranza dell'organo, non è richiesto alcun requisito soggettivo, quindi possono essere anche soggetti non in possesso di una alta qualificazione scientifica e possono, persino, essere del tutto privi di qualificazione scientifica. Non si comprende la ragione per cui, proprio in una fase importante per il recupero della vitalità della ricerca in Italia, dovrebbe essere giustificata una dequalificazione dei componenti dell'organo, per cui tale previsione appare di dubbia legittima costituzionale perché mette sotto il giogo della politica la valutazione dei progetti di ricerca con ciò ledendo sia il principio dell'autonomia sia quello della libertà della ricerca.

Si tenga conto, infatti, che il CNVR è titolare di rilevanti e nevralgiche competenze in tema di valutazione dei progetti di ricerca, ai sensi del comma 2 dello stesso decreto: *a)* indica i criteri generali per le attività di selezione e valutazione dei progetti di ricerca, nel rispetto dei principi indicati dal decreto del Ministro dell'università e della ricerca di cui all'articolo 20, tenendo in massima considerazione le raccomandazioni approvate da organizzazioni internazionali cui l'Italia è parte; *b)* nomina i componenti dei comitati di valutazioni, ove previsti dal decreto del Ministro dell'università e della ricerca di cui all'articolo 20; *c)* provvede allo svolgimento, anche parziale, delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca di altri enti, pubblici o privati, previo accordo o convenzione con essi; *d)* definisce i criteri per la individuazione e l'aggiornamento di liste di esperti tecnico-scientifici e professionali per l'affidamento di incarichi di valutazione tecnico-scientifica dei progetti di ricerca, istituite con decreto del Ministro dell'università e della ricerca; *e)* predisporre rapporti specifici sull'attività svolta e una relazione annuale in materia di valutazione della ricerca, che trasmette al Ministro, il quale cura la pubblicazione e la diffusione dei rapporti e delle relazioni del CNVR.

Tale previsione, non emendata in sede di conversione del decreto-legge, per le ragioni appena illustrate, sembra stridere fortemente rispetto al parametro rappresentato dall'art. 33 Cost.

## 6. Osservazioni conclusive: il PNRR come strumento per tamponare o per curare il male da sottofinanziamento della ricerca in Italia?

Secondo uno studio condotto dall'Osservatorio sui Conti pubblici italiani, l'entità del finanziamento è ancora insufficiente per colmare il divario nella spesa per Ricerca e Sviluppo (R&S) con Germania e Francia. Si legge, come in parte anticipato, che «per raggiungere il livello francese di spesa in R&S l'Italia avrebbe bisogno da parte pubblica di circa 5 miliardi addizionali annui (e quindi strutturali). Se per i prossimi 6 anni (2021-2026) si volesse finanziare questa somma tramite il *Recovery Fund*, la ricerca dovrebbe quindi ricevere circa 30 miliardi. Raggiungere il livello tedesco sarebbe ancora più ambizioso, visto che richiederebbe oltre 10 miliardi addizionali ogni anno, cioè 60 miliardi su 6 anni»<sup>70</sup>.

La strada per il recupero della sostenibilità della ricerca in Italia è, come si vede, ancora lunga.

Da una parte comincia ad affiorare nel dibattito politico la consapevolezza dell'insufficienza del *Recovery fund* per uscire dalla difficile congiuntura economico-finanziaria dell'Europa<sup>71</sup>. E di conseguenza iniziano a circolare alcune proposte volte a considerarlo non come una misura singola ed isolata, ma quantomeno di replicarla dopo il 2026, con un *Recovery fund II* o, magari, di immaginare che questo possa essere un congegno istituzionale periodico, e quindi ordinario e non straordinario, per alimentare il finanziamento delle politiche pubbliche. Si vedrà.

Allo stato attuale, è da considerare come una misura eccezionale, *una tantum*, anche per il finanziamento della ricerca. Ed in questa prospettiva, al momento unica ed obbligata, è necessario avvertire,

<sup>70</sup> G. GOTTARDI, S. LIACI, *Le risorse del PNRR per la ricerca non sono sufficienti*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, disponibile al sito *Osservatoriocpi.unicatt.it*.

<sup>71</sup> Si tratterebbe di una «grande illusione» secondo F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021.

come ha fatto ancora la senatrice Elena Cattaneo, che «il PNRR è uno strumento straordinario, dove ci sono 600 milioni dedicati ad accendere nuovi gruppi di ricerca in ambito umanistico e scientifico, ma nel nostro Paese resta un problema: manca l'ordinario, quella certezza di risorse di cui la ricerca avrebbe bisogno e regole uguali per tutti»<sup>72</sup>.

Sarà decisivo, allora, prevedere stanziamenti nel bilancio dello Stato destinati ad alimentare in modo consistente il fondo di finanziamento ordinario, anche perché, per il momento, lascia insoddisfatti il continuo riferimento che si rinviene nel PNRR al binomio ricerca-impresa, destinato ad esaltare ancora una volta la ricerca applicata e a deprimere ulteriormente la già assai precaria condizione della ricerca di base.

Nel settore della ricerca, quindi, resta ancora decisivo il ruolo dello Stato. Questa conclusione è ulteriormente avvalorata dall'osservazione che, nonostante questo importante riconoscimento in termini di approvvigionamenti finanziari, l'UE «non acquisisce competenze dirette sulla disciplina delle organizzazioni, ma solo poteri concernenti il finanziamento e la *governance* indiretta, per la quale deve comunque rispettare il potere degli stati»<sup>73</sup>. A fronte di questa mole di finanziamenti, soprattutto l'UE avrebbe potuto vincolare le assegnazioni alla promozione dell'*open science* che da tempo è valore acquisito nel patrimonio europeo e che è misura fondamentale per favorire la conoscibilità, la diffusione, l'apertura dei dati e delle ricerche esaltando la fondamentale interazione fra gli studiosi<sup>74</sup>.

Nelle politiche europee sulla ricerca si scorge, in definitiva, un'aporìa.

In considerazione della mole di finanziamenti europei sembra contraddittorio non definire regole uniformi per la disciplina della ricerca scientifica improntate a valori condivisi, che non potranno essere diversi rispetto a quelli che propugna la Costituzione italiana, che rappresentano il prototipo ideale per salvaguardare la libertà di ricerca e

---

<sup>72</sup> *Ricerca: Cattaneo, Pnrr è straordinario, ma manca ordinario*, disponibile sul sito dell'[ANSA](#).

<sup>73</sup> Come fa notare E. LONGO, *L'UE e la "quinta libertà"*. *Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*, cit., p. 15.

<sup>74</sup> Perché, invece, «l'ormai insistito processo di definanziamento delle attività pubbliche di ricerca (...) pone un serio problema in ordine alla c.d. integrità della ricerca, all'accesso trasparente e totale dei dati (...) alla determinazione delle priorità e degli obiettivi (...)», come avverte G. FONTANA, *Ricerca scientifica e libertà di cura. Scientismo ed antiscientismo nella prospettiva costituzionale*, Napoli, 2019, p. 107 ss.

per sostenere e promuovere la stessa ricerca. Ed invece, com'è stato esattamente osservato, l'introduzione dei valori europei già da tempo sta entrando in collisione con l'idea politico-culturale che è impressa negli artt. 9, 21, 33 e 34 della Costituzione italiana<sup>75</sup>, come ancora oggi conferma l'impianto del PNRR, «sia per la parte di fissazione degli obiettivi e del finanziamento della ricerca sia per il nuovo modo di intendere la ricerca a livello europeo, come essenzialmente un'attività "finalizzata" e non più libera nel fine»<sup>76</sup>.

È necessario, invece, maturare una visione di lungo periodo che parta dalla consapevolezza che finanziare la ricerca significa assumere l'atteggiamento dell'investitore paziente che non pretende sempre ricavi immediati, ma che ha fiducia nei tempi e nei metodi della scienza e che, perciò, ne ha rispetto.

Sarebbe opportuno «tentare di recuperare una ragion d'essere all'università e agli studi, tornando a riflettere sul significato della conoscenza», partendo dall'idea che la libertà accademica «è una libertà incondizionata»<sup>77</sup> e che deve essere orientata non già dall'ossessiva ricerca di finanziamenti, quanto piuttosto dalla «curiosità disinteressata» che rappresenta «un baluardo di spirito critico contro i rischi di ogni deriva»<sup>78</sup>. Certamente non si può ora imputare al PNRR la mancanza di una visione sull'università poiché, come anticipato in premessa, si tratta di un programma che ha assunto prevalentemente la funzione di impegnare dei finanziamenti, ma sicuramente qualche vincolo

<sup>75</sup> Su cui si v. almeno E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961; M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, cit.

<sup>76</sup> Il problema, per concludere in linea con E. LONGO, *L'UE e la "quinta libertà"*. *Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*, cit., p. 18, è che «la ricerca non può essere trattata come un mero strumento per raggiungere fini economici. Deve essere un fine da realizzare per sé. Non può essere un'attività meramente "finalizzata"».

<sup>77</sup> G. AZZARITI, *Per un'università "senza condizione"*, cit., spec. p. 1 e p. 12 ss. Cfr. almeno A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., p. 1395; S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, Padova, 1979; F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit.; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992; F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Artt. 1-12*, Bologna, 1975, p. 437 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, 2006, p. 217 ss.

<sup>78</sup> Come opportunamente rileva F. BILANCIA, *La libertà della scienza e della ricerca: attualità della riflessione di Andrea Orsi Battaglini*, in *Diritto pubblico*, 2016, p. 192.

programmatico in più sarebbe stato auspicabile per orientare il denaro pubblico entro un flusso di azioni ispirate finalmente da una idea unificante di università e di ricerca pubblica. È ben vero che si tratta di finanziamenti occasionali e non ordinari, frutto di una reazione ad un evento eccezionale come la pandemia e di un programma adottato da una compagine governativa appena insediata. È altresì evidente che, perciò, non si poteva pretendere di arginare in questa occasione problemi seri e annosi come lo svuotamento dell'enorme sacca del precariato universitario o dell'alimentazione dei ruoli universitari, tuttavia, come si è provato ad argomentare sin qui, andava meglio evitato il pericolo di far defluire i finanziamenti in mille rivoli che rischiano di non confluire in un unico canale.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il saggio affronta il tema del finanziamento della ricerca all'interno nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Dopo aver esaminato nel dettaglio le singole azioni di sostegno alla ricerca, l'articolo valuta l'efficacia di tali investimenti per risolvere problemi che affliggono il settore della ricerca in Italia: il sottofinanziamento, lo squilibrio fra sostegno alla ricerca di base rispetto alla ricerca applicata, il divario territoriale.

EN

The article addresses the issue of research funding within the Italian Recovery Plan. After examining in detail the individual actions to support research, the article assesses the effectiveness of these investments in fighting against the problems that afflict the research sector in Italy: underfunding, the imbalance between support for basic research and applied research, and the territorial divide.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*