

Un piano straordinario per spese ordinarie

di Alfonso Fuggetta

Il PNRR ha investito miliardi in università e ricerca. Il problema è che molto di quello che ha "comprato" non resterà.

Ho realizzato questo post in due fasi. Prima ho usato Perplexity Pro per raccogliere e classificare tutti i dati e i riferimenti utili al tema. Poi ho scritto l'articolo con l'aiuto di Claude Sonnet e di alcune skill che ho creato per il fact-checking e per la validazione della coerenza logica dell'argomentazione. Ovviamente, vi sarò grato per qualsiasi segnalazione di errori o imprecisioni sfuggiti a questi controlli.

Fonti:

- *Missione 4 PNRR, MUR (dati ufficiali).*
- *Documentazione parlamentare Camera dei Deputati, Università e Ricerca (aggiornamento 2025).*
- *Analisi ADI sul reclutamento universitario e sulla Legge di Bilancio 2026, gennaio 2026.*
- *MUR, comunicato sulla stabilizzazione dei ricercatori post-PNRR, marzo 2026.*
- *MUR, Piano Triennale della Ricerca 2026-2028, febbraio 2026.*

In questi mesi, mentre si completano le ultime rendicontazioni PNRR, cominciano ad arrivare i conti. Non quelli finanziari — quelli sono stati monitorati con puntualità dal MEF — ma quelli umani. L'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani ha documentato che tra il 2025 e il 2026 sono scaduti o stanno per scadere oltre 35.000 contratti precari nel sistema universitario: ricercatori a tempo determinato, assegnisti e dottorandi. Al picco del PNRR erano quasi 9.500 i ricercatori a tempo determinato

di tipo A; oggi sono meno di 7.000. Il piano straordinario di stabilizzazione varato dal MUR riguarda circa 1.600 posizioni.

Non è una sorpresa. Per usare un'espressione già usata [nell'articolo precedente sulle Fondazioni Hub](#), era ampiamente prevedibile alla luce della struttura della spesa. Il problema non è l'aver investito in ricerca — era giusto farlo, ed è stato fatto su una scala senza precedenti. Il problema è *come* quell'investimento è stato strutturato: quanta parte era davvero straordinaria e quanta ha impiegato risorse una tantum per sostenere attività ordinarie.

Quattordici miliardi: ma per comprare cosa?

La Missione 4 del PNRR — “Istruzione e ricerca” — ammonta complessivamente a 30 miliardi. La parte di competenza del MUR dedicata alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico (Componente 2, 8,55 miliardi) più la quota MIMIT per IPCEI, trasferimento tecnologico e startup (circa 2,45 miliardi) ammontano a circa 11 miliardi. Aggiungendo l'intera Componente 1 — dottorati, borse di studio per gli studenti, edilizia universitaria e orientamento scolastico — si arriva a circa 14 miliardi. Vale la pena ricordare questa cifra più ampia, non per gonfiare il numero, ma per chiarire meglio il problema. Le borse di studio sono spese ordinarie: esistono da decenni, sono incluse nei bilanci universitari ogni anno e non richiedono una programmazione straordinaria per potenziarle; basta aumentare le dotazioni. L'edilizia universitaria è invece un'altra cosa — un'infrastruttura fisica a tutti gli effetti, come vedremo. Includerle tutte nel totale abbassa la quota di spesa genuinamente straordinaria rispetto a quella che non lo è.

Per leggere questa massa di dati serve una lente. Ne propongo tre semplici: *straordinarietà* (questa spesa acquista qualcosa che la spesa ordinaria non potrebbe acquistare?), *permanenza* (quanto acquistato resterà nel sistema dopo il 2026?) e *rischio bolla* (c'è il rischio che l'effetto si sgonfi bruscamente una volta esauriti i fondi?). Non sono criteri assoluti — ogni spesa può essere letta diversamente a seconda del contesto — ma aiutano a distinguere le spese che hanno senso come investimento straordinario da quelle che sono semplicemente spese correnti amplificate.

Cosa ci si è comprato con questi 14 miliardi?

Una parte — circa 1,6 miliardi — è andata alle infrastrutture “dure” vere e proprie: le 49 infrastrutture di ricerca e innovazione finanziate dall’Investimento 3.1, che comprendono laboratori, grandi apparecchiature, facility digitali e tecnologiche. Su questa categoria le tre lenti danno il giudizio più favorevole: la straordinarietà è alta (nessun bilancio ordinario finanzia un cluster HPC da decine (se non centinaia) di milioni o un impianto pilota per la terapia genica), la permanenza è medio-alta (il laboratorio resta fisicamente anche dopo il 2026, anche se i costi di esercizio restano un problema aperto), il rischio bolla è limitato. È la parte del PNRR più coerente con l’idea di un piano straordinario.

Analogamente straordinaria è la spesa per l’edilizia universitaria — circa 1,2 miliardi destinati alla costruzione di nuovi posti letto per studenti fuori sede, finanziati interamente con prestiti e gestiti tramite Cassa Depositi e Prestiti. È infrastruttura fisica nel senso più diretto: le strutture restano, i posti letto restano. Non è ricerca, ma è esattamente il tipo di investimento che un piano straordinario giustifica.

I cinque Centri Nazionali di Ricerca (1,6 miliardi) meritano un discorso separato. Una quota dei loro fondi è stata destinata ad asset fisici degli Spoke — laboratori, attrezzature, infrastrutture di calcolo — e tale parte presenta le stesse caratteristiche di straordinarietà delle infrastrutture appena descritte. Ma come ho discusso nel post precedente, i Centri Nazionali sono strutturati come Fondazioni Hub che redistribuiscono fondi agli Spoke e gestiscono la governance: la struttura Hub in sé non è un’infrastruttura, è un livello amministrativo. Quanto resterà di permanente dipenderà quasi interamente da ciò che gli Spoke hanno costruito, non dall’Hub che li coordinava.

Una parte — circa 4,7 miliardi — è andata a progetti e programmi di ricerca: i PRIN (quasi 1,8 miliardi sul PNRR), i 14 Partenariati Estesi (1,61 miliardi) e gli 11 Ecosistemi dell’innovazione territoriale (1,3 miliardi). Gli strumenti sono gli stessi che il sistema universitario usa normalmente, semplicemente potenziati a una scala mai vista. Lasciano pubblicazioni, collaborazioni, a volte spin-off e reti di relazione tra università e imprese. La straordinarietà è media, la permanenza medio-bassa, il rischio bolla

moderato: senza una programmazione strutturale che subentri ai finanziamenti straordinari, il sistema tende a tornare al profilo di prima.

Un'altra parte — oltre 2 miliardi — è andata al trasferimento tecnologico alle imprese: gli IPCEI, i centri di trasferimento tecnologico e il Digital Transition Fund. È la categoria più eterogenea. Il capitale iniettato nelle startup (Digital Transition Fund) è genuinamente straordinario: crea aziende che altrimenti non esisterebbero. Gli IPCEI hanno un impatto strutturale solo se generano nuove capability industriali — impianti, filiere, tecnologie — e non se si limitano a sussidiare R&D che le aziende avrebbero comunque svolto. I centri di trasferimento tecnologico erogano servizi operativi alle PMI: consulenza, formazione, diagnostica. Il giudizio sulle tre lenti dipende da com'è strutturato il finanziamento: se copre i costi fissi del centro, è spesa corrente, non diversa da quella delle borse di dottorato; se finanzia progetti specifici che le imprese commissionano, può generare valore e — nel migliore dei casi — relazioni commerciali che proseguono autonomamente dopo il PNRR. Ma anche qui, come per le Fondazioni Hub discusse nel post precedente, la domanda decisiva è se il centro ha sviluppato competenze proprie che il mercato riconosce e paga. Senza quelle, finiti i fondi, non resta nulla di autonomo.

E infine circa 1,3 miliardi nella Componente 1 — borse di studio, orientamento scolastico, didattica universitaria. Per questa categoria non c'è nemmeno bisogno di applicare le tre lenti: per definizione è spesa ordinaria. Borse di studio e orientamento esistono da decenni nei bilanci del sistema, si finanziano ogni anno, e il fatto che vengano amplificate con fondi straordinari non le rende meno ordinarie. Le includo solo perché riducono ulteriormente la quota di spesa straordinaria rispetto al totale.

E poi c'è la parte che preoccupa di più: circa 1,2 miliardi destinati direttamente a dottorati e giovani ricercatori — i dottorati industriali (Inv 3.3), i progetti dei giovani ricercatori (Inv 1.2) e i dottorati PA e patrimonio culturale (Inv 4.1 della Componente 1). Borse triennali, assegni, contratti a termine. Lo strumento è ordinario — esiste da sempre nel sistema universitario — semplicemente si è deciso di impiegare risorse straordinarie per moltiplicarne il numero per qualche anno. Per questa categoria le tre lenti danno il giudizio peggiore: straordinarietà bassa, permanenza molto bassa,

rischio di bolla molto alto. Senza modifiche strutturali agli organici degli atenei, queste persone devono trovare altrove una collocazione.

Quando il piano straordinario finanzia l'ordinario

Un piano straordinario, una tantum, ha senso quando si acquista qualcosa che non si può acquistare con la spesa ordinaria: un laboratorio da 50 milioni, un cluster di supercalcolo che nessun singolo ateneo potrebbe finanziare nel proprio bilancio, un impianto pilota per la terapia genica, un'infrastruttura per il sequenziamento genomico su scala nazionale. Queste sono spese che il bilancio annuale di un ateneo non può sostenere. Il PNRR sì.

Ma quando le risorse straordinarie finanziano borse di dottorato — che durano tre anni per definizione — o contratti di ricerca a termine, il risultato è un rigonfiamento temporaneo del sistema. Si formano più persone, si pubblicano più articoli, si avviano più collaborazioni. Tutto reale, tutto utile. Ma alla fine del ciclo, quelle persone devono trovare una collocazione in un sistema che non ha modificato la propria capacità di assorbirle.

Il dato più rivelatore è quello relativo ai dottorati industriali, l'Investimento 3.3 della Componente 2. La dotazione originaria era di 600 milioni, destinata a finanziare 15.000 percorsi di dottorato. Nella prima annualità, le borse bandite erano 5.000; quelle assegnate, 1.708. Il basso tasso di adesione — le imprese non erano pronte, le università non erano attrezzate — ha portato, nella revisione del 2023, a ridurre il target a 6.000 dottorati e la dotazione a 510 milioni. Una riduzione da 600 a 510 milioni e da 15.000 a 6.000 posti misura con precisione quanto il sistema non fosse pronto ad assorbire quella spesa nella forma in cui era stata disegnata. Stesso discorso per i giovani ricercatori (Investimento 1.2): budget originario di 600 milioni, ridotto a 210 milioni dopo la revisione, a fronte di una domanda inferiore alle aspettative iniziali.

Il segnale è chiaro: una parte significativa di questi fondi era strutturata per stimolare un'attività che il sistema non era in grado di sostenere nella forma e nella quantità previste.

La mappa che emerge

Applicando le tre lenti all'intero quadro, la sintesi risulta abbastanza netta.

Sul fronte della *straordinarietà*, le infrastrutture fisiche — laboratori, facility e il fondo per l'edilizia universitaria — giustificano pienamente l'impiego di risorse una tantum, pur rappresentando una quota minoritaria del totale. Il resto, in misura diversa, ha usato strumenti ordinari a scala straordinaria. Era prevedibile, data la struttura del sistema universitario italiano e i tempi serrati del PNRR — e per questo è una constatazione rilevante quando si vuole capire cosa cambierà strutturalmente.

Sul fronte della *permanenza*, il quadro è differenziato. Le infrastrutture fisiche restano — il laboratorio non scompare il 31 dicembre 2026. Ma i costi di esercizio (personale tecnico, manutenzione, aggiornamento) non trovano ancora una copertura stabile nei bilanci ordinari degli atenei e degli enti. Il pericolo concreto è la sottoutilizzazione: asset fisici presenti ma privi delle risorse umane e finanziarie per funzionare a regime.

Sul fronte del *rischio bolla*, il punto più critico è quello delle persone. Le 35.000 posizioni precarie in scadenza non sono un effetto collaterale imprevisto; sono la conseguenza matematica di aver finanziato migliaia di contratti triennali senza modificare strutturalmente gli organici. La risposta del MUR si articola in due livelli: un piano straordinario per circa 1.600 RTDa in scadenza, finanziato con 50 milioni in due anni dalla Legge di Bilancio 2026, e un impegno più ampio, pari a 60 milioni l'anno dal 2027, per stabilizzare fino a 2.000 ricercatori, di cui circa 1.000 specificamente PNRR. Segnali positivi, ma che coprono solo una frazione del problema.

Vale la pena ricordare che questo problema non nasce con il PNRR. La riforma universitaria del 2010 ha ridisegnato la carriera accademica introducendo un percorso tenure-track — ricercatore a tempo determinato, poi eventualmente associatura — che, in linea di principio, non è sbagliato: in molti sistemi di ricerca internazionali il posto fisso non arriva all'inizio, ma solo dopo una valutazione prolungata. Il problema è che il percorso è stato disegnato senza garantire che la destinazione finale fosse raggiungibile: le posizioni stabili non sono cresciute in modo proporzionato rispetto

alle posizioni precarie create, trasformando il tenure-track in un imbuto senza sbocco per la maggior parte di chi vi entra. Il PNRR ha stanziato risorse straordinarie su questo sistema già squilibrato, moltiplicando temporaneamente le posizioni all'ingresso senza allargare l'uscita. La bolla non è dunque solo un'eredità del piano: è il risultato di fondi eccezionali versati in una patologia preesistente che nessuno ha voluto né saputo correggere.

Va detto che il disegno del PNRR prevedeva un secondo canale di assorbimento: il settore privato. I dottorati industriali (Investimento 3.3) erano esplicitamente pensati per facilitare l'inserimento in azienda — con cofinanziamento privato al 50%, periodi obbligatori in impresa durante il dottorato, incentivi fiscali per le assunzioni. L'intenzione era creare un flusso stabile verso l'industria, come avviene in Germania, nel Regno Unito, nei paesi scandinavi, dove i PhD trovano sbocco diffuso nei centri di ricerca privati, nelle grandi imprese tecnologiche, nelle startup. In Italia quel canale è più stretto. L'ADI lo documenta con chiarezza: il tessuto produttivo nazionale, dominato da PMI in settori a medio-basso valore aggiunto, ha una capacità strutturalmente limitata di valorizzare competenze di ricerca avanzata. Lo conferma il dato sull'adesione alle borse industriali: 1.708 borse assegnate su 5.000 bandite nel primo anno — le imprese, semplicemente, non si sono presentate. Il piano straordinario ha formato più persone di quante il sistema, pubblico e privato insieme, sia strutturalmente in grado di assorbire.

C'è un paradosso al centro di questa storia che vale la pena sottolineare con chiarezza. Il PNRR era uno strumento eccezionale — risorse una tantum, di una dimensione che il sistema italiano della ricerca non aveva mai conosciuto e probabilmente non rivedrà in forma simile. Un'opportunità per fare ciò che la spesa ordinaria non riesce a fare: acquistare infrastrutture costose, costruire nuove capabilities, cambiare le regole del gioco.

Invece, una quota rilevante di quei soldi è stata destinata a finanziare esattamente ciò che il sistema ordinario finanzia già — dottorati, borse, contratti a termine, grandi ondate di progetti competitivi — semplicemente su una scala maggiore e per un

periodo limitato. Si è scelto di usare uno strumento straordinario per amplificare misure tradizionali, invece di usarlo per cambiare la struttura del sistema.

Il risultato lo si vede adesso: le infrastrutture fisiche restano, il che rappresenta un guadagno reale. Ma migliaia di ricercatori formati con fondi pubblici si trovano senza sbocco in un sistema che non ha cambiato le proprie regole di assorbimento. E le strutture Hub, come ho scritto la settimana scorsa, cercano una ragione d'essere che, durante il PNRR, era garantita dai fondi ma che ora non è sostenuta da una visione strategica di medio-lungo termine.

Un piano davvero straordinario avrebbe sfruttato queste risorse per compiere azioni che, senza di esse, sarebbero state impossibili. Per una parte — quella delle infrastrutture — lo ha fatto. Per il resto, ha sussidiato l'ordinario. E l'ordinario, finiti i sussidi, torna a essere quello che era.

Abbiamo imparato la lezione? Sapremo gestire al meglio il post-PNRR e, soprattutto, le politiche del futuro? Come sempre, mi accompagnano l'ottimismo della volontà e il pessimismo della ragione.