manovre definite nella seconda metà del 2011)²⁵ nonché sulle misure avviate per migliorare la qualità della valutazione degli apprendimenti e dell'efficienza ed efficacia del servizio educativo di istruzione e formazione.

Gli obiettivi previsti nell'art. 64 della legge n. 122 del 2008 si traducono – sulla base di un Piano programmatico predisposto dal MIUR, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze – in misure aventi ad oggetto la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole e si completano, alla luce delle recenti manovre finanziarie, con interventi diretti ad assicurare il mantenimento degli effetti di contenimento e razionalizzazione della spesa del sistema scolastico.

Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici²⁶, nel corso del 2012 è stato completato il riordino della scuola secondaria di II grado, con la predisposizione delle linee guida per i percorsi degli istituti professionali e degli istituti tecnici (Direttiva n. 5 del 12 gennaio 2012 e Direttiva n. 4 del 12 gennaio 2012); sono state inoltre adottate le “linee guida” riguardanti la realizzazione di organici raccordi tra i percorsi degli Istituti professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale (decreto del Ministro n. 4 del 18 gennaio 2011) e nel luglio 2011, alla luce della necessità di definire i dispositivi necessari per il passaggio a nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale, è stato sottoscritto l'accordo (recepito con decreto ministeriale dell'11 novembre 2011) per la messa a regime dei percorsi di durata triennale e quadriennale finalizzati al conseguimento dei titoli di qualifica e di diploma professionale.

Risultano inoltre conclusi i procedimenti relativi al “Regolamento di organizzazione dei percorsi di sezione ad indirizzo sportivo del sistema dei licei, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 195 marzo 2010, n. 89” e il regolamento relativo alle “Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti (CIPA), ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.

In relazione alla tardiva pubblicazione del provvedimento e alla conseguente difficoltà per le Regioni di programmare l'attività di tali strutture, nell'ambito delle definizioni della rete scolastica e dell'offerta formativa, i CIPA verranno attivati dall'a.s. 2014/2015.

In merito alla riorganizzazione della rete scolastica²⁷, dopo la battuta di arresto conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009²⁸, la più recente sentenza n. 147 del 2012²⁹ ha censurato anche le nuove disposizioni di razionalizzazione volte ad aggregare la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado³⁰.

²⁵ DL n. 68 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011), del DL n. 138 del 2011 (convertito dalla legge n. 148 del 2011) e legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012).

²⁶ In questa area le misure previste miravano alla revisione degli ordinamenti scolastici, operando, all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, una riformulazione dei curricula e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta.

²⁷ Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni scolastiche – divenute, con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione - da ricondurre ai parametri previsti dal d.P.R. n. 233 del 1998. Tali interventi, preceduti dalla verifica delle situazioni in atto, dovevano essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti e l'adeguamento delle strutture edilizie e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete.

²⁸ Che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche.

²⁹ Che ha censurato anche le nuove disposizioni contenute nel decreto legge n. 98 del 2011 per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, trattandosi di norme di dettaglio dettate in un ambito di competenza concorrente

³⁰ “Gli Istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le Istituzioni site nelle piccole isole, nei Comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche”.

A fronte di tale nuova sentenza, il MIUR, fermo restando il dimensionamento disposto dalle Regioni per l'anno scolastico 2012-2013³¹, ha concordato con i rappresentanti della Conferenza Unificata una intesa che, definendo preventivamente il contingente di dirigenti scolastici da assegnare a ciascuna Regione e quindi il numero delle Istituzioni scolastiche autonome, consente di realizzare pienamente le previste economie di spesa, lasciando alle Regioni la competenza nel definire il numero degli alunni per ogni Istituzione scolastica a seconda delle diverse realtà territoriali³².

Ciò dovrebbe consentire una consistente flessione del numero delle Istituzioni scolastiche autonome che passeranno da 10.749 (a.s. 2008/2009) a 8.842 (a.s. 2013/2014), con un risparmio di 1.907 unità.

Nell'attesa della approvazione dell'intesa, il dimensionamento della rete scolastica per l'a.s. 2013/2014 secondo i piani adottati dalle Regioni (con l'esclusione della Regione Lazio e quella del Molise) ha evidenziato, rispetto al precedente anno scolastico, una soppressione di 283 circoli didattici e 181 scuole di I grado (con conseguente istituzione di 99 Istituti comprensivi del primo ciclo di istruzione) e 117 Istituzioni di II grado.

Ne consegue, pertanto, che dal 1 settembre 2013, funzioneranno 482 Istituzioni scolastiche in meno rispetto all'anno precedente, che vanno a sommarsi alle 1.078 Istituzioni scolastiche autonome soppresse per l'a.s. 2012/2013, per un totale di 1.560 Istituzioni.

Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola³³.

Il primo avvio della riforma degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e la mancata riorganizzazione della rete scolastica hanno contribuito, assieme agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno³⁴, alla non completa attuazione degli obiettivi di riduzione attesi nel triennio considerato, con la conseguente realizzazione di minori economie nel confronto con le stime contenute nella relazione tecnica allegata alla legge n. 122 del 2008.

A fronte infatti di un obiettivo pienamente raggiunto nell'a.s. 2009-2010, difficile si è rivelato il mantenimento dei risultati negli anni scolastici successivi nei quali la rilevazione del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio) ha evidenziato nel triennio considerato una riduzione del personale docente pari a 78.047 unità e di dirigenti scolastici pari a 2.247 unità (rispetto alle previste 87.400 unità) e una riduzione del personale amministrativo pari a 43.685 unità (rispetto alle previste 44.500 unità).

A fronte del modesto sfioramento di posti autorizzati in deroga all'organico di diritto per assicurare il diritto allo studio ed il rispetto delle norme sulla sicurezza, il mancato completo raggiungimento degli obiettivi previsti è dipeso essenzialmente dall'incremento, difficilmente evitabile dopo la pronuncia della Corte Costituzionale, dei posti di sostegno che sono passati da 94.430 del 2010/2011 a 101.301 del 2012/2013 con un incremento di 6.871 posti in coerenza con la crescita degli alunni disabili, passati da 188.449 a 202.314.

Quanto alle previste economie, tale andamento, pur avendo garantito la quota annuale di competenza del bilancio dello Stato (70 per cento), ha invece compromesso la quota (30 per

³¹ Che aveva già prevista la soppressione di 1.082 circoli didattici e 592 scuole di I grado con conseguente istituzione di n.731 Istituti comprensivi del primo ciclo di istruzione nonché la soppressione di 70 Istituzioni di II grado.

³² Tale contingente, pari a 8.842 unità, è stato definito dividendo per 900 il numero degli alunni iscritti alle scuole statali nell'organico di diritto 2012/2013, integrato dal parametro regionale della densità degli abitanti per Km² (attualmente il parametro medio è 500 previsto dal d.P.R. n. 233 del 1998), ed aggiungendo 55 unità corrispondenti ai Centri Provinciali di istruzione per gli adulti, il cui numero era già previsto come accantonamento nell'a.s. 2009/2010.

³³ Il piano programmatico, prevedeva una progressiva riduzione dell'organico del personale docente e amministrativo negli a.s. 2009-2010, 2010-2011 e 2011-2012 (per un totale di 87.000 posti) destinato poi ad assestarsi sul valore relativo a 2011-2012 per gli a.s. successivi in applicazione art. 19, comma 7 della legge n. 111 del 2011.

³⁴ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010, ha abrogato la disposizione che fissava il tetto massimo di posti di sostegno (comprensivo delle deroghe) attivabili in organico di fatto a livello nazionale (tetto stabilito dalla legge finanziaria n. 244 del 2007 per problemi di contenimento della spesa pubblica), nonché la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili.

cento) destinata a tornare al sistema scolastico e dedicata alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola (55 milioni rispetto ai previsti 253 milioni nel 2011 e 120 milioni rispetto ai previsti 292 milioni nel 2012).

La numerosità del personale in servizio nell'anno scolastico 2012-2013, tratta dalle prime rilevazioni aggiornate al mese di aprile, non evidenzia rilevanti scostamenti rispetto al precedente anno scolastico malgrado una significativa scopertura rispetto all'organico di diritto registrata nell'ambito del personale tecnico amministrativo a seguito della istituzione di nuovi posti in organico di fatto per un totale di oltre 4000 unità³⁵ (3.291 nell'a.s. 2011-2012 e 715 posti nell'a.s. 2012-2013).

In senso contrario, invece, le disposizioni di contenimento, dettate dalla legge di stabilità 2012, in materia reggenza delle Istituzioni scolastiche, hanno determinato, a fronte di 1.153 Istituzioni scolastiche sottodimensionate, esuberi per un numero di posti di DSGA (Direttore dei servizi generali e amministrativi) pari a 772 unità che hanno richiesto l'adozione di specifiche misure di razionalizzazione³⁶.

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione poste in essere in attuazione dell'art. 64 della legge 122/2008 che, nel periodo preso in considerazione, hanno consentito una sensibile riduzione della spesa corrente e il conseguimento dei previsti obiettivi di razionalizzazione del sistema scolastico.

Pur a fronte di una progressiva e spiccata crescita della popolazione scolastica, influenzata dall'aumento degli alunni di cittadinanza non italiana, l'andamento del numero delle classi continua a flettere e, con un indice del rapporto alunni per classe al 21,5 (era il 20,7 nell'anno scolastico 2008-2009), si pone in linea con l'obiettivo indicato nel piano programmatico di un aumento dello 0,4 per cento nel triennio.

Migliora, nel triennio, anche la razionalizzazione dell'utilizzo del personale, come emerge dal valore dell'organico di fatto che, rapportato, per il personale docente, alla popolazione scolastica mostra andamenti in linea con l'obiettivo volto ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti e, confrontato con la consistenza organica del personale amministrativo dell'anno scolastico 2007/2008, si avvicina agli obiettivi di riduzione definiti nell'art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008.

Quanto al personale in servizio, il ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unito all'andamento del *turnover* (tornato negativo dal 2009), ha prodotto un'effettiva riduzione del personale docente e ATA a tempo indeterminato determinando, nel contempo, una flessione strutturale del personale a tempo determinato (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Tale andamento, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede tuttavia, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo³⁷, atteso che, malgrado le massicce assunzioni effettuate negli ultimi esercizi, la consistenza del personale precario, inserito a decorrere dalla

³⁵ Tali incrementi risultano concentrati essenzialmente nelle Regioni Campania, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto e Toscana.

³⁶ Circolare n. 61 del 18 luglio 2012.

³⁷ A ciò risponde la programmazione straordinaria di assunzioni del personale non di ruolo prevista nell'art. 9, comma 17 del DL del 13 maggio 2011 n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106) – che ha consentito l'immissione in ruolo nel precedente a.s. di 30.300 docenti e 36.000 unità di personale tecnico amministrativo – e l'autorizzazione all'assunzione nell'a.s. 2012-2013 di ulteriori 21.122 docenti dei quali, in considerazione dell'esaurimento di numerose graduatorie concorsuali, oltre il 90 per cento provengono da personale non di ruolo inserito delle graduatorie ad esaurimento.

Va inoltre segnalato il recente bando di concorso, per titoli ed esami, pubblicato nel settembre 2012, con il quale è stato avviato il reclutamento, su base regionale, di 11.542 docenti nelle scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di I e II grado (autorizzato con dPCM 12 settembre 2012) destinato a coprire ai posti risultanti vacanti e disponibili negli a.s. 2013/2014 e 2014/2015.

legge finanziaria 2007 in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio, appare ancora rilevante.

Dalla situazione delle graduatorie al gennaio 2013 emerge, al termine delle operazioni di assunzione effettuate per l'anno scolastico 2012/13, una consistenza numerica in progressiva diminuzione (-9,1 per cento) che tuttavia registra ancora 178.376 docenti in attesa della cattedra.

La consistenza di tale personale precario va peraltro ascritta anche al consistente numero di nuove inclusioni in fascia aggiuntiva per particolari tipologie di aspiranti (1.315) previste dalla legge n. 14 del 2012 in deroga alla natura ad esaurimento delle relative graduatorie.

Tali politiche dirette a garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo e ad evitare nel contempo la formazione di nuovo precariato, vanno coniugate con un attento monitoraggio delle situazioni soprannumerarie nonché del numero del personale in posizione di comando, esonerato e fuori ruolo la cui consistenza influisce, da un lato, sul ricorso al personale docente e amministrativo a tempo determinato e, dall'altro, su una corretta politica di assunzioni³⁸.

Azioni dirette ad introdurre metodi di valutazione oggettiva degli studenti e delle scuole.

Lo sviluppo e la qualificazione del sistema scolastico non può prescindere dall'avvio di un sistema di valutazione che permetta a ciascuna scuola di monitorare l'efficienza del proprio servizio e che fornisca indicazioni utili per progettare le necessarie azioni di sostegno per le scuole in difficoltà e valutare i dirigenti scolastici in relazione alla effettiva qualità del sistema di istruzione e formazione.

Si segnala al riguardo il completamento del Sistema Nazionale di Valutazione che si basa sull'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e Formazione) - che predispone tutti gli adempimenti necessari per l'autovalutazione e la valutazione esterna delle scuole - sull'INDIRE (Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa) - che può supportare le scuole nei piani di miglioramento - e su un contingente di Ispettori definito dal Ministro che ha il compito di guidare i Nuclei di valutazione esterna³⁹.

Nel corso dell'esercizio in esame sono state comunque definite dal MIUR (Direttiva n. 85 del 2012) le priorità strategiche della valutazione del Sistema educativo di istruzione delle quali l'INVALSI dovrà tener conto per programmare la propria attività, anche mediante la revisione del Piano triennale delle attività, ferma restando la piena autonomia dell'Ente nella individuazione e adozione delle priorità tecnico-scientifiche.

In tale ambito, la Direttiva estende le rilevazioni nazionali degli apprendimenti, sempre a carattere censuario, anche alle classi quinte della scuola secondaria di II grado e conferma la scelta di considerare prioritarie, ai fini delle rilevazioni in questione, le aree disciplinari dell'italiano e della matematica, che verranno valutate in coerenza con gli obiettivi di apprendimento definiti dalle indicazioni nazionali⁴⁰.

³⁸ Accanto alla fisiologica contrazione del personale in esubero, di rilievo appaiono le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012 che hanno consentito l'utilizzo del personale in esubero sia tramite mobilità provinciale sia tramite gli utilizzi su altre classi di concorso o frazioni di posto disponibili presso le Istituzioni scolastiche. Quanto al restante personale, per i docenti permanentemente inidonei (circa 4000) è in atto la procedura di transito a domanda nei ruoli del personale amministrativo e di transito, anche d'ufficio, in mobilità intercompartimentale ai sensi del decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011); calano inoltre, in seguito alle nuove disposizioni di contenimento anche i docenti in posizione di comando, esonerati o collocamento fuori ruolo.

³⁹ Il procedimento di valutazione si snoda attraverso quattro fasi essenziali: a) autovalutazione delle Istituzioni scolastiche, sulla base di un fascicolo elettronico di dati messi a disposizione dalle banche dati del sistema informativo del Ministero dell'istruzione ("Scuola in chiaro"), dell'INVALSI e delle stesse Istituzioni scolastiche, che si conclude con la stesura di un rapporto di autovalutazione da parte di ciascuna scuola, secondo un *format* elettronico predisposto dall'INVALSI e con la predisposizione di un piano di miglioramento; b) valutazione esterna da parte di nuclei coordinati da un dirigente tecnico sulla base di protocolli, indicatori e programmi definiti dall'INVALSI, con la conseguente ridefinizione dei piani di miglioramento da parte delle Istituzioni scolastiche; c) azioni di miglioramento con l'eventuale sostegno dell'INDIRE, o di Università, Enti, Associazioni scelti dalle scuole stesse; d) rendicontazione pubblica dei risultati del processo, secondo una logica di trasparenza, di condivisione e di miglioramento del servizio scolastico con la comunità di appartenenza.

⁴⁰ Nel corso del triennio sarà inoltre sperimentata la progressiva informatizzazione dello svolgimento delle prove, in linea con il piano di digitalizzazione che riguarda tutte le Amministrazioni pubbliche e le scuole.

Di rilievo appare l'obiettivo volto a rendere sempre più stretto il collegamento con le indagini internazionali e a riferire i risultati delle rilevazioni degli apprendimenti alle singole scuole in modo che i risultati stessi possano costituire, per le Istituzioni scolastiche, una base per l'avvio dei processi di autovalutazione.

Continuano inoltre i progetti sperimentali per la valutazione delle scuole ed in particolare il progetto "Valutazione e Sviluppo della Qualità delle scuole" (VSQ) e il più recente progetto VALeS – Valutazione e Sviluppo Scuola, di durata triennale, rivolto alle Istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo⁴¹.

5.2. La missione "Istruzione universitaria"

Le politiche in materia di istruzione universitaria – cui sono integralmente dedicate le risorse stanziare nella missione "Istruzione universitaria" – appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione che indicano, tra gli interventi prioritari, l'impegno: a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità volti ad incentivare la ricerca scientifica e la didattica, ad avviare la prevista introduzione del bilancio unico e della contabilità economico patrimoniale, ad avviare le procedure per l'abilitazione nazionale dei docenti con l'obiettivo di valorizzare il personale accademico e i ricercatori più meritevoli, a promuovere gli interventi a favore degli studenti universitari attraverso nuovi strumenti di sostegno finanziario e di tutela del diritto allo studio, ed, infine, a procedere all'accreditamento dei corsi di studio valutando l'offerta formativa in base alla sua adeguatezza e alla congruità con le risorse dedicate.

Si tratta di misure che rispondono alle principali criticità da tempo rilevate e sono già in parte contenute nella legge n. 240 del 2010 in ordine alla quale risulta ad oggi sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Le risorse finanziarie trasferite agli Atenei. Nel corso del 2012 la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli Atenei non si discosta sostanzialmente dal precedente esercizio, flette in misura contenuta anche il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali che tuttavia fruisce nel 2012 di risorse *una tantum*. La significativa riduzione, prevista dalla legge n. 133 del 2008, anche in relazione alle politiche di limitazione del *turnover*, risulta, inoltre, solo in parte attenuata dalle risorse stanziare nei successivi provvedimenti legislativi⁴² e dalla esclusione di tali risorse dai tagli lineari disposti nelle meno recenti leggi finanziarie o di stabilità.

Va inoltre considerato che il relativo stanziamento di bilancio è stato fino ad oggi ulteriormente prosciugato per il finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione, mentre una parte delle risorse, che contribuiscono annualmente ad integrarlo, si riconducono a specifiche destinazioni e quindi non concorrono ad incrementare la quota base da distribuire ai singoli Atenei⁴³.

In tale ambito si inseriscono anche gli impegni precedentemente assunti in attuazione di accordi di programma aventi come finalità anche interventi di edilizia universitaria (77,4

⁴¹ Tale ultima iniziativa, finanziata con fondi PON e MIUR, coinvolge complessivamente 300 scuole sul territorio nazionale, di cui 200 appartenenti alle regioni dell'obiettivo convergenza e 100 ubicate nelle restanti zone del Paese. Il progetto ha come obiettivo l'individuazione di un meccanismo di autovalutazione/valutazione complessivo della scuola e dell'azione del dirigente scolastico all'interno di un disegno integrato fra piano di miglioramento della scuola e obiettivi assegnati alla dirigenza scolastica.

⁴² Legge n. 1 del 2009 (495 milioni nel medesimo periodo); c.d. "scudo fiscale" (400 milioni per il 2010); legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolate alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010); legge di stabilità 2012 (400 milioni *una tantum* solo in minima parte confluiti nel FFO).

⁴³ Consorzi universitari, integrazione borse di dottorato e assegni di ricerca, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette, interventi a favore degli studenti, interventi per l'adozione della contabilità economico patrimoniale e il bilancio unico di Ateneo, interventi di incentivazione a sostegno delle attività connesse alle azioni del piano "lauree scientifiche".

milioni) e, dall'altro, le risorse, in forte crescita, destinate ad alcuni interventi derivanti dalla legge n. 240 del 2010⁴⁴.

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010 e proseguita anche nel successivo biennio, delle risorse assegnate al principale strumento di finanziamento delle Università statali, ha complessivamente peggiorato il rapporto tra le risorse del FFO e l'ammontare delle spese fisse al personale, cui la legge n. 1 del 2009 subordinava fino al 2011, tra l'altro, la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Venuti meno i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004, gli ultimi dati tratti dal sistema informativo del MIUR hanno evidenziato un forte irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle Università, destinate in quota progressivamente crescente alla corresponsione degli assegni fissi al personale. Sono ben 26 gli Atenei che superano il rapporto del 90 per cento tra spese fisse e FFO (erano 16 nel precedente esercizio); cui si aggiungono 23 Atenei prossimi a tale valore, mentre solo 11 Atenei si posizionano sotto il tetto dell'80 per cento.

Una nuova politica di bilancio e di reclutamento, finalizzata anche a superare le criticità riscontrate, si rinviene nel decreto legislativo n. 49 del 2012 recante la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei in attuazione della legge n. 240 del 2010 che si inserisce nell'ambito dei numerosi provvedimenti della suddetta legge destinati a rinforzare gli strumenti di programmazione e valutazione delle Università, mantenendo alta l'attenzione sul concetto di sostenibilità delle decisioni autonome e responsabili degli Atenei⁴⁵.

Hanno trovato, in particolare, applicazione nel 2012 i nuovi criteri di sostenibilità finanziaria, cui si conformano le politiche assunzionali degli Atenei; criteri che prevedono il rispetto di un limite massimo delle spese per il personale (che, rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, soprattasse e contributi universitari riscossi, non possono superare l'80 per cento) e di un limite massimo di indebitamento (che, calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, soprattasse e contributi universitari riscossi, non può superare il 15 per cento).

Sulla base di tali indicatori è stato definito il contingente assunzionale delle Università statali per il 2012 (decreto ministeriale n. 297 del 2012) che ha graduato il limite di *turnover* a seconda del rispetto del limite alle spese di personale (superiori al tetto consentito solo nell'ambito di un Ateneo) e alle spese di indebitamento (superiori al tetto in cinque Atenei).

La sostenibilità dei bilanci degli Atenei è un tema direttamente collegato ad altro fondamentale provvedimento, adottato nel corso dell'anno 2011, concernente la disciplina del dissesto finanziario e del commissariamento delle Università (decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 199) che fissa i principi da seguire per valutare la situazione economico-finanziaria degli Atenei individuando 3 livelli di attenzione sui bilanci: criticità finanziaria, dissesto finanziario e commissariamento⁴⁶.

⁴⁴ Reclutamento straordinario di professori associati (93 milioni); valutazione dell'impegno didattico e di ricerca per l'attribuzione degli scatti per docenti e ricercatori (50 milioni); integrazione assegno di maternità per assegnisti di ricerca (3,5 milioni); revisione trattamento economico dei ricercatori (11 milioni); riconoscimento dei servizi prestati all'estero agli studiosi rientrati in Italia per chiamata diretta.

⁴⁵ Con tale provvedimento sono stati, in particolare, definiti i confini di riferimento della programmazione triennale del fabbisogno di personale nelle Università nell'ambito del piano economico finanziario triennale, sono stati rivisti gli indicatori di bilancio finalizzati a monitorare la sostenibilità della spesa per il personale e della spesa per indebitamento, è stato introdotto il concetto di costo *standard* per studente e quello della valutazione delle politiche di reclutamento del personale docente ai fini del riparto di una quota premiale del FFO; aspetti, questi ultimi due non ancora operativi nel 2012.

⁴⁶ I principi di tale decreto legislativo, in coerenza con quanto disciplinato dal d.lgs. n. 49 del 2012, si dovranno tradurre in un decreto ministeriale che fissi i valori di riferimento rispetto agli indicatori di bilancio da utilizzare per misurare i 3 livelli di valutazione dei bilanci degli Atenei nell'ambito dei quali, i dati aggregati desunti dall'omogenea redazione dei conti consuntivi, evidenziano alcune situazioni di disavanzo da approfondire (sono tre gli Atenei che evidenziano un disavanzo di amministrazione e due gli Atenei che registrano un ammontare di avanzo disponibile superiore alla quota dell'avanzo vincolato).

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assumono le disposizioni che prevedono, a decorrere dal 2009, una quota sempre maggiore del FFO da ripartire prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e la qualità e l'efficacia delle sedi didattiche.

Tale quota premiale, diretta a promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle Università statali, ha registrato nel triennio una forte accelerazione con un incremento costante di circa il 2 per cento che, a fronte di una flessione del FFO di circa il 4 per cento a decorrere dal 2010, ha di fatto fortemente compresso la quota base da ripartirsi tra le Università in maniera proporzionale⁴⁷.

Anche nel 2012 la quota premiale (910 milioni) è stata ripartita esclusivamente sulla base dei primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica sulla base di indicatori⁴⁸ che, pur nella necessità di ulteriori approfondimenti al fine di scongiurare comportamenti opportunistici da parte degli Atenei, rappresentano un significativo contributo per uscire dal meccanismo della spesa storica.

Quanto agli altri trasferimenti, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria (Fondo per l'edilizia universitaria) che evidenziano, nell'ultimo decennio, una decisa flessione, passando dai 250 milioni del 2001 agli appena 6,8 milioni del 2009, cui non sono più seguiti stanziamenti per il periodo successivo.

L'esiguità delle risorse ha indirizzato il loro utilizzo prioritariamente alla copertura degli oneri derivanti dagli accordi di programma stipulati dal MIUR, in attuazione della legge n. 537 del 1993, art. 5, comma 6, finalizzati alla realizzazione di specifici interventi edilizi volti in particolare al decongestionamento degli Atenei sovraffollati e alla utilizzazione di beni di rilevante interesse storico, artistico e architettonico, con un contributo a carico del Ministero, pari al 50 per cento dell'importo relativo agli interventi da realizzare.

Stante l'insufficienza dei Fondi dedicati, si rileva anche nell'esercizio 2012 l'utilizzo di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario⁴⁹; soluzione che, pur avendo fino ad ora sempre assicurato la copertura delle obbligazioni, inevitabilmente irrigidisce ulteriormente il FFO con possibili ricadute negative sulla gestione corrente.

Gli interventi a favore degli studenti. In crescita risultano, invece, nell'anno 2012 le risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti ed in particolare le risorse dello Stato destinate, ai sensi della legge n. 390 del 2 dicembre 1991, articolo 16, comma 4, ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome per borse di studio e prestiti d'onore a favore degli studenti⁵⁰.

Dette risorse sono previste, ancora nel 2012, in un Fondo integrativo ripartito annualmente tra le Regioni e le Province autonome sulla base di criteri risalenti alla sua istituzione e sono dirette a rimuovere, attraverso gli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli, gli ostacoli che si possono frapponere all'effettiva partecipazione agli studi universitari di coloro che appartengono alle classi sociali meno agiate, cercando di contribuire al completo soddisfacimento della domanda.

I dati acquisiti dalle Regioni ai fini del riparto del Fondo di intervento evidenziano, per il triennio 2009-2011, una riduzione di circa otto punti percentuali dell'indicatore relativo alla

⁴⁷ Una ulteriore riduzione della quota base va poi ricondotta all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 la cui applicazione ha consentito di devolvere una quota del FFO, pari a 105 milioni a favore degli Atenei sotto finanziati in misura superiore al 5 per cento (art. 11, comma 1 della legge n. 240 del 2010).

⁴⁸ Nell'ambito della prima quota, sono stati individuati quattro indicatori relativi al percorso didattico degli studenti, ai crediti formativi acquisiti rispetto a quelli acquisibili, alla percentuale di occupati a tre anni dal conseguimento del titolo, la qualità della didattica valutata dagli studenti. Nell'ambito della seconda quota, in linea con le osservazioni formulate nella precedente reazione della Corte, si riduce il peso degli indicatori relativi alla valutazione del CIVR 2001-2003, si amplia la platea dei finanziamenti europei e si attribuisce una rilevanza maggiore alle domande di finanziamento su fondi ministeriali (PRIN e FIRB - programma "Futuro in ricerca").

⁴⁹ Il decreto di ripartizione del FFO 2012 destina 77,4 milioni per la copertura delle quote relative agli accordi di programma con le istituzioni universitarie inclusi gli accordi per l'edilizia universitaria stipulati fino all'anno 2010.

⁵⁰ Lo stanziamento del Fondo di intervento per l'anno 2012 si attesta a 164,7.

percentuale di soddisfazione degli idonei che passa, a livello nazionale, dall'82,5 per cento del 2009 al 74,4 per cento del 2011.

Quanto al 2012, dai dati forniti dal MIUR, emerge che, malgrado la crescita delle risorse, a fronte di 171.781 idonei sono state distribuite 114.781 borse di studio con una percentuale di soddisfazione in ulteriore flessione (appena il 66 per cento), e ciò in relazione alla diminuzione del numero delle Regioni che assicuravano la copertura del 100 per cento degli idonei, cui si è spesso sostituito l'intervento da parte degli stessi Atenei.

Accanto alle borse di studio, le attuali disposizioni prevedono, tra gli interventi a favore degli studenti meritevoli, i prestiti fiduciari, cui sono destinate anche le risorse di cui al "Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti".

L'analisi dei dati concernenti il numero delle domande ricevute e il numero dei prestiti accordati ha messo in luce, malgrado le convenzioni stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano condizioni particolarmente vantaggiose sia in termini di restituzione sia di tassi di interesse, il non rilevante interesse degli studenti.

Tali criticità – accentuate, da un lato, dalla disparità dello stesso ammontare delle borse di studio nell'ambito delle diverse Regioni e, dall'altro, dal confronto europeo – sono alla base delle disposizioni contenute nella legge n. 240 del 2010 che ha demandato al legislatore delegato la revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio nonché di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

In esecuzione della delega è stato adottato il d.lgs. n. 68 del 2012⁵¹ del quale è stata avviata l'attuazione con la definizione dello schema di decreto ministeriale finalizzato a determinare i requisiti di eleggibilità per il diritto allo studio universitario al fine di rendere più accessibile agli studenti meritevoli, ma privi di mezzi, la borsa di studio che costituisce il principale strumento del diritto allo studio universitario (tale decreto, destinato a sostituire il dPCM del 9 aprile 2001, è subordinato al raggiungimento delle intese tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le Regioni e il Ministero dell'economia e delle finanze).

Non sono stati invece ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni afferenti al diritto allo studio universitario (di seguito LEP) in conseguenza della mancata definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* e della mancata individuazione di metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti.

La mancata definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* in materia di diritto allo studio universitario è imputabile alla forte sperequazione esistente tra le varie Regioni e tra i servizi da esse erogati, nonché alle differenze "dimensionali" connesse alle diverse realtà territoriali.

La mancata individuazione di metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni in tema di diritto allo studio universitario, è da ricondurre alla ancora recente istituzione dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario, organo istituzionalmente deputato, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs.

⁵¹ Il d.lgs. n. 68 del 2012 ha, in particolare, determinato un importo *standard* della borsa di studio, considerando le differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari, e rimodulato le condizioni di eleggibilità come condizioni economiche e di merito legate anche al conseguimento dei crediti formativi. Quanto al prestito d'onore, ne è prevista una estensione e una funzione di strumento integrativo e non sostitutivo della borsa di studio e dei posti alloggio. Anche sotto il profilo finanziario il finanziamento dei LEP risponde ad una maggiore certezza e programmazione della spesa, affiancando al fondo integrativo statale, risorse regionali derivanti dalla tassa regionale per il diritto allo studio e risorse proprie in misura pari al 40 per cento dell'assegnazione del Fondo integrativo. In via di prima approssimazione, gli strumenti e i servizi volti ad attuare e a rendere effettivo il diritto allo studio universitario previsti dal d.lgs. n. 68 del 2012 consistono: a) nella borsa di studio (cfr art. 7 d.lgs. n. 68 del 2012); b) nella graduazione per i contributi per la frequenza ai corsi di livello universitario e negli esoneri dalle tasse e dai contributi (cfr art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2012); c) nella possibilità di prevedere forme di collaborazione degli studenti ad attività connesse ai servizi universitari (cfr art. 10 d.lgs. n. 68 del 2012); nell'istituzione e nell'accREDITAMENTO di strutture residenziali e di collegi universitari destinati agli studenti (cfr artt. 13, 16 e 17 d.lgs. n. 68 del 2012).

n. 68 del 2012, al monitoraggio del complesso sistema degli strumenti e delle prestazioni afferenti al diritto allo studio.

Gli interventi in materia di offerta formativa. A fronte di una domanda di formazione in progressiva flessione (-6,2 per cento nell'anno accademico 2011-2012) l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante.

Una consistente inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a seguito della adozione del d.m. n. 17 del 22 settembre 2010 - che ha ridefinito il quadro dei requisiti necessari, irrigidendo i requisiti di docenza, le regole dimensionali relative agli studenti, i requisiti delle strutture messe a disposizione per la durata normale degli studi e i livelli quantitativi di attività didattica assistita - e alla definizione degli obiettivi contenuti nelle linee di indirizzo della programmazione triennale delle Università per il triennio 2010-2012⁵².

Tali nuove disposizioni ministeriali, assieme all'avvio di processi di autocorrezione avviati dalle stesse Università, hanno ulteriormente accentuato il processo di razionalizzazione dell'offerta formativa, favorendo la flessione dei corsi attivati.

Hanno contribuito a tale risultato anche le iniziative avviate per rafforzare i corsi di studio caratterizzati da più ampi margini di docenti di ruolo rispetto a quanto previsto dai requisiti necessari. Il positivo risultato dell'indicatore per misurare il raggiungimento di tale obiettivo⁵³ - cui commisurare la ripartizione delle risorse anche del Fondo premiale - ha evidenziato incrementi sensibili anche in alcuni Atenei che partivano da valori molto bassi.

I corsi di studio inseriti nella banca dati dell'offerta formativa nell'a.a. 2012-2013 non hanno mostrato una significativa contrazione rispetto al precedente anno accademico (4.645 rispetto ai 4.695 dell'anno precedente che segue, tuttavia, alla più consistente riduzione rilevata nell'anno 2011-2012; -4,8 per cento).

Va in ogni caso evidenziato che il complesso degli interventi adottati in materia di offerta didattica sono destinati a sostanziali modifiche in relazione all'avvio del processo di accreditamento, iniziale e periodico, dei corsi e delle sedi previsto dalla legge n. 240 del 2010 ed attuato con il d.lgs. del 27/01/2012, n. 19⁵⁴.

In attuazione a quanto previsto all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 19 del 2012 e sulla base degli indicatori definiti dall'ANVUR, con il d.m. del 30 gennaio 2013, n. 47, sono stati adottati gli indicatori relativi all'accREDITamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari nonché all'autovalutazione ed alla valutazione periodica sulla cui base, entro il 15 giugno 2013, saranno accreditati i corsi di studio dell'Offerta formativa 2013/2014.

Quanto, infine, al rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi - che, pur rispondendo ad esigenze locali, evidenziano spesso un'offerta didattica non sempre del tutto corrispondente al contesto socio economico del territorio - l'analisi della banca dati dell'offerta formativa, pur non registrando ulteriori flessioni nell'a.a. 2012-2013, ha evidenziato una consistente riduzione nel triennio.

Escludendo le professioni sanitarie, a fronte di 323 corsi di studio attivati presso 119 Comuni nell'anno 2009-2010, le sedi decentrate scendono a 96 per un complesso di 236 corsi nell'anno 2012-2013.

Nel citato d.m. n. 47 del 2013 sono state previste più rigorose misure di accREDITamento per i corsi di studio attivati nelle sedi decentrate che, non potendo beneficiare di un regime transitorio nel raggiungimento dei requisiti di docenza, devono, già dal prossimo anno accademico, aver attivato un adeguato sistema di assicurazione della qualità.

⁵² D.m. n. 50 del 2010.

⁵³ Numero docenti di ruolo/numero corsi di laurea attivati.

⁵⁴ Tale d.lgs. ha, al riguardo, previsto l'introduzione di un sistema di accREDITamento delle sedi e dei corsi di studio universitari fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori, definiti dall'ANVUR, per la verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti.

E' stato inoltre disciplinato un sistema di valutazione periodica, basato su criteri e indicatori, anch'essi stabiliti dall'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne cui si accompagna il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle proprie attività da parte delle università e la definizione del sistema di valutazione e di assicurazione della qualità degli Atenei.

5.3. La Missione: Ricerca e innovazione

La necessità di accrescere la propensione all'innovazione e alla ricerca del sistema produttivo italiano, già oggetto di una raccomandazione specifica rivolta all'Italia dall'Unione europea nel giugno 2011, emerge dal confronto con l'esperienza di alcuni principali Paesi esteri.

I dati più recenti⁵⁵, raccolti a livello internazionale, mostrano una contenuta evoluzione della spesa per ricerca e sviluppo che, attestandosi in circa 19,6 miliardi nel 2010, si pone molto al di sotto delle spese sostenute non solo da Paesi tradizionalmente sensibili al tema (Stati Uniti e Giappone), ma anche da paesi emergenti (Cina) e dai principali *partners* europei⁵⁶.

Anche in termini di rapporto tra spesa per R&S e Pil, l'Italia, con un indice stimato anche nel 2011 all'1,26 per cento, si mantiene lontana sia dall'obiettivo comune dei Paesi europei all'interno della strategia Europa 2020 (3 per cento; superato solo da Svezia, Finlandia e Danimarca) che dalla media europea (2 per cento; superato da Germania e Austria), attestandosi ad un livello inferiore a quasi tutti gli altri Paesi europei.

L'analisi della provenienza degli investimenti in ricerca⁵⁷ evidenzia, a fronte della stabilità della quota di risorse proveniente dalle Istituzioni pubbliche (13,7 per cento sia nel 2010 che nelle stime 2011) e del contributo del settore universitario (29 per cento nel 2010, in leggera diminuzione nelle stime 2011), una progressiva crescita delle spese sostenute a livello imprenditoriale (53,6 per cento nel 2010, stimate in crescita, di un punto percentuale, anche nel 2011), concentrate tuttavia nell'ambito delle imprese più grandi (circa il 70 per cento della spesa).

Seppur in aumento, la quota di spesa in ricerca e innovazione sostenuta dalle imprese resta nettamente inferiore agli obiettivi della strategia di Europa 2020 che indicava, tra i *target* complementari, il rafforzamento del finanziamento privato della ricerca destinato a raggiungere almeno i due terzi delle spese complessive. Se infatti tale obiettivo è stato raggiunto dalla metà dei Paesi europei, l'Italia (con un rapporto dello 0,7 per cento), registra una incidenza della ricerca sostenuta dalle imprese inferiore a quelle della maggior parte dei Paesi europei.

Si tratta di un quadro strutturale confermato, anche di recente, da rilevazioni internazionali (*L'Innovation Union Scoreboard 2013*)⁵⁸ che - in una Europa ancora indietro rispetto ai *leader* globali, soprattutto in termini di spesa delle imprese per R&S, di co-pubblicazioni pubblico-private e di brevetti, come anche in termini di istruzione terziaria - hanno confermato l'Italia tra i Paesi "moderatamente innovatori" a causa del ritardo negli investimenti per la modernizzazione dei settori pubblico ed industriale, in particolare quello ad alto contenuto tecnologico, e l'insufficiente percentuale di Pil investita in ricerca e sviluppo.

In tale contesto le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari all'1,53 del Pil (obiettivo modesto rispetto all'obiettivo comunitario del 3 per cento, ma coerente con i vincoli di finanza pubblica) si snodano in interventi di riorganizzazione della politica di settore (attraverso un recupero di programmazione strategica, l'introduzione di strumenti di semplificazione delle procedure e l'avvio delle attività di valutazione della ricerca), in un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, nella più efficace utilizzazione dei Fondi posti a disposizione dall'Unione europea e in azioni dirette ad incentivare gli investimenti nel settore produttivo, in particolare delle piccole e medie imprese.

In relazione al primo aspetto (la riorganizzazione della politica di settore), il MIUR, sulla base dei principali macro obiettivi individuati dal Programma nazionale delle ricerche, ha proseguito nel percorso di collaborazione interistituzionale, attivando un rapporto ancora più

⁵⁵ ISTAT, Il benessere equo e sostenibile in Italia, 2013.

⁵⁶ La spesa sostenuta dall'Italia rappresenta infatti l'8 per cento della spesa sostenuta dai 27 Paesi europei a fronte di contributi agli investimenti in R&S del 28,3 per cento della Germania, del 18 per cento della Francia, del 12,5 per cento del Regno Unito.

⁵⁷ ISTAT, Ricerca e Sviluppo in Italia, anni 2010-2011.

⁵⁸ La nuova classifica sullo stato dell'innovazione nei 27 Paesi della Ue, elaborata dalla Direzione generale per le imprese e l'industria della Commissione europea.

stretto di collaborazione e di discussione degli obiettivi e degli strumenti con il MISE⁵⁹, con il Ministero dei beni culturali⁶⁰, con il Ministero della salute per quanto riguarda la ricerca medica e farmaceutica e con il Ministero dell'ambiente che ha partecipato, sulla base di un protocollo di intesa, all'iniziativa *Smart cities and communities* nelle Regioni del Mezzogiorno con un'apposita linea d'azione dedicata (del valore di 100 milioni di euro).

Parallelamente, il Programma Nazionale di Riforma del 2012 ha individuato una serie di obiettivi in tema di semplificazione delle procedure e degli oneri burocratici a carico delle imprese; di finanziamenti sulla base del merito ed a favore di giovani ricercatori; di incentivi a pochi progetti strategici selezionati e interventi a favore delle collaborazioni tra Università ed imprese.

Al riguardo rilevanti appaiono le disposizioni di semplificazione dei procedimenti di presentazione, approvazione, rendicontazione e finanziamento dei progetti di ricerca, contenuti nel decreto legge n. 5 del 2011, e le ulteriori misure di riordino delle norme relative al finanziamento dei progetti di ricerca fondamentale e industriale contenute nel decreto legge n. 83 del 2012.

Particolare importanza riveste il decreto, adottato in data 19 febbraio 2013, che, in attuazione del citato decreto legge n. 83 del 2012, supera e modifica la normativa prima vigente (decreto legislativo n. 297 del 1999 e decreto ministeriale n. 593 del 2000) e disciplina le modalità di utilizzo e gestione del FIRST (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica) e la concessione delle agevolazioni a valere sulle relative risorse finanziarie, rendendo più flessibili le modalità di gestione dei progetti finanziati.

A ciò si aggiunge la norma, contenuta nel medesimo DL n. 83 del 2012 all'articolo 26, comma 1, che ha previsto la moratoria, a vantaggio delle imprese in difficoltà, per le rate di interesse scadute; norma questa che se, da un lato, consentirà di evitare la sospensione dei progetti di ricerca già approvati e finanziati determinerà, dall'altro, un minore rientro di credito agevolato che, come esaminato nel prosieguo, rappresenta la principale fonte di finanziamento della ricerca industriale su cui il Ministero fa affidamento per le proprie attività.

Per quanto concerne, invece, la qualità e la dimensione delle attività di finanziamento, l'azione del MIUR ha inteso privilegiare bandi di tipo competitivo che garantissero un elevato *standard* di qualità dei progetti selezionati e che mirassero a finanziare pochi grandi progetti, capaci di fare sistema tra ricerca pubblica e privata, attraverso un partenariato di imprese, Università ed Enti pubblici di ricerca⁶¹, favorendo nel contempo una linea di azione riferita ai giovani ricercatori *under 40*.

Degno di rilievo è infine l'avvio del sistema di valutazione della ricerca ad opera della neo istituita Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, completamente dedicata alla Valutazione della Qualità della Ricerca 2004-2010 destinata a concludersi nel giugno 2013⁶².

⁵⁹ Con cui si stanno programmando gli interventi in tema di *Horizon 2020*.

⁶⁰ Con cui è stato siglato un accordo per la partecipazione delle imprese e della ricerca pubblica ad una *Joint Programming Initiative sul cultural Heritage*, di cui l'Italia è capofila a livello europeo,

⁶¹ A seconda delle rispettive capienze finanziarie dei vari avvisi, i progetti selezionati risultano mediamente dell'ordine dei 20 milioni di euro con una importante partecipazione delle piccole e medie imprese (almeno il 10 per cento) e delle Università e degli Enti pubblici di ricerca (almeno il 20 per cento).

⁶² Si tratta di un progetto che coinvolge 67 Università statali e 28 Università private, 12 Enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR e 27 Organismi di ricerca che si sono sottoposti volontariamente alla valutazione (Consorti, Enti di ricerca privati, etc.), condotta da 14 gruppi di esperti della valutazione (GEV) organizzati nelle 14 aree disciplinari CUN, per un totale di 450 esperti, che a loro volta si avvalgono di *referee* esterni per la valutazione tra pari. Sulla base del numero di ricercatori presenti al momento della VQR e delle regole definite nel bando, ci si attendeva che fossero sottoposti a valutazione un totale di 195.075 prodotti. Di questi, sono stati effettivamente sottoposti 184.742 prodotti, mentre il 5,3 per cento del totale atteso risulta mancante (la mancata presentazione di un prodotto determina una penalizzazione in termini di valutazione).

Oltre il cinquanta per cento delle valutazioni sono condotte con *peer-review*, ovviamente soprattutto nelle aree umanistiche dove le metodologie bibliometriche sono al momento scarsamente utilizzabili. La metodologia delle valutazioni tra pari sono state altresì utilizzate qualora gli indicatori bibliometrici fornissero informazioni non pienamente coincidenti sulla valutazione del prodotto. Una volta ottenute le valutazioni dei prodotti l'ANVUR

In relazione al miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, gli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR (2.003 milioni, pari al 65 per cento delle risorse complessive previste nella missione "ricerca") segnano una forte flessione rispetto al precedente esercizio (oltre il 13 per cento), che già registrava una riduzione, sia pure più contenuta, rispetto al precedente triennio.

Di particolare rilievo appare il contenimento delle risorse destinate alla ricerca industriale i cui stanziamenti sono passati dai 137,8 milioni del 2011 agli appena 8,2 milioni del 2012 nel cui ambito, a fronte di 4,8 milioni destinati ai centri di ricerca del Mezzogiorno sulla base di iniziative legislative avviate nei precedenti esercizi, continua a non essere più finanziata la quota del FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca), principale strumento di sostegno della ricerca industriale, destinata alla concessione di contributi a fondo perduto.

Il recupero di risorse non impiegate nelle precedenti programmazioni ha, tuttavia, consentito di avviare nel 2012 due rilevanti progetti del valore complessivo di circa 1 miliardo: il bando per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali⁶³ e l'avviso su *Smart Cities and Communities* nazionali⁶⁴.

Entrambe le iniziative hanno tuttavia prosciugato le risorse destinate alla concessione di contributi a fondo perduto con la conseguenza che nei prossimi mesi saranno ammissibili solo interventi finanziati nella forma del credito agevolato che, pur rappresentando una modalità di responsabilizzazione delle imprese, risulta meno appetibile in un momento di crisi economica.

Quanto alle risorse stanziate nel programma destinato alla ricerca di base, anche in tal caso una parte rilevante è assorbita da iniziative avviate in precedenti esercizi, da specifiche iniziative previste per legge o da contributi ad Enti, Istituti, Associazioni (oltre 4,5 milioni frammentati tra più di 90 Enti) nonché dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca (FOE) che, con 1.652 milioni (+7,3 per cento), rappresenta quasi oltre il 90 per cento delle risorse assegnate al programma.

Relativamente alle assegnazioni del FOE, nell'ottica di un recupero di efficienza delle risorse per il funzionamento e di una maggior attenzione alla qualità della ricerca scientifica svolta dagli Enti, all'interno del Programma Nazionale della Ricerca sono stati individuati specifici progetti, denominati progetti bandiera, attraverso cui orientare il sistema della ricerca

provvederà a combinare le valutazioni sulla qualità dei prodotti con gli altri indicatori previsti dal bando per la valutazione delle strutture, per poi stilare un rapporto complessivo con le valutazioni delle strutture (Università ed Enti) e dei singoli Dipartimenti, che verrà pubblicato entro il mese di giugno 2013, nei tempi previsti.

⁶³ Il bando per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali (avviso del 30 maggio 2012) fruisce di 408 milioni (di cui 368 milioni a valere sul fondo FAR, sia nella forma del contributo nella spesa sia di credito agevolato, e 40 milioni a valere sul fondo PON "Ricerca e Competitività") al fine di favorire opportune forme di collegamento e integrazione tra i *Cluster* e le migliori competenze pubbliche e private presenti nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza. La valutazione di carattere tecnico-scientifico dei progetti e dei Piani è stata affidata ad un *panel* di esperti esclusivamente internazionali mentre quella di carattere economico-finanziario è stata affidata agli Istituti bancari convenzionati con il MIUR e selezionati dai proponenti in sede di presentazione di domanda. L'*iter* di valutazione tecnico-scientifica ed economico-finanziaria si è concluso al termine del 2012 (Decreto Direttoriale del 14 dicembre 2012, n.18) con l'ammissione alle agevolazioni di 8 progetti per una spesa ammissibile di 344,7 milioni cui seguirà l'apertura dei tavoli di discussione con le regioni per la sottoscrizione di singoli accordi di programma multiregionali relativi a ciascuna linea d'azione.

⁶⁴ Con il bando per la presentazione di Idee progettuali per *Smart Cities and Communities and Social Innovation* (Decreto Direttoriale del 5 luglio 2012) sono state attivate le procedure per l'assegnazione di contributi per 655,5 milioni (di cui 170 milioni di contributo nella spesa e 485,5 milioni per il credito agevolato) per interventi e per lo sviluppo di Città intelligenti su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito una quota (25 milioni) viene riservata a progetti, presentati da giovani di età non superiore ai 30 anni, orientati alla messa punto di idee tecnologicamente innovative per la soluzione nel breve-medio periodo di specifiche problematiche presenti nel tessuto urbano di riferimento. In risposta all'Avviso per la parte Idee progettuali sono pervenute 148 domande con la partecipazione di 1.056 soggetti tra imprese, Università ed Enti di ricerca pubblici e privati (con una domanda di investimento complessivo pari a 2.313,4 milioni) mentre per le iniziative *Social Innovation* sono pervenute 408 domande con la partecipazione di 1.292 soggetti con età media di circa 27 anni (con una domanda di investimento complessivo pari a 25 milioni). Sono stati ammessi alla seconda fase 82 progetti tra i quali verranno selezionati 32 proposte; sono stati inoltre individuati 40 progetti presentati da giovani al di sotto dei 30 anni ammessi al finanziamento per l'innovazione sociale. Attualmente sono in corso di realizzazione sia l'*iter* di ammissibilità amministrativa sia quello relativo alla valutazione tecnico-scientifica.

nei settori più strategici per lo sviluppo del Paese (finanziati con l'8 per cento delle risorse complessive del Fondo) nonché progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e/o indirizzi impartiti dal Ministero, anche nella prospettiva di favorire un incremento della quota contributiva direttamente destinata al sostegno di attività di ricerca.

Una ulteriore quota del 7 per cento del FOE è stata inoltre configurata come quota premiale con l'obiettivo di promuovere e sostenere la qualità della ricerca scientifica e ripartita sulla base di parametri in base ai quali valutare i programmi e i progetti proposti degli Enti.

Il trasferimento delle risorse destinate ai progetti bandiera e ai progetti di interesse (indicati nei piani di riparto del 2010 e del 2011 e impegnati nel 2012 per un ammontare di 92 milioni) ha richiesto, da parte degli Enti di riferimento (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica Nucleare, Istituto nazionale di Astrofisica, Consorzio per l'AREA di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste) una puntuale informativa del modello di *governance*, nonché un idoneo programma di attuazione per ciascun progetto, completo di *budget* di dettaglio relativo almeno al primo anno di attività, della definizione degli indicatori di risultato e di adeguate procedure di verifica interna dell'avanzamento e della qualità dell'attività svolta.

Quanto invece ai progetti premiali le risorse (125 milioni pari al 7 per cento del FOE) accantonate in sede di riparto del Fondo FOE 2011, sono state assegnate agli Enti e alle Istituzioni di ricerca con provvedimento dell'agosto 2012.

Le risorse destinate ai progetti bandiera e di interesse compresi nei piani di riparto 2012 e ai progetti premiali 2012 (99,9) sono state conservate in bilancio ai sensi dell'art. 36 della legge di contabilità.

Sempre nell'ambito delle risorse assegnate al programma relativo alla ricerca di base, non registra incrementi la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)⁶⁵ che, nel 2012, al pari del precedente esercizio, fruisce di soli 82,2 milioni (83,8 milioni nel 2010 a fronte dei 369,8 milioni nel 2009 e 191,8 nel 2010).

Tali risorse sono state indirizzate al finanziamento di interventi presentati nel quadro di programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali (12,3 milioni), al finanziamento di progetti di ricerca fondamentale secondo i criteri definiti con appositi bandi (39,4 milioni a favore dei PRIN) e al finanziamento di progetti di ricerca fondamentale in favore di giovani ricercatori di età inferiore ai 40 anni (30,4 milioni a favore del FIRB)⁶⁶.

Resta peraltro ancora problematica la gestione delle risorse in conto residui, anche alla luce delle disposizioni che hanno ridotto i termini di conservazione in bilancio.

La notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti i programmi di ricerca, confluiti nel FIRST dall'esercizio 2007, ammonta al termine dell'esercizio 2012, a 205,2 milioni di residui passivi di provenienza dagli esercizi 2011 e 2012, e da 2.250,3 milioni di residui passivi perenti cui si aggiungono ulteriori 485 milioni di residui perenti relativi alle risorse di alimentazione delle contabilità speciali intestata al FAR.

⁶⁵ In tale Fondo, istituito nel 2007, sono confluiti gli stanziamenti relativi ai Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università (PRIN), al Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR), al Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) nonché le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE.

⁶⁶ Nell'ambito delle risorse destinate al FIRB è stato varato il Programma "Futuro in Ricerca 2013" volto a favorire il ricambio generazionale presso gli Atenei e gli Enti pubblici di ricerca, garantendo per ogni progetto un finanziamento pari al 70 per cento dei costi, mentre nell'ambito delle risorse destinate ai PRIN (Progetti di ricerca di interesse nazionale) è stato adottato il Progetto PRIN 2012 con lo scopo di favorire il rafforzamento delle basi scientifiche nazionali finanziando progetti che per complessità e natura possono richiedere la collaborazione di più docenti e ricercatori coinvolgendo organismi di ricerca nazionali e internazionali le cui esigenze di finanziamento eccedono la normale disponibilità delle singole Istituzioni.

Di rilievo appare, nell'ambito di entrambi i bandi, la scomparsa delle 14 aree disciplinari, ora raccolte in tre macro aree e i meccanismi di valutazione dei progetti effettuata tramite "peer review" anonima cui seguirà, solo per i progetti approvati, lo sviluppo in *full projects* per l'esame successivo.

Quanto ai progetti in corso, nel 2012 si sono concluse le procedure relative al bando Futuro in ricerca 2012 con il finanziamento di 83 progetti riservati ai giovani ricercatori e, sempre nel corso del 2012, sono stati assegnati finanziamenti alle Università e agli Enti nell'ambito del bando PRIN 2010-2011 per un ammontare di 170 milioni.

A fronte della richiesta di una proroga di un anno dei termini di conservazione dei residui passivi 2010 sui capitoli relativi alla gestione del FIRST (7245 e 7320), critico appare l'andamento delle reiscrizioni in bilancio di residui perenti sugli stessi capitoli.

Le richieste effettuate nel 2012 per circa 170,05 milioni sono state, infatti, assentite per soli 33,3 milioni pari al 19,6 per cento di quanto necessario. Non risulta in particolare accordata una richiesta di 93,5 milioni per il finanziamento dei bandi PRIN 2011 e FIRB "Futuro in ricerca" nonché per l'erogazione degli stati di avanzamento di altri progetti FIRB; progetti che di norma hanno una durata di 36 – 48 mesi e il cui finanziamento viene erogato per più di due terzi in rate annuali allo scadere della rendicontazione delle spese.

In sofferenza appare anche il finanziamento della ricerca industriale ove le risorse non accordate (43,1 milioni) si riferiscono, da un lato, al cofinanziamento di specifici interventi previsti dall'accordo di programma MIUR – Regione Lombardia e, dall'altro, alle risorse di alimentazione della contabilità speciale FAR (capitolo 7308) che rappresenta uno strumento necessario ad assicurare il finanziamento dell'ordinaria attività di concessione del credito agevolato alle imprese titolari di progetti di ricerca ed a coprire le esigenze legate alle attività in corso di svolgimento del PON Ricerca e Competitività 2007-2013.

Quanto infine alla gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro Regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), nel 2012 la Commissione europea con propria decisione C (2012) 7629 ha approvato la proposta di revisione del programma, che ha riguardato sia la modifica del piano finanziario, sia una parziale revisione del piano delle attività.

In particolare, il PON Ricerca e Competitività FESR 2007-2013 ha aderito al Piano di Azione e Coesione che, al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'attuazione dei Fondi strutturali, ha avviato una importante azione di riprogrammazione delle risorse per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno⁶⁷, rendendo disponibili 870 milioni da destinare ad operazioni caratterizzate da una elevata complementarietà con i percorsi già avviati nel PON e che, per complessità di attuazione, potevano risultare incompatibili con le tempistiche imposte dalla normativa comunitaria.

Per quanto attiene l'ambito *ricerca*, il quadro complessivo sull'attuazione del Programma che emerge nel triennio 2010-2012 segna il completamento della fase di programmazione⁶⁸ cui corrisponde una percentuale di realizzazione di circa il 25 per cento, più avanzata nell'ambito degli interventi avviati in attuazione del bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale e dei progetti di potenziamento strutturale e infrastrutturale delle Università e degli Enti pubblici di ricerca.

Le risorse nazionali allocate sul Piano di Azione e coesione di competenza del MIUR, nel pieno rispetto del vincolo di destinazione territoriale, sono state indirizzate in gran parte (555 milioni) sugli stessi interventi di origine del PON e sono rivolte in particolare, alla realizzazione delle iniziative per la creazione di nuovi distretti ad alta tecnologia e aggregazioni pubblico-private nonché, per esigenze derivanti da specifiche richieste di riesame e contenziosi in essere, ai progetti relativi al Bando Ricerca Industriale e al Bando Potenziamento Infrastrutturale.

⁶⁷ Le linee di azione prevedono: la concentrazione degli investimenti, più forti presidi nazionali per azioni di indirizzo e affiancamento e per il monitoraggio della qualità della spesa; maggiore orientamento ai risultati con l'individuazione di obiettivi misurabili di miglioramento dei servizi fondamentali.

⁶⁸ Nel 2010 sono state avviate le azioni *core* del PON R&C con la pubblicazione dell'"Invito" per la presentazione di progetti di Ricerca Industriale e dell'Avviso rivolto allo sviluppo/potenziamento dei Distretti ad Alta Tecnologia e dei Laboratori Pubblico-Privato esistenti, nonché alla creazione di nuovi Distretti ad Alta Tecnologia e/o nuove Aggregazioni. Nel 2011-2012 è stato poi portato a completamento il percorso sinergico e integrato teso al raggiungimento degli obiettivi generali del PON, con l'avvio delle azioni di "Rafforzamento strutturale" e di "Sostegno all'Innovazione", attuate attraverso l'Avviso finalizzato al potenziamento delle strutture e delle dotazioni scientifiche e tecnologiche di soggetti pubblici e *no profit* e attraverso l'Avviso "*Smart Cities & Communities and Social Innovation*" finalizzato alla presentazione di idee progettuali fortemente innovativi capaci di possano contribuire allo sviluppo dei territori grazie ad una migliore allocazione delle risorse e nel contempo al miglioramento della qualità della vita delle collettività, nell'ambito delle Regioni dell'obiettivo convergenza.

La restante quota, pari a 212 milioni, è destinata a finanziare interventi di “*public procurement*”⁶⁹ (appalti pre-commerciali di ricerca e sviluppo, attivabili immediatamente sulla sola base della vigente normativa del codice degli appalti), interventi di valorizzazione di risultati di ricerca delle Università e degli Enti pubblici di ricerca delle Regioni della Convergenza per dar luogo a *start-up* innovative⁷⁰, una azione (“Messaggeri della conoscenza”) che prevede la mobilitazione di un significativo numero di ricercatori di tutte le discipline che operano nei centri *leader* della ricerca e dello studio presso altri Paesi, un nuovo bando di Potenziamento Strutturale finalizzato a interventi per l’adeguamento e il rafforzamento di infrastrutture digitali avanzate per l’istruzione e la ricerca, lo sviluppo di città e comunità intelligenti e la “*digital preservation*” dei prodotti di ricerca⁷¹.

⁶⁹ Si tratta di uno strumento di *policy* utile a promuovere innovazioni di prodotto e di processo nell’ambito industriale facendo assumere alle Istituzioni pubbliche il ruolo di *launching customer*, ruolo particolarmente critico ogni qual volta la formazione di nuovi mercati si trova in fase embrionale.

⁷⁰ Si tratta di un intervento che innova il quadro delle azioni programmate in relazione alla promozione e al sostegno degli *spin off* nel campo della ricerca. Attualmente sono in un fase di predisposizione i relativi bandi i cui temi sono stati individuati in: Cultura e creatività digitale, *Social Innovation Cluster*, *Contamination Lab*, azioni di supporto per la valorizzazione dei BIG DATA.

⁷¹ Le restanti risorse (100 milioni) dovrebbero indirizzarsi ad iniziative relative all’ampliamento dei servizi di cura per la prima infanzia, gli anziani e non autosufficienti nel Mezzogiorno.

XVII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Obiettivo Operativo	Azioni	Procedure di attivazione	N. progetti (solo ricerca)	Impegni (FESR+FDR)	Tot. di Spesa dichiarato al 31.12.2012
			405	2.525.631.583	1.000.300.784
ASSE I-Sostegno ai mutamenti strutturali			321	2.218.890.481	972.230.313
Aree scientifico-tecnologiche generatrici di processi di trasformazione del sistema produttivo e creatrici di nuovi settori	Aree scientifico-tecnologiche di valenza strategica per lo sviluppo dell'industria	Grandi Progetti Strategici – DD 449/06	14	48.122.708	2.969.643
		Progetti di ricerca industriale bottom up (art. 5 e 9 DM 593/00 – A cavallo	19	15.328.800	8.859.966
		Progetti di ricerca industriale bottom up (art. 5 DM 593/00 – Prima Fase	1		
		Invito alla presentazione di progetti di Ricerca Industriale (DD 1/Ric del 18/01/10)	147	956.704.356	406.761.561
Reti per il rafforzamento del potenziale scientifico-tecnologico delle Regioni della convergenza	Distretti di alta tecnologia e relative reti	Progetti I fase(art. 12 e art. 13 DM 593/00)	21	54.441.292	17.226.052
		Avviso 713/ric del 29/10/10 – DAT-TIT II	34	261.468.067	-
	Laboratori pubblico privati e relative reti	Progetti I fase (LPP art. 12 e art. 13 DM 593/00)	25	170.862.174	24.207.953
Avviso 713/ric del 29/10/10 – LPP-TIT II		13	70.513.084	-	
Potenziamento delle strutture e delle dotazioni scientifiche e tecnologiche	Rafforzamento strutturale	Avviso Potenziamento Strutturale DD 254/Ric del 18/05/11	47	641.450.000	512.205.138
TOTALE ASSE II – Sostegno all'innovazione			65	235.757.124	-
Azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e la diffusione della società dell'informazione	Azioni integrate di ricerca per lo sviluppo sostenibile e la società dell'informazione	Avviso 84/ric del 2/3/12 – Smart Cities	8	196.612.079	-
		Avviso 84/ric del 2/3/12 – Social Innovation	57	39.145.045	-
TOTALE ASSE III – Assistenza tecnica e attività di accompagnamento			19	70.983.978	28.070.471
Rafforzamento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità degli interventi, nonché delle connesse attività di monitoraggio, valutazione e controllo	Assistenza tecnica, Gestione e Controllo	Bando Servizio di Assistenza Tecnica al PON R&C – MIUR (GURI V Serie n. 68 del 13/06/08)	3	52.051.575	22.189.845,76
		Unità di controllo PON R & C (I e II Livello)	6	5.211.893	1.949.442,27
		Acquisto di beni per la gestione e la sorveglianza del PON R&C	2	329.363	286.212,25
	Valutazione	Affidamento servizi informatici per la gestione dei progetti PON R&C	2	5.292.835	2.292.824,99
		Affidamento dei servizi di valutazione del PON R&C	3	393.934	27.954,76
Rafforzamento della capacità strategica e di comunicazione del PON	Informazione e pubblicità	Acquisto o realizzazione di servizi per l'informazione e la pubblicità del PON R&C	1	1.705.489	1.082.191,43
		Implementazione Portale Web PON R&C	1	1.000.000	242.000,00
		Progettazione e realizzazione di campagne di comunicazione delle azioni, opportunità (visibilità) e risultati del PON	1	4.998.889	-

Fonte: MIUR – Dipartimento per l'Università, l'AFAM e per la ricerca.