



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Linee di azione

- Sintesi -

Il presente Documento Programmatico contiene le linee di azione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (di seguito anche MIUR).

Il Documento, che premette brevemente quelle che sono le caratteristiche del Ministero dal punto di vista organizzativo, si articola nell'esposizione di:

- interventi programmati per implementare la ricerca scientifica e tecnologica (**Parte I: Ricerca**);
- piano di azioni ed obiettivi per la riforma del sistema universitario (**Parte II: Università**);
- priorità strategiche nonché ambiti prioritari di intervento in materia di istruzione (**Parte III: Istruzione**).

PREMESSA

Nel panorama delle amministrazioni centrali e periferiche in cui si articola l'organizzazione statale, il MIUR si contraddistingue per alcune peculiarità specifiche tra le quali, in particolare: la *complessità istituzionale*, dal punto di vista della rete di relazioni con altri enti, l'*imponenza dell'organizzazione*, che si sviluppa sia a livello centrale che periferico [3 dipartimenti, 12 direzioni generali centrali, 18 direzioni generali regionali; un organico di 8.462 unità di personale amministrativo, con personale in servizio pari a circa 5.235 unità]; l'*esiguità dei fondi* in settori di rilievo in cui è chiamato ad operare; il *carattere strategico* delle prestazioni e dei servizi resi (istruzione, formazione universitaria e ricerca) non solo dal punto di vista sociale ma anche quale fattore di competitività del Paese nonché oggetto di specifici impegni assunti in sede europea. In

allegato, si illustrano elementi esplicativi sullo stato attuale dell'organizzazione ministeriale, evidenziando criticità ed individuando specifici interventi strutturali (**All. 1: Ministero**).

PARTE I

- RICERCA -

1. L'accesso ai fondi europei e la competizione internazionale sulla ricerca

L'Italia soffre di una ridotta capacità di accesso e sfruttamento dei fondi messi a disposizione dall'Unione Europea per la Ricerca. Sul VII Programma Quadro, a fronte di un contributo totale dell'Italia al finanziamento del programma pari circa al 14%, lo sfruttamento degli stessi è stato solo pari all'8% circa. Sul fronte delle politiche di coesione, le percentuali di utilizzo dei fondi strutturali vedono l'Italia al penultimo posto, davanti alla Romania, con situazioni particolarmente critiche nelle Regioni della convergenza.

A fronte di questa situazione, il Ministero è impegnato in una robusta azione di recupero della competitività del sistema della ricerca italiana nel contesto internazionale, con particolare riferimento agli indirizzi di priorità espressi dalla Commissione Europea attraverso la strategia Horizon 2020. L'obiettivo perseguito è quello di aumentare la competitività dei ricercatori e delle imprese italiane nell'accesso alle varie tipologie di fondi messi a disposizione dalla Commissione Europea nonché di favorire l'integrazione tra tali fondi e capitali privati. Il Ministero intende anche promuovere specifici programmi e progetti di cooperazione bilaterale con paesi terzi di particolare interesse sotto il profilo dell'attività scientifica, tecnologica e dell'innovazione.

A questo scopo il Ministero è impegnato nello sviluppo di un insieme integrato di azioni che compongono una strategia complessiva di crescita prevalentemente basata sul miglior utilizzo delle risorse europee. Tale strategia muove dal rafforzamento delle capacità tecnologiche delle imprese, delle università e degli enti di ricerca su alcuni temi specifici, si sviluppa attraverso la realizzazioni delle condizioni di crescita per le giovani imprese innovative, si completa con la capitalizzazione del valore sul territorio e con la creazione di infrastrutture intangibili e si chiude attraverso il sostegno alla domanda di prodotti e servizi innovativi e la creazione di nuovi mercati per l'innovazione, anche attraverso la committenza pubblica pre-commerciale.

Nella tabella seguente sono riportate le specifiche azioni in essere e quelle in fase di avvio.

AZIONI IN ESSERE

Azione	Destinatari	Area Geografica	Risorse
Ricerca FAR	Imprese, Università, EPR	Centro Nord + Sud no convergenza	700 ML
PON azioni integrate	Imprese, Università, PA, EPR	Convergenza	400 ML
Distretti Tecnologici 1	Imprese, Università, EPR	Convergenza	514 ML
Distretti Tecnologici 2	Imprese, Università, EPR	Centro Nord + Sud no convergenza	375 ML
Fondo infrastrutture	Università e centri di ricerca	Convergenza	650 ML
Fondo High Tech	Imprese	Convergenza	80 ML
			2719 ML

AZIONI DA AVVIARE

Azione	Destinatari	Area Geografica	Risorse
Incentivi al Venture Capital x Spin Off ricerca	Imprese, Università, Enti di Ricerca	Centro Nord	100 ML
Zone Franche d'Innovazione	Imprese, Università, PA, Enti	Convergenza	20 ML
Procurement precommerciale	PA e Imprese	Tutte	2 ML
Firb Giovani	Ricercatori	Tutte	58 ML
PRIN	Ricercatori	Tutte	173 ML
Poli di eccellenza	Università	Convergenza	150 ML
			503 ML

3222 ML

2. Un progetto strategico per il Paese

Tale sistema di interventi, infine, è coordinato e finalizzato attraverso l'individuazione di un obiettivo strategico, le città intelligenti (Smart Cities), che assume il ruolo di punto focale per l'organizzazione e il coordinamento degli sforzi di tutti gli attori che partecipano al processo. Le grandi sfide sociali rappresentano non solo problemi da affrontare, ma anche grandi opportunità di rilancio e di crescita per alcuni importanti settori della nostra industria e del sistema della ricerca e della formazione. L'azione integrata proposta dal Ministero è finalizzata a realizzare politiche duali, capaci contestualmente di migliorare la vita dei cittadini e di avviare processi di sviluppo economico.

Da un lato, quindi, l'azione si ispira alla volontà di affrontare problemi di grande rilevanza sociale, quali la riduzione delle emissioni attraverso le tecnologie pulite, le infrastrutture intelligenti per la mobilità, la realizzazione di modelli urbani e di abitazione più sostenibili, una sanità più efficiente, un *welfare* equo e tecnologico per la società che invecchia e per le persone in condizioni di disagio. Dall'altro, la stessa si ispira alla volontà di capitalizzare gli sforzi necessari al miglioramento della vita dei cittadini attraverso l'aumento delle capacità tecnologiche, della competitività e del potenziale di crescita delle imprese italiane.

Al fine di realizzare tale disegno, concentrando gli sforzi sui settori e sulle applicazioni più rilevanti, il Governo intende utilizzare la piattaforma ideale della *Smart City* e la visione di sviluppo ad essa sottesa come punto focale per il coordinamento delle azioni di governo orientate allo sviluppo, nonché come metafora narrativa del percorso lungo il quale l'azione di governo intende coinvolgere cittadini, imprese, ricercatori ed amministrazioni.

La piattaforma progettuale di *Smart City* è una collezione di problemi di scala urbana e metropolitana da affrontare e di idee per risolverli, un insieme di tecnologie, applicazioni, modelli di inclusione, regole di relazione tra sistema pubblico e privato, nuova strumentazione finanziaria, innovazione nella pubblica amministrazione, procedure di *procurement*, azioni di semplificazione e trasparenza, regolamentazione, su cui la pubblica amministrazione sappia formulare promesse credibili nel medio periodo.

PARTE II

- UNIVERSITÀ -

Il sistema universitario (**All. 2: Università**) vive un momento di grande trasformazione, sia in ragione della particolare situazione di finanza pubblica sia in ragione dell'avvio del profondo processo di riassetto che segue l'entrata in vigore della riforma.

1. Il percorso riformatore in atto

Il sistema universitario e della ricerca è chiamato nel corso del 2012 a consolidare e completare il percorso riformatore che, tenendo conto del quadro delineato dalla legge 240/2010, si esplica in un articolato piano di azioni e obiettivi.

a) Ringiovanimento delle università e revisione del sistema di reclutamento.

Con l'obiettivo di rendere più flessibile e competitivo il sistema della ricerca, il reclutamento dei ricercatori è strutturato in modo da prevedere un ingresso con contratti a tempo determinato al termine dei quali è prevista l'assunzione nei ruoli della docenza a seguito del conseguimento dell'abilitazione nazionale.

b) Riforma dei dottorati di ricerca.

Si tratta di un altro tassello fondamentale finalizzato alla formazione di ricercatori in grado di operare a stretto contatto con il sistema della ricerca universitaria e il sistema delle imprese con una prospettiva di forte internazionalizzazione dei percorsi di terzo livello attraverso l'accreditamento di corsi di dottorato con elevati livelli qualitativi e nel rispetto di rigorosi requisiti dimensionali.

c) Valutazione e accreditamento degli atenei e dei corsi.

La valutazione, vista come strumento di costante monitoraggio delle politiche realizzate, vede nel percorso di accreditamento degli atenei e dei corsi di studio il primo elemento per assicurare agli studenti e alle famiglie di poter frequentare percorsi formativi e sedi universitarie di qualità certificata.

d) Diritto allo studio e Sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti

Il diritto allo studio declinato come intervento di equità a sostegno dei percorsi di mobilità sociale necessari affinché si affermino i principi del merito e dello sviluppo della conoscenza nella società. Ciò attraverso: un portale nazionale di informazione ed iscrizione all'università; l'impostazione su base sperimentale di modalità valutative di accesso a tutti i corsi di laurea; l'offerta di test di accesso per le facoltà a numero chiuso su base almeno interregionale; la

correlazione del sistema di valutazione e accreditamento a specifici interventi di diritto allo studio, utilizzando anche il Fondo per il merito; l'ampliamento della possibilità di accesso ai corsi italiani di studenti stranieri; l'avvio della Fondazione per il merito cui è affidato il compito di convogliare risorse pubbliche e private da destinare a interventi per borse di studio e per prestiti d'onore; la realizzazione e la ristrutturazione degli edifici destinati ad ospitare gli studenti sia in termini di residenzialità, sia di spazio destinati allo svolgimento delle attività di didattica e di ricerca.

e) Revisione del sistema di finanziamento delle Università

Il principale obiettivo è quello di far conoscere per tempo agli atenei i criteri di assegnazione delle risorse, l'entità dei finanziamenti e tempestivamente la dimensione delle rispettive assegnazioni in modo da metterli in condizioni di poter programmare con un orizzonte temporale pluriennale le proprie attività.

Il sistema universitario può contare su tre distinte linee di finanziamento statale: le risorse a copertura delle spese correnti, i fondi infrastrutturali e i fondi per la ricerca. Tali risorse non includono il cofinanziamento da parte di soggetti privati.

Risorse a copertura di spese correnti	Fondi infrastrutturali	Fondi per la Ricerca
FFO	FONDO EDILIZIA e INFRASTRUTTURE	PRIN 2010-11
PROGRAMMAZIONE TRIENNALE	FONDO L.338/2000	FIRB "Futuro in ricerca" 2012
ECONOMIE DA TURN OVER	COLLEGI E RESIDENZE	PON 2 - DISTRETTI E LABORATORI
	PIANO NAZIONALE PER IL SUD	PON 1 - RICERCA INDISTRIALE
	PON A3 - RAFFORZAMENTO STRUTTURALE	DISTRETTI CENTRO NORD
	RINEGOZIAZIONE CONTRATTI E MUTUI	DOTTORATO DI RICERCA
	CASSA DEPOSITI E PRESTITI	
7.500 ML	1.700 ML	3.300 ML
TOTALE 12.500 ML		

PARTE III

- ISTRUZIONE -

1. I dati del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione

Ai fini dell'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione di ogni studente sino al conseguimento di almeno una qualifica, di durata triennale, entro il diciottesimo anno di età, il sistema educativo di istruzione e formazione ha una struttura molto complessa, che comprende:

- la scuola dell'infanzia;
- il primo ciclo (scuola primaria e scuola secondaria di primo grado);
- il secondo ciclo (scuola secondaria superiore – licei, istituti tecnici, istituti professionali - e percorsi del sistema di istruzione e formazione professionale).

Il sistema di istruzione e formazione professionale (**All. 3: Istruzione**), di competenza delle Regioni, si realizza nel rispetto dei livelli essenziali determinati dallo Stato, di cui questo Ministero vigila l'osservanza.

2. Le priorità strategiche e gli ambiti prioritari di intervento

Le scuole, le università e gli altri soggetti educativi e formativi hanno bisogno di *policy* chiare e poche regole. Non occorrono nuove riforme, ma bisogna semplificare la complessità del sistema e dare valore alla *accountability* e all'autonomia responsabile.

Rispondere in modo corretto alle domande che ci pone l'Europa significa trovare le leve con cui è possibile fare ritornare la scuola uno dei motori di sviluppo del nostro Paese. Oggi, il nostro sistema educativo non riesce più a rimuovere le disuguaglianze e ad essere, come nel secondo dopoguerra, un ascensore sociale.

I dati del Censis, delle indagini internazionali, dell'INVALSI, gli studi della Banca d'Italia, le ricerche più aggiornate lo dimostrano.

Il capitolo "Processi formativi" del 45° rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese/2011 indica che l'Italia, nonostante i progressi compiuti, è ancora molto lontana dagli obiettivi indicati dall'Ue per il 2020, non solo per gli abbandoni scolastici, ma anche per il numero dei giovani di 18-24 anni in possesso della sola licenza media, che non studiano e non lavorano (Neet).

Queste debolezze sono segnalate anche dal Rapporto sulle Economie Regionali della Banca d'Italia presentato il mese scorso, che sottolinea la particolare gravità di questi problemi per i giovani, soprattutto donne, del Mezzogiorno. I risultati dell'indagine PISA, già a partire dal 2001 ci

hanno dimostrato la grande differenza esistente tra i risultati dei quindicenni scolarizzati italiani. I risultati INVALSI che ora riguardano tutte le scuole italiane dimostrano che queste differenze esistono già a partire dalla scuola primaria. A parità di condizioni (*curricula*, risorse, modalità di selezione e reclutamento dei docenti), anche nello stesso territorio, ci sono esiti profondamente diversi tra scuola e scuola. E queste differenze, invece di assottigliarsi nel corso degli anni, aumentano.

Le priorità strategiche per l'azione del Governo in materia di istruzione e formazione sono:

a) Rafforzare le competenze di base dei giovani; b) Valorizzare la professionalità dei docenti; c) Valorizzare l'apprendimento in una pluralità di contesti; d) Far dialogare i sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il rilancio della cultura tecnica e scientifica e il sostegno all'occupazione; e) Promuovere e sostenere l'innovazione digitale nella scuola.

Da ciò conseguono le seguenti azioni prioritarie di intervento:

a) Rilancio e sviluppo dell'autonomia nelle scuole

(Organico funzionale; Reclutamento; Mobilità; Revisione del regolamento di contabilità delle scuole).

b) Un nuovo modello di governance del servizio scolastico

(Conferenze territoriali per l'autonomia / Reti; Nuovi organi collegiali di istituto e territoriali; Legge quadro sul diritto allo studio; Integrazione, orientamento e sostegno).

c) Indicazioni nazionali e curricula

(valorizzazione degli elementi portanti della tradizione della scuola italiana con adeguamento alle esigenze educative delle nuove generazioni; Continuità educativa dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria e alla formazione professionale; Nuove tecnologie didattiche per i cosiddetti "nativi digitali").

d) Sviluppo professionalità dei docenti

(Nuove modalità di formazione iniziale; Tutoraggio *intra* e *inter*-scolastico e azioni formative mirate; Carriera dei docenti)

e) Sviluppo del sistema nazionale di valutazione

(Valutazione come controllo della qualità del sistema e suo miglioramento in un contesto di piena trasparenza e a sostegno dell'innovazione delle scuole autonome, in linea con le migliori esperienze internazionali).

f) Recupero aree scolastiche più compromesse

(Interventi specifici di rafforzamento delle conoscenze e competenze irrinunciabili, ai fini della riduzione dell'insuccesso formativo, dispersione e abbandono scolastico, anche attraverso l'apertura delle scuole per tutto l'arco della giornata e il supporto di personale esperto, attuati in sinergia con il Ministero della Coesione territoriale per l'immediato recupero della capacità di spesa delle regioni meridionali più carenti).

g) Integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il rilancio della cultura tecnica e scientifica e il sostegno all'occupazione

(Semplificazione dell'offerta formativa, miglioramento dell'orientamento dei giovani al mondo del lavoro e delle professioni; Definizione di un sistema nazionale per l'apprendimento permanente; costituzione di Poli tecnico-professionali; Rafforzamento degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) con miglioramento dell'integrazione pubblico

/ privato; Rafforzamento della cooperazione con gli Enti territoriali; sostegno alla mobilità territoriale dei giovani attraverso stage, tirocini e altre esperienze di studio/lavoro in altri Paesi).

h) Promuovere il merito e l'eccellenza

(Costituzione della Fondazione per il merito, ai fini della gestione del relativo Fondo con lo scopo di promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti universitari; Borse di studio e prestiti d'onore, anche in forma mista, ai neodiplomati della scuola secondaria superiore selezionati in base alla prova nazionale standard dell'Invalsi).

i) Edilizia scolastica e messa in sicurezza degli edifici scolastici

(Iniziative di intervento sia per la costruzione di nuovi edifici, sia per mettere in sicurezza edifici che mancano dei requisiti minimi).

l) Scuola paritaria nel sistema pubblico di istruzione

(Semplificazione delle modalità di finanziamento).

m) L'innovazione digitale nella scuola

(Il Piano si sviluppa su 4 linee di azione: 1. Azione LIM (Lavagna Interattiva Multimediale) in classe; 2. Azione Cl@ssi 2.0: nuovi ambienti di apprendimento nella quotidianità scolastica; 3. Azione editoria digitale scolastica con contenuti digitali immersivi e simulativi per lo studio individuale e della classe; 4. Azione Scuol@ 2.0: coinvolgimento di un intero Istituto scolastico per la trasformazione radicale di alcune dimensioni tradizionali del fare scuola).

1. Lo stato attuale dell'organizzazione ministeriale

Nel panorama delle amministrazioni centrali e periferiche in cui si articola l'organizzazione statale, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Miur) si contraddistingue per alcune peculiarità specifiche, tra le quali:

a) **la complessità istituzionale** (esso si relaziona, a livello centrale, con un numero elevato di enti; a livello territoriale intrattiene relazioni con tutti i livelli di governo, oltre che con le autonomie funzionali);

b) **l'imponenza dell'organizzazione ministeriale**, che si sviluppa sia a livello centrale che periferico. La struttura si articola in:

- 3 dipartimenti, che configurano distinti centri di responsabilità;
- 12 direzioni generali centrali (4 per dipartimento);
- 18 direzioni generali regionali.

L'organico comprende 8.462 unità di personale amministrativo, sia dirigenziale che non. Attualmente le unità di personale in servizio sono circa 5.235.

Di queste si segnala l'elevato tasso di età anagrafica (ivi incluso il personale dirigenziale): in particolare 1.085 unità sono comprese tra i 60 e i 64 anni di età, 3.058 sono comprese tra i 50 e i 59 anni, 758 tra i 40 e i 50 anni di età e solo 334 sotto i 40 anni;

c) **l'esiguità dei fondi in settori di rilievo** in cui è chiamato ad operare.

Più nello specifico, si segnala che del bilancio che al Ministero fa capo (circa 53 miliardi di euro, pari a circa il 6,70 per cento del bilancio dello Stato), circa 42 miliardi di euro corrispondono alla spesa per stipendi del personale del Ministero, del personale docente e non del comparto scuola e del personale docente e non del settore AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica). Si evidenzia, inoltre, che solo poco più di 2 miliardi di euro sono per investimenti (ad esempio, Fondo enti di ricerca, edilizia scolastica, edilizia universitaria);

d) **il carattere strategico delle prestazioni e dei servizi resi**: l'istruzione, la formazione universitaria così come la ricerca, oltre a rappresentare importanti indicatori del livello di competitività del Paese, costituiscono settori oggetto di specifici impegni assunti in sede europea.

Per le ragioni suesposte, è essenziale dedicare particolare attenzione alle problematiche che caratterizzano la struttura organizzativa del Ministero.

2. La necessità di interventi strutturali

La situazione appena delineata impone di definire nell'immediato una strategia di azione coerente, sistematica e quanto più possibile condivisa, secondo le linee direttrici di seguito indicate:

a) obiettivi:

- ridimensionare la spesa complessiva;
- mantenere/incrementare il livello dei servizi resi.

b) aree di intervento:

- l'organizzazione centrale e periferica, che necessita di essere riorientata verso funzioni di indirizzo, coordinamento e raccordo con soggetti operanti nell'ambito della c.d. "*multilevel governance*" e con i soggetti privati;

- gli enti territoriali, rispetto ai quali occorrerebbe rafforzare le sinergie con l'amministrazione centrale.

c) strumenti:

- riforme della legislazione vigente soltanto ove necessarie. Procedere invece con interventi di natura amministrativa.

d) metodo:

- definizione di un vero e proprio Piano industriale, che consenta di impostare una riforma complessiva, e che sia corredato da obiettivi e azioni di breve, medio e lungo termine, da attuare nel rispetto di una tempistica rigorosa. Le aree di intervento su cui verterà il Piano saranno le seguenti: 1) funzioni e assetto organizzativo; 2) organici e profili professionali; 3) sistema informativo; 4) logistica.

1. Numero Università statali e non statali

Numero delle università per tipologia:

statali	61
statali (istituti e scuole normali)	6
Non statali	17
non statali telematiche	11

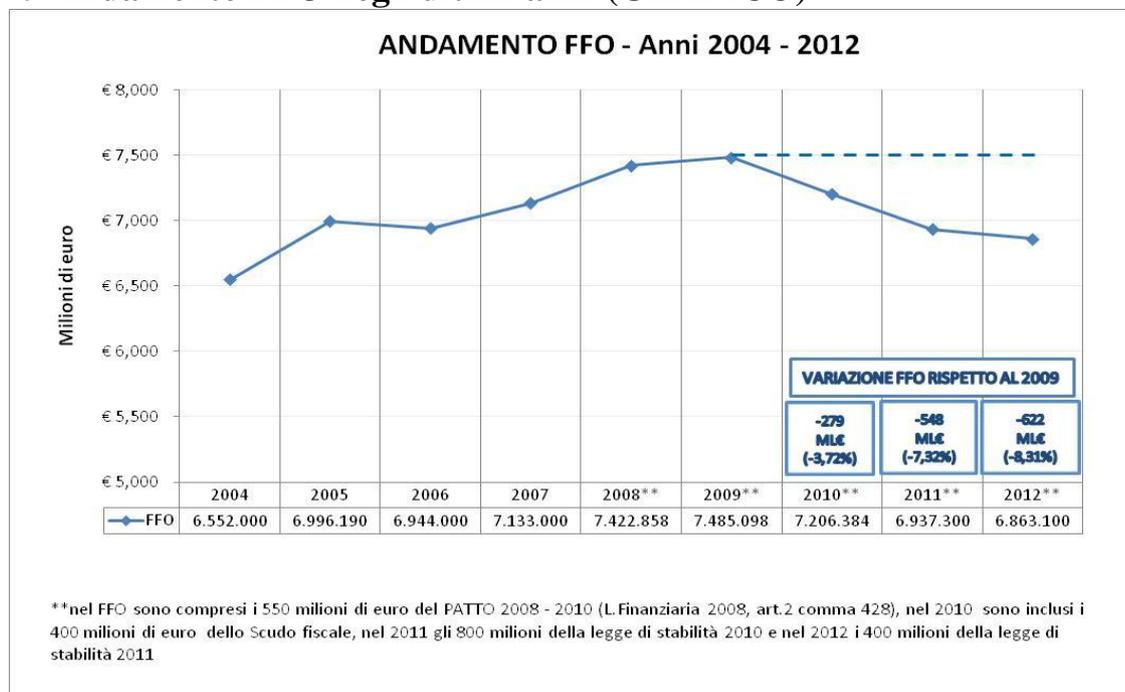
2. Numero studenti di cui stranieri (totale e percentuale)

Gli studenti iscritti sui corsi di laurea del nuovo ordinamento (ex DM509/99 e DM270/04) sono **1.739.914** di cui **62.698** di cittadinanza straniera (il 3.6% del totale iscritti)

3. Numero docenti, ricercatori ed età media

DESCRIZIONE	Numero	Età media
Professore Ordinario	15.181	58,8
Professore Associato	16.524	52,8
Ricercatore Universitario	24.544	45,1
	56.249	51,0

4. Andamento FFO negli ultimi anni (GRAFICO)



Dati sul sistema scolastico nazionale

Si riportano, di seguito, i principali indicatori del sistema nazionale di istruzione, con riferimento all'A.S. 2011/2012. Il sistema di istruzione nazionale si compone di 10.147 istituzioni scolastiche, articolate in circoli didattici (1.998), istituti comprensivi (4.039), istituti secondari di primo grado (1.775) e di secondo grado (1.282).

Il totale degli alunni frequentanti il sistema di istruzione è pari a 7.826.232 unità; così distribuite:

- 1.022.176 nella scuola dell'infanzia;
- 2.573.127 nella scuola primaria, di cui 786.651 che usufruiscono del tempo pieno;
- 1.689.790 nella scuola secondaria di I grado di cui 302.798 a tempo pieno;
- 2.541.139 nella scuola secondaria di II grado.

Il numero complessivo delle classi è pari a 364.904 con un rapporto alunni/classe pari a 21,5.

Nei vari ordini di scuola, tale rapporto assume valori diversi che oscillano dal minimo di 19,5 nella scuola primaria al 23,9 nell'infanzia.

Gli alunni disabili che frequentano la scuola sono 198.672, articolati secondo la distribuzione in tabella.

	Alunni	<i>di cui a tempo pieno</i>	Classi	<i>di cui a tempo pieno</i>	rapporto alunni / classi	alunni hand.
Infanzia	1.022.176		42.770		23,9	14.139
Primaria	2.573.127	786.651	132.270	38.386	19,5	74.768
Sec. I grado	1.689.790	302.798	77.128	14.934	21,9	59.823
Sec. II grado	2.541.139		112.736		22,5	49.942
Totale	7.826.232		364.904		21,5	198.672

Il corpo docente è costituito da 774.681 unità.

In particolare, i docenti di ruolo sono 668.409 di cui 62.031 su posti di sostegno.

I supplenti annuali e fino al termine delle attività didattiche sono invece 106.272 di cui 35.750 su posti di sostegno