

**DICHIARAZIONE  
DEL CONSIGLIO NAZIONALE UNIVERSITARIO**

**PER L'UNIVERSITÀ E LA RICERCA**

**Le emergenze del sistema**



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*  
*Consiglio Universitario Nazionale*

Adunanza del 30 gennaio 2013

IL PRESIDENTE  
(Prof. Andrea Lenzi)



## *Premessa*

<i>1. Il finanziamento del sistema universitario</i>	<i>1</i>
<i>2. La formazione universitaria</i>	<i>4</i>
<i>3. Formazione post-laurea</i>	<i>13</i>
<i>4. Reclutamento del personale universitario</i>	<i>16</i>
<i>5. Finanziamento della ricerca</i>	<i>18</i>
<i>6. Valutazione di ricerca e didattica</i>	<i>19</i>
<i>7. Accessibilità e trasparenza dei dati</i>	<i>20</i>
<i>8. Un'autonomia con confini e spazi da ridefinire</i>	<i>21</i>

Il Consiglio Universitario Nazionale quale Organo elettivo di rappresentanza del Sistema Universitario, presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, intende portare all'attenzione di tutte le sedi Istituzionali e Politiche le principali emergenze che stanno ponendo il Sistema dell'Istruzione e della Ricerca universitaria in una condizione di crisi conclamata.

Il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che tali emergenze, se non affrontate immediatamente con attenzioni e con soluzioni adeguate, informate e consapevoli, condurranno a una crisi irreversibile, in conseguenza della quale gli Atenei e le Comunità Accademiche non saranno più in condizione di assolvere i propri compiti istituzionali, di procedere alla formazione delle giovani generazioni, di promuovere la ricerca scientifica e di contribuire al contempo allo sviluppo e alla diffusione della cultura, valore costituzionalmente elevato a principio fondamentale della nostra Repubblica.

Il Sistema Universitario e della Ricerca è stato interessato da riforme di vasta portata la cui attuazione si è risolta in un'iper-regolazione di difficile leggibilità; le innovazioni introdotte hanno comportato l'adozione di modelli e di soluzioni che si sono volute, incautamente, d'immediata e generalizzata applicazione, senza alcuna preliminare sperimentazione.

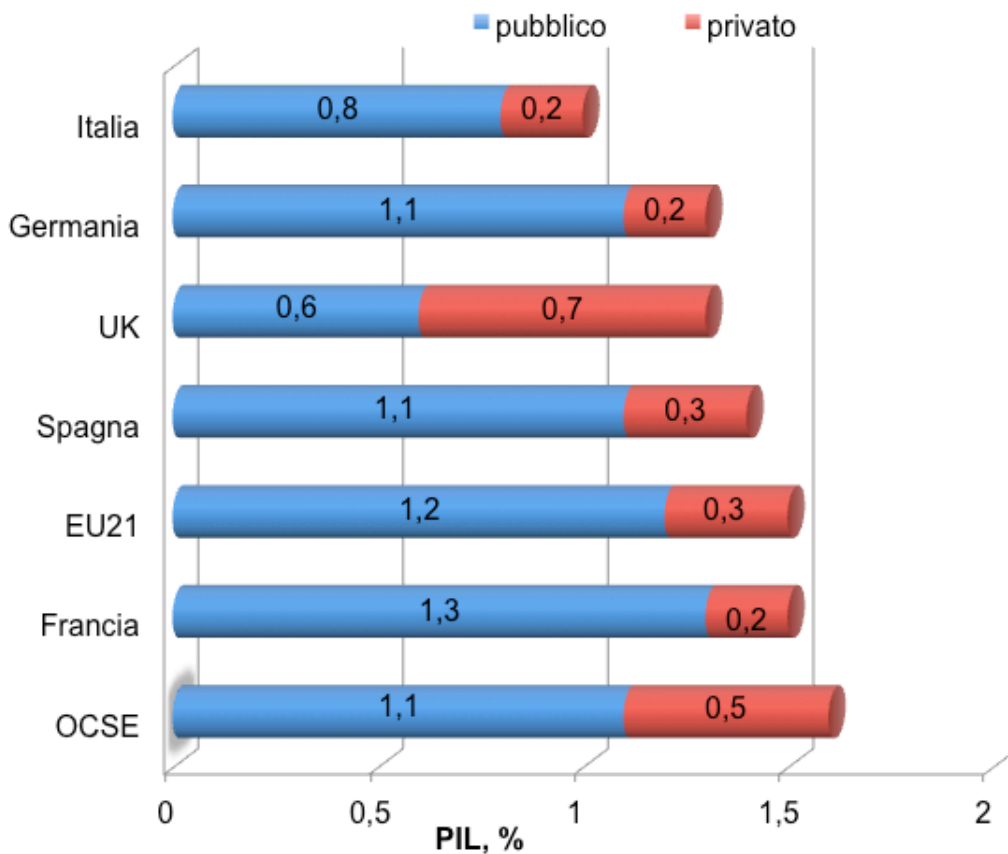
Le energie delle strutture tecniche e del personale accademico sono state impegnate nell'assolvimento di pesanti oneri organizzativi e funzionali, spesso di natura fortemente burocratica, senza che allo scopo fosse possibile disporre di risorse aggiuntive, né finanziarie né umane. Una sorta di gestione straordinaria che si è aggiunta, aggravandoli, agli ordinari compiti istituzionali e di servizio che gli Atenei e le Comunità Accademiche hanno continuato a prestare nell'interesse della collettività, degli studenti, dei ricercatori, delle altre Istituzioni.

Tutto ciò avviene in un quadro di costante e progressiva riduzione delle risorse finanziarie e umane a disposizione del sistema, laddove l'Unione Europea conviene che presupposto delle politiche di tutti gli Stati membri deve essere il riconoscimento che «anche in un periodo di scarse risorse finanziarie, investimenti efficienti ed adeguati nei settori favorevoli alla crescita quali l'istruzione e la formazione costituiscono una componente fondamentale dello sviluppo economico e della competitività, i quali a loro volta sono essenziali per la creazione di nuovi posti di lavoro» (*Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea, 26 novembre 2012, sull'Istruzione e la Formazione nella strategia Europa 2020- il contributo dell'istruzione e della formazione alla ripresa economica e alla crescita*).

Decorsi due anni dall'avvio dei percorsi destinati all'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario, la situazione è caratterizzata dalle seguenti emergenze e criticità:

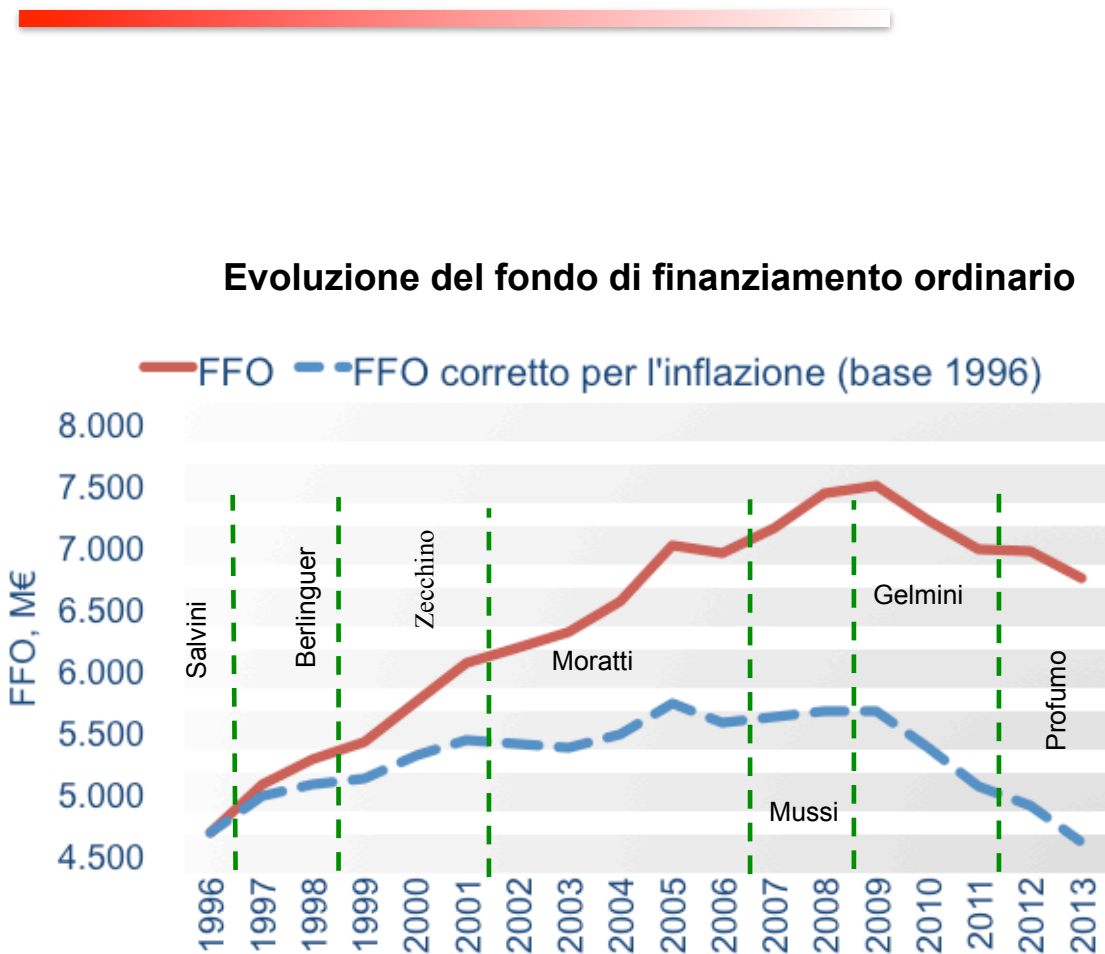
Sulla base delle rilevazioni OCSE, l'Italia occupa per spesa in educazione terziaria in rapporto al PIL il 32° posto su 37 Paesi considerati (dati 2009). Il Paese investe appena l'1,0% del proprio PIL nel sistema universitario contro una media UE dell'1,5% e una media OCSE dell'1,6%. Il ritardo dell'Italia si riscontra in tutto il quindicennio 1995-2009 analizzato dall'OCSE. Il grafico seguente mostra la spesa per l'educazione universitaria in rapporto al PIL differenziata in componente del finanziamento di provenienza pubblica e privata. L'Italia ha un rapporto fra le due componenti pubblico/privato uguale a quello della media dei paesi europei.

### Spesa per educazione universitaria in percentuale del PIL – dati 2009



Fonte: OCSE, education at glance 2012

Il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) ha conosciuto una contrazione delle risorse tanto da essere, per il 2013, inferiore all'ammontare delle spese fisse a carico dei singoli Atenei. Il grafico sotto riportato mostra l'andamento del FFO a valori correnti e a valori deflazionati fra il 1996 e il 2013. Si nota come in termini reali sia rimasto quasi stabile dal 2001 al 2009, per poi scendere del 5% in termini reali ogni anno, con un calo complessivo che per il 2013 si annuncia prossimo al 20%.



Tale riduzione va correlata alla minor spesa per stipendi dovuta alla riduzione degli organici, come si vede nel grafico riportato a pagina 16. Anche al netto dei contributi per le retribuzioni, il saldo resta comunque negativo con una riduzione sostanziale delle risorse a disposizione degli Atenei, nonostante le misure di parziale compensazione adottate dai governi.

La combinazione tra FFO e andamento degli organici costituisce fattore di forte tensione interna al sistema creando scompensi fra Atenei nei quali la riduzione del FFO è compensata da un elevato numero di pensionamenti e Atenei che si vedono ridurre la quota FFO senza beneficiare di significativi risparmi sulla spesa per il personale.

La riduzione del contributo pubblico è aggravata dalla difficoltà degli Atenei di attingere a finanziamenti esterni in un periodo di crisi economica. Questo introduce un ulteriore fattore di squilibrio del sistema, perché solo alcuni Atenei, più per caratteristiche strutturali che gestionali, riescono a raggiungere quote significative di finanziamenti esterni.

Su queste basi, e in assenza di qualsiasi piano pluriennale di finanziamento differenziato per dimensione e per tipologia degli Atenei, risulta difficile per questi ultimi mettere mano a efficaci programmi a medio termine.

Occorre inoltre rilevare che la riduzione di risorse influisce non soltanto sulla capacità di sostenere le spese correnti, ma anche su quella di conservare e valorizzare il patrimonio strutturale e strumentale che costituisce parte essenziale della capacità del Sistema Universitario di svolgere i propri compiti istituzionali.

Infine, i dati sulle crescenti difficoltà finanziarie degli Atenei mostrano i segni di un evidente squilibrio territoriale che pone a rischio l'erogazione dei servizi formativi e la promozione delle capacità di ricerca proprio nelle aree del Paese che già scontano un maggiore disagio economico e sociale.

A fronte di tutto ciò appare consolidarsi il rischio di un incremento dell'emigrazione intellettuale delle giovani generazioni, sia per la possibilità diffusa di ottenere significativi contratti di ricerca in molti Atenei stranieri, sia per i differenziali di retribuzione che per le fasce iniziali di accesso ai ruoli, possono arrivare al 50-70% in più di quanto percepito in Italia.

## laureati, spesa per studente, diritto allo studio

Dei tanti dati che documentano l'emergenza del sistema in materia di formazione universitaria, si riportano di seguito i più significativi:

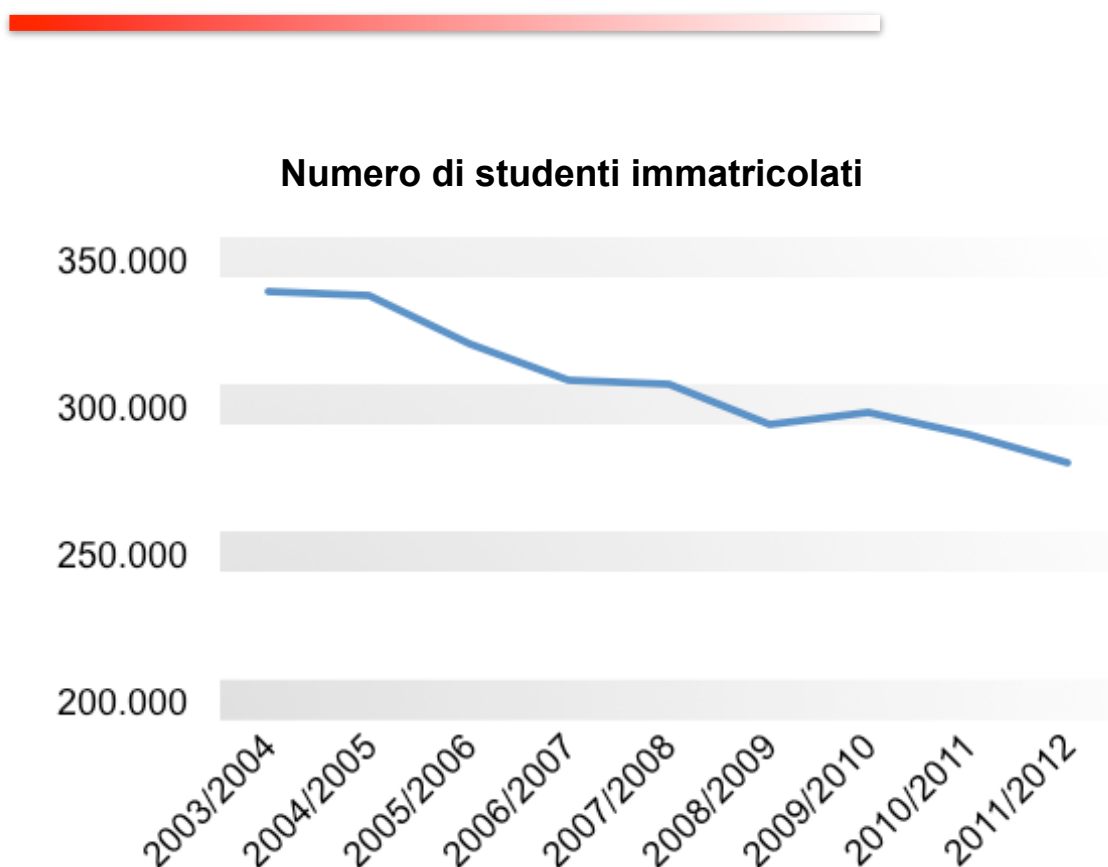
**Percentuale dei laureati.** Il numero di chi accede a un titolo di studio universitario, in Italia, è decisamente sotto la media OCSE, le cui rilevazioni riferite al 2010 collocano l'Italia al 34° posto su 36 Paesi considerati [OCSE, *Education at a Glance* 2012]. In termini assoluti, nella fascia di età 30-34 ann, solo il 19% possiede un diploma di laurea, contro una media europea del 30% [Eurostat, *Key Data on Education in Europe* 2009]. Si ricorda che la Commissione UE, ai fini della strategia Europa 2020, chiede agli Stati membri di raggiungere una percentuale almeno del 40% di laureati in quella fascia di età. Nel Programma Nazionale di Riforma 2012 l'Italia s'impegna a portare al 26-27% la percentuale di popolazione in possesso di un diploma di Istruzione superiore.

**Spesa per studente e diritto allo studio.** Dalle rilevazioni OCSE, quanto a spesa cumulativa per studente per tutto il corso degli studi, l'Italia è al 16° posto su 25 Paesi considerati. In particolare, già nel 2008, come evidenzia il Rapporto sui laureati AlmaLaurea (marzo 2012), il costo totale per laureato, comprensivo dei costi connessi alla durata effettiva degli studi e di quelli riguardanti gli abbandoni, in Italia è inferiore del 31% rispetto a quello medio europeo. Nel periodo 2000-2008, l'incremento del costo totale per studente è in Italia pari all'8% contro una media dei paesi OCSE del 14% e dei Paesi UE19 del 19%.

In particolare, la spesa per il diritto allo studio ha subito un andamento contrario a ogni dichiarazione di principio: il fondo nazionale disponibile per finanziare le borse di studio tra gli anni 2009-2011 ha subito una riduzione che ha comportato una diminuzione degli studenti che hanno usufruito della borsa dall' 84% al 75% degli aventi diritto [Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario, Regione Piemonte].



**Diminuzione delle immatricolazioni.** A fronte dei dati precedenti, è particolarmente preoccupante la tendenza, emersa negli ultimi anni, a una non trascurabile flessione delle immatricolazioni. Secondo i dati MIUR (Anagrafe Nazionale degli Studenti), gli immatricolati sono scesi da 338.482 (nel 2003-2004) a 280.144 (nel 2011-2012), ciò che significa un calo di 58.000 studenti pari al 17% degli immatricolati del 2003, come se in un decennio fosse scomparso un Ateneo grande come la Statale di Milano con tutti i suoi iscritti. La diminuzione degli immatricolati è solo in minima parte compensata dalle iscrizioni di studenti stranieri, il cui numero, nel periodo 2003-2012, ha conosciuto una crescita costante, passando da 8.252 a 11.510.



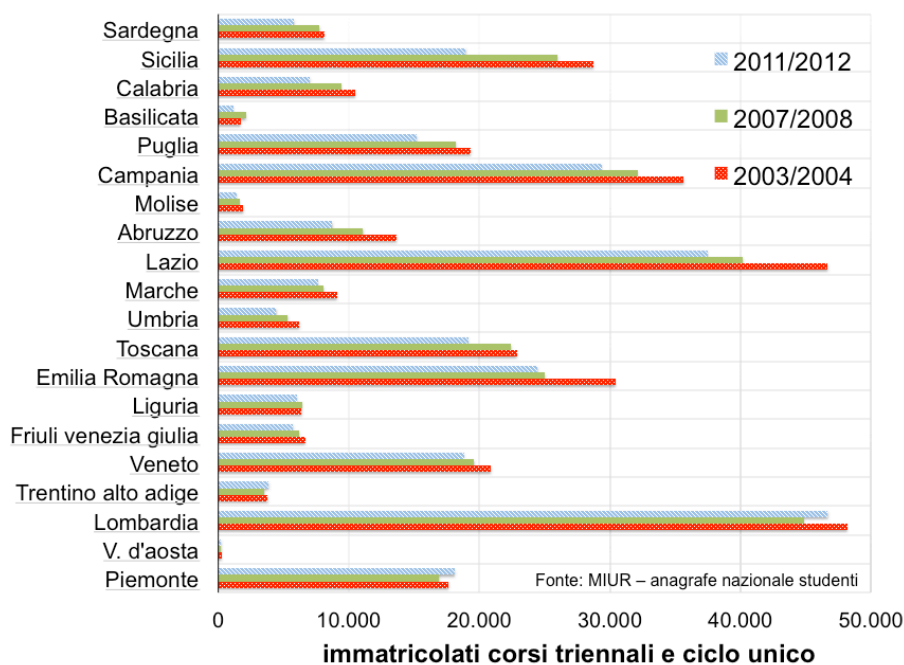
Fonte: MIUR – anagrafe nazionale degli studenti

La distribuzione territoriale degli immatricolati su base regionale riportata nel grafico successivo, mostra che il calo delle immatricolazioni è un fenomeno che riguarda tutto il territorio nazionale e, salvo limitate eccezioni, la gran parte degli Atenei.

**Attrattività del sistema universitario.** Gli indicatori relativi al rapporto immatricolati-diciannovenni e immatricolati-diplomati, già proposti dal CNVSU, documentano che tra i diciannovenni, il cui numero è sostanzialmente stabile negli ultimi 5 anni (ISTAT), la percentuale di immatricolati sta decrescendo costantemente dal 51% nel 2007-2008 al 47% nel 2010-2011. Anche tra i diplomati, il cui numero è pure pressoché stabile dal 2000 a oggi (MIUR–Ufficio Statistica), la percentuale di chi s'iscrive all'Università diminuisce costantemente: dal 68% del 2007-2008 fino al 61% del 2011-2012. In confronto ai paesi OCSE, l'Italia si pone al 25° posto su 35, in termini di percentuale di giovani che si immatricolano.

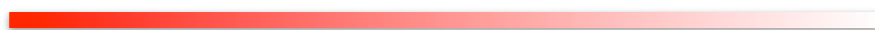
Questi dati indicano chiaramente un diminuito interesse per l'istruzione universitaria e/o una diminuita capacità di accedervi, le cui cause vanno ricercate in due diverse direzioni: da una parte, nell'andamento negativo del ciclo economico con la conseguente diminuzione delle opportunità occupazionali per i laureati, a cui si aggiunge un mercato del lavoro pubblico e privato che non sempre riconosce il valore di un'elevata qualificazione scientifica o professionale; dall'altra, nei caratteri che hanno connotato le dinamiche universitarie degli ultimi anni, dalla contrazione delle risorse per il diritto allo studio, all'esaurimento della novità rappresentata dalla riforma universitaria con i due livelli di laurea e nuovi tipi di corsi di studio, alla contrazione del numero dei corsi di studio e anche al crescente ricorso al numero programmato.

### Distribuzione regionale degli immatricolati

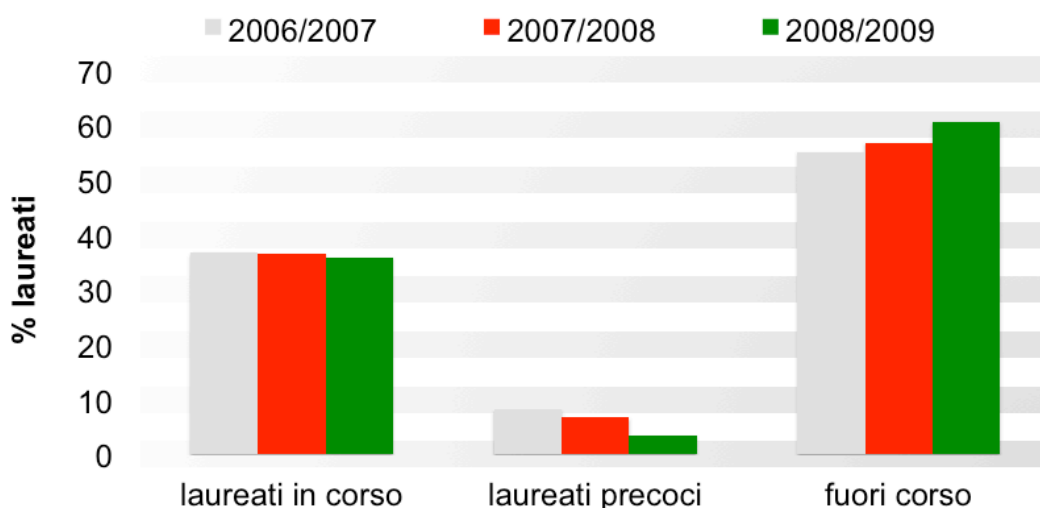


**Studenti fuori corso, inattivi e tempo di conseguimento della laurea.** Secondo i dati MIUR disponibili, nel 2010-2011 gli studenti fuori corso corrispondono al 33,6% degli iscritti (598.512 su 1.781.786 e, in particolare, 336.585 donne su 1.017.499, 261.927 uomini su 764.287 iscritti). Nel 2009 i CFU acquisiti pro-capite dagli studenti dei corsi di laurea triennale sono 28 su 60 previsti e ben il 17,3% degli studenti iscritti a tutte le tipologie di corsi di laurea sono totalmente inattivi (cioè con zero CFU acquisiti nell'anno).

Per quanto riguarda il tempo di conseguimento della laurea, nel 2008-2009, il 35,9% degli studenti ottiene la laurea triennale nel tempo previsto mentre il 60,6% impiega un tempo maggiore e solo il 3,5% un tempo minore. Negli anni 2006-2007 e 2007-2008 i dati sono simili come mostrato nel grafico. La laurea magistrale nel 2008-2009 è stata conseguita nei tempi previsti dal 48,4% degli studenti.



### Laureati in corsi triennali



Fonte: MIUR – anagrafe nazionale studenti

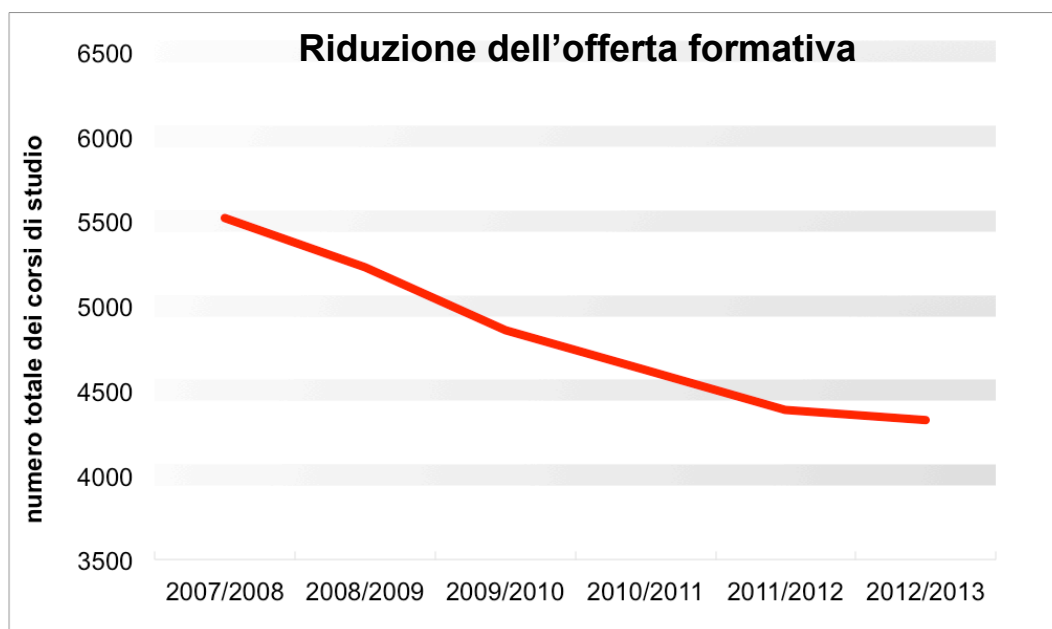
**Offerta formativa.** La tabella e il grafico seguenti evidenziano una costante diminuzione dell'offerta formativa per quanto riguarda sia i corsi di laurea triennale sia i corsi di laurea specialistica/magistrale/ciclo unico. Tale riduzione è in parte dovuta ad azioni di razionalizzazione, attuate spontaneamente dal Sistema ed accompagnate dal CUN, ma risulta in larghissima misura anche imposta dalla pesante riduzione numerica del personale docente, di cui al successivo punto 4.

Per contro, il numero medio di studenti immatricolati per corso di studio è in continua crescita, è ormai superiore a 120 ed è destinato a crescere, nonostante la diminuzione delle immatricolazioni.

L'elevato numero di studenti per corso non consente di sviluppare una didattica centrata sull'apprendimento dello studente, limita la possibilità di partecipazione ad attività formative individuali e di laboratorio con un conseguente impoverimento dell'articolazione delle diverse competenze necessarie per un efficace inserimento nel sempre più complesso mondo del lavoro.

### EVOLUZIONE DELLA NUMEROSITÀ DEI CORSI DI STUDIO ATTIVATI

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
corsi di laurea (triennali)	2.830	2.598	2.373	2.239	2.100	2.062
corsi di laurea specialistica/magistrale (biennali)	2.416	2.353	2.205	2.089	1.990	1.962
corsi di laurea specialistica/magistrale (a ciclo unico)	273	275	278	293	291	300
<b>totale</b>	<b>5.519</b>	<b>5.226</b>	<b>4.856</b>	<b>4.621</b>	<b>4.381</b>	<b>4.324</b>



Fonte: MIUR – ufficio di statistica

## accessi al dottorato, numero di dottori

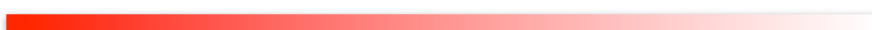
L'attuazione della riforma del dottorato di ricerca (prevista dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240) per quanto noto dallo schema di regolamento disponibile al momento in cui si scrive, obbedisce a un'architettura che appare rigida e centralistica. Come più volte ribadito dal CUN, sarebbe invece necessario che l'ultimo segmento della formazione avanzata fosse disegnato su criteri fortemente flessibili e competitivi in grado di rispondere, da un lato alla necessità di raccordarsi alle migliori esperienze europee e internazionali, dall'altro di rispondere alle specificità culturali dei diversi contesti territoriali. Una ragionevole flessibilità, specie nella nomenclatura dei Dottorati, dovrebbe anche tenere conto del fatto che l'evoluzione della ricerca è sempre assai più rapida di quella normativa e richiede alle Università prontezza di risposta per partecipare alla competizione internazionale.

**Accessi al dottorato.** La percentuale degli studenti delle classi di età più interessate (25-27 anni) che in Italia accedono ai corsi di dottorato è sotto la media europea di poco meno di un punto percentuale che, in termini assoluti, significa la mancanza di circa 6.000 dottorandi di ricerca italiani ogni anno [OCSE, *Education at a Glance*, 2012].

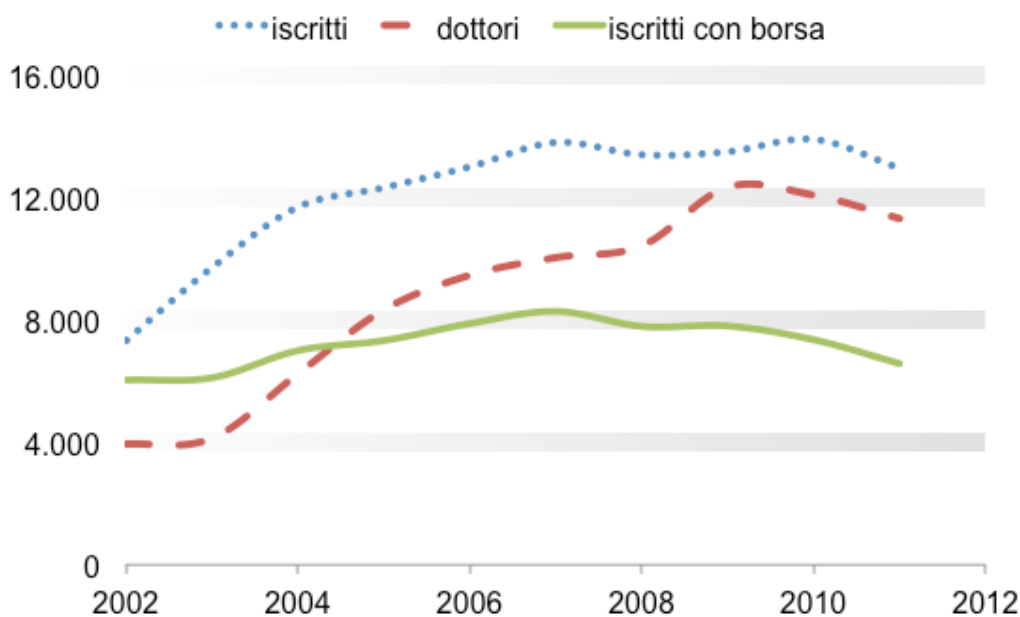
**Numero dei dottori di ricerca.** Il divario è molto minore in termini di dottori di ricerca che conseguono il titolo ogni anno nelle classi di età più interessate (28-30 anni). L'Italia, con un numero di dottori di ricerca per classe di età che varia dall'1,5% nel 2007 al 2,0% nel 2010 [MIUR Ufficio Statistica, *Formazione Post-laurea*], appare più o meno in linea con la media europea (1,6% - 1,7%) [OCSE, *Education at a Glance*, 2012].

Il dato relativo al tasso di successo nel conseguimento del Dottorato, pari a circa l'85%, corrisponde a una diversa organizzazione dei corsi che, in Italia, sono considerati, piuttosto che corsi di studio per l'avviamento alla ricerca, come opportunità di borse di studio per la ricerca.

Il numero di dottori di ricerca rispetto alle classi di età interessate (1,5% - 2,0%) è comunque inferiore in termini assoluti, nello stesso intervallo di tempo (2007-10), rispetto a Paesi come Finlandia (2,3%-2,9%), Germania (2,3%-2,6%), Regno Unito (2,0%-2,3%), Svezia (2,8%-3,3%), che tradizionalmente investono molto nell'alta formazione e dove la media è ben più alta di quella europea. A questo proposito, è significativo segnalare che in Italia un numero considerevole di dottorandi (negli ultimi anni quasi il 50% del totale) ha seguito i corsi di dottorato pur non usufruendo di borsa, come evidenziato dal grafico sottostante.



### I numeri del dottorato di ricerca



fonte: MIUR – ufficio statistica

## impatto e finanziamento dei corsi di dottorato, brain drain

**Impatto e finanziamento dei corsi di Dottorato di ricerca.** Dal 2007 in poi il numero di borse di dottorato, e di conseguenza di posti disponibili e di iscritti, è diminuito progressivamente. Inoltre, il quasi totale blocco delle assunzioni di ricercatori che si è verificato, per lungo tempo, a livello accademico e l'incapacità di valorizzare il titolo di terzo livello sia da parte della Pubblica Amministrazione sia da parte del sistema produttivo, hanno comportato che un numero progressivamente maggiore di dottori di ricerca si sia trasferito all'estero.

È da notare che un leggero superamento del dato italiano rispetto alla media europea del numero percentuale dei dottori di ricerca si è verificato nel 2009 e nel 2010, proprio tre anni dopo il picco dell'investimento pubblico in borse di dottorato registratosi nel 2006 e nel 2007, dovuto anche alla destinazione a borse di dottorato di fondi europei per le regioni del Mezzogiorno e di fondi di ricerca PRIN e FIRB; questo è il segno che l'Università italiana rientra facilmente nei valori medi europei quando vi sia un impegno maggiore del finanziamento pubblico e che il sistema universitario ha conservato, anche nei periodi di contrazioni economiche, una sua efficienza/efficacia organizzativa e scientifica che si manifesta immediatamente quando il sistema Paese gli assegna le risorse necessarie.

Va infine osservato che si è ridotto il numero di corsi di dottorato attivi, passato dai circa 2.200 del 2007 a circa 1.900 nel 2009, anche per effetto della razionalizzazione dei corsi e delle scuole di dottorato compiuta da molte Università.

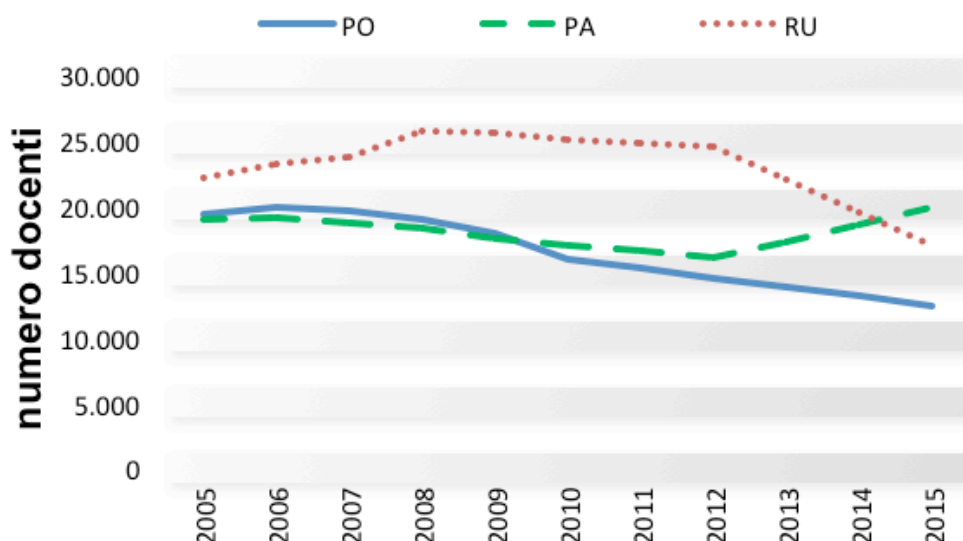
**Dottori di ricerca e *brain drain*.** In relazione a quanto esposto circa l'emigrazione dei nostri dottori di ricerca e alla conseguente perdita legata al bilancio negativo fra entrate e uscite di personale formato dalle Università italiane, un'indagine ISTAT [Inserimento professionale dei dottori di ricerca, Mobilità interna e verso l'estero dei dottori di ricerca, Istat 2010] condotta sui dottori di ricerca del 2004 e del 2006, ha messo in evidenza come, tre o cinque anni dopo il conseguimento del titolo, il 10% svolge stabilmente all'estero un lavoro di ricerca. Il successo professionale e scientifico di molti di questi giovani emigrati testimonia l'efficacia del nostro sistema formativo.

**Il personale docente.** La riduzione dei finanziamenti, la discontinuità delle procedure di reclutamento- anche in ragione delle continue riforme alle quali sono state sottoposte- nonché i vincoli legislativi al reclutamento hanno condotto a una progressiva diminuzione del personale docente.

Il grafico sotto riportato dimostra l'andamento per il periodo 2004-2012 e le proiezioni fino al 2015 (calcolate sulla base delle dinamiche di pensionamento e dei vincoli sul reclutamento). I professori ordinari sono scesi da un massimo storico di quasi 20.000 a fine 2006 agli attuali 14.500 (-27%), gli associati dai 19.000 del 2006 ai 16.000 di oggi (-16%); il numero complessivo dei professori si è quindi ridotto del 22% in soli sei anni.

D'altra parte l'analisi di sistema e della normativa porta ad alcune considerazioni incontrovertibili. Una programmazione, su scala nazionale, del fabbisogno di personale docente effettuata non tenendo conto dei dati tendenziali di medio periodo, rischia di creare ingiustificate barriere all'accesso. Il percorso preruolo è configurato in termini tali da connotarsi in un precariato troppo lungo che produce allontanamenti e dispersione di risorse umane. Il periodo massimo di 12 anni previsto dalla l. 30 dicembre 2010 n. 240, che si tradurrà probabilmente in uno standard de facto, risulta aggravato dalle modifiche relative alla partecipazione ai gruppi di ricerca introdotte dall'art.49 della l. 4 aprile 2012, n.35. È assente un'unificazione dei percorsi di accesso che eviti canali privilegiati o elusivi delle procedure ordinarie previste dalle leggi, così come sono assenti misure capaci di favorire concretamente la mobilità nazionale e internazionale del personale docente, oggi sottoposta a troppi limiti e vincoli e a pochi incentivi.

### Evoluzione quantitativa delle tre fasce della docenza (2005-2015)





rapporto docenti-studenti, personale per la ricerca, personale TA

**Rapporto Docenti-Studenti:** Le ultime rilevazioni OCSE, per il 2010, evidenziano che contro una media di 15,5 studenti per docente, in Italia la media è di 18,7 [OCSE, *Education at a glance*, 2012]. Tali rapporti, prendono in considerazione sia i docenti strutturati sia quelli a contratto, anche nel caso in cui questi ultimi svolgano un'attività di insegnamento assai limitata. Pur ammettendo che prosegue la tendenza al calo del numero delle immatricolazioni, registrata negli ultimi due anni (che comunque non è certo un fenomeno auspicabile e deve essere contrastato), il rapporto docenti/studenti è destinato a divaricarsi ulteriormente rispetto alla media OCSE, per la continua emorragia di professori e anche per la forte limitazione che recenti provvedimenti legislativi hanno posto al numero di contratti di insegnamento stipulabili da ciascun Ateneo.

**Il personale per la ricerca.** Una riflessione a parte merita il fenomeno del precariato della ricerca. I dati relativi al numero degli assegnisti di ricerca [MIUR - Ufficio Statistica] indicano per gli anni dal 2007 al 2011 una significativa crescita: da 11.810 unità sino a un massimo di 18.300 unità, mentre il dato CINECA, per il 2012, indica 14.907 assegnisti.

Tale riduzione è in parte conseguenza delle modifiche legislative introdotte dalla l. 30 dicembre 2010 n. 240 che avrebbero dovuto comportare un significativo assorbimento di ex assegnisti nel ruolo di ricercatori TD tipo A e B. In realtà, il numero di RTD è passato dai 651 del 2009 ai 2.311 del 2012, con pressoché esclusiva presenza di RTD della tipologia A.

Questi numeri appaiono incompatibili con il modello di reclutamento previsto dalla legge stessa e implicano l'espulsione dal sistema della maggior parte degli assegnisti anziani.

Nel descrivere la situazione del precariato, non si è tenuto conto delle altre figure precarie (docenti a contratto, borsisti, ecc.) per le quali non esistono dati certi e che, nelle previsioni normative, sarebbero comunque destinate a un graduale esaurimento.

**Il personale tecnico-amministrativo.** Il reclutamento del personale tecnico-amministrativo (PTA) ha seguito un andamento temporale del tutto paragonabile a quello del personale docente.

Dopo una fase ascendente che dal 2004 al 2008 ha visto passare il personale tecnico-amministrativo da 52.474 a 56.603 unità, nel triennio 2008-2011, per effetto dei meccanismi di pensionamento anticipato e di blocco delle assunzioni è iniziata una fase discendente che ha portato alla perdita di 4.211 unità in tre anni (-7.4%) sino alle 52.392 unità del 2011 (fonte MIUR - Ufficio Statistica).

Il sostanziale protrarsi del blocco delle assunzioni fa presumere un ulteriore sensibile calo anche per il 2012 e per gli anni successivi, benché il sistema universitario non sia certamente diventato meno complesso e non siano venute meno le necessità di personale sempre più qualificato addetto al supporto delle attività didattiche e di ricerca nonché alle attività amministrative, contabili e gestionali.

## numero di ricercatori, finanziamento della ricerca libera e di base

L'investimento italiano per la ricerca è notoriamente inferiore agli altri Paesi con cui la nostra economia compete a livello globale e che hanno considerato, proprio in questo periodo di crisi, la ricerca come motore di innovazione e sviluppo.

Il divario dell'Italia rispetto ai paesi europei di pari dimensione è dovuto principalmente all'esiguità del finanziamento pubblico. I tagli economici del periodo 2008-2013 non potranno che aggravare la condizione dell'Università italiana rispetto a quella dei principali paesi europei.

**Numero dei ricercatori.** Secondo le medesime rilevazioni, quanto al numero dei ricercatori l'Italia occupa le ultime posizioni fra i paesi OCSE, con circa 4 ricercatori per 1.000 persone occupate, contro una media UE di circa 7 ricercatori per 1.000 occupati e una media OCSE di quasi 8 ricercatori per 1.000 occupati.

**Finanziamento della ricerca libera e di base.** Il finanziamento dei Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN) ha conosciuto un costante decremento: dai 100 Meuro assegnati nel 2008 e nel 2009 a progetti biennali (media per anno di progetto pari a 50 Meuro) si è passati allo stanziamento di 170 Meuro cumulativi per il biennio 2010-2011 (ovvero 85 Meuro per anno), ma per progetti triennali (media per anno di progetto pari a 28 Meuro), per giungere a meno di 40 Meuro nel 2012, sempre per progetti triennali (media per anno di progetto pari a 13 Meuro). Questi dati rendono evidente la gravissima e progressiva decurtazione del finanziamento annuale destinato alla ricerca libera e di base, quale espressione di proposte spontanee dei ricercatori. Ciò trova conferma anche nella riduzione della somma totale destinata, nella legge di stabilità 2013, ai finanziamenti PRIN e FIRB.

Benché le sinergie tra ricerca e attività produttive debbano essere promosse, non minore rilevanza deve riconoscersi alla ricerca di base e alla ricerca libera in tutti gli ambiti disciplinari, da sempre presupposto e fondamento di ogni conoscenza, anche applicata. Compito della sfera pubblica, d'altro canto, è il sostegno di quelle attività, anche di ricerca, che non trovano nel mercato le condizioni sufficienti alla loro affermazione e al loro esercizio.

Queste decurtazioni, insieme alla mancanza di specifici fondi per l'acquisizione di grandi apparecchiature e alla già rilevata riduzione del FFO, stanno rendendo obsoleti e inadeguate le attrezzature indispensabili, nell'area scientifico-tecnologica, per una ricerca d'avanguardia e competitiva, anche al fine della progettazione di programmi europei.

Il sostegno alla ricerca si confronta altresì con una ricorrente modifica delle condizioni procedurali e sostanziali per accedere ai finanziamenti.

Ciononostante, numerosi indicatori internazionali mostrano che la ricerca svolta in Italia, in particolare in ambito universitario, risulta ancora competitiva per quantità e qualità. Conservare tale livello di competitività risulta tuttavia sempre più difficile in un contesto di risorse sempre più limitate, mentre altri Paesi sono impegnati ad aumentare gli investimenti nel campo della ricerca.

Su questo tema, allo stato attuale della normativa, secondo quanto risulta dall'attuazione che se ne è data e se ne va tuttora proponendo in sede regolamentare, vi sono alcune evidenti carenze.

In estrema sintesi si può affermare che, ad oggi, manca una configurazione del sistema della valutazione, sia della ricerca sia della didattica, capace di garantirne l'intima coerenza.

I diversi momenti valutativi sono affidati a soluzioni empiriche, definite pressoché esclusivamente dagli apparati preposti e sono inoltre assegnati a una pluralità di sedi (centrale-ministeriale e locali-universitarie) prive di coordinamenti e raccordi, atti a evitare esiti contraddittori e potenzialmente distorsivi.

Manca una distinzione di ruoli e di responsabilità in capo ai soggetti coinvolti nei processi valutativi, capace di assicurare che anche l'attività di valutazione sia sottoposta a valutazione (*quis custodiet ipsos custodes?*) e comunque si sviluppi in un contesto anche istituzionalmente dialettico. Va osservato che non si è raggiunta una piena consapevolezza delle finalità che dovrebbero qualificare ogni funzione di valutazione come strumento conoscitivo e d'indirizzo per la valorizzazione-*enhancement* e non come esclusivo strumento di controllo per l'irrogazione di sanzioni. In questo senso è ancora inadeguata la verifica *ex ante* dell'impatto, anche in termini di oneri diretti e indiretti, dei processi valutativi per come si sviluppano in base alle regolamentazioni dettate allo scopo.

Si rileva anche l'assenza dell'attenzione per la necessaria proporzionalità tra valutazioni e obiettivi cui sono dirette e degli strumenti operativi per svolgere la valutazione della ricerca: non è stata, ad esempio, ancora costituita l'Anagrafe nazionale dei Professori e Ricercatori e Pubblicazioni Scientifiche (ANPrePS) di cui all'art.3-*bis* della l. 9 gennaio 2009, n.1

Il CUN non può infine non rilevare che la cessazione delle attività del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) ha determinato anche la perdita della disponibilità delle informazioni quantitative sullo stato del sistema che tale Comitato metteva a disposizione e rendeva accessibili con la pubblicazione del «Rapporto Annuale sullo Stato del Sistema Universitario». Tali informazioni, in passato, sono state spesso essenziali per la definizione di adeguate politiche di programmazione, sia nazionale sia locale.

È da notare in questo ambito che l'esigenza della costituzione di reti e di strutture, anche potenziate rispetto a quel modello come consentono le nuove tecnologie, riflette quanto deve ormai considerarsi un obbligo costituito in capo a tutte le Pubbliche Amministrazioni, anche alla luce dei doveri di comunicazione istituzionale e di gestione delle informazioni introdotti dalla normativa vigente e dalla necessità di adozione di politiche di «open data» per la Pubblica Amministrazione (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il «Codice dell'Amministrazione Digitale», ulteriormente specificati, fra gli altri, dal d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 convertito nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», il cui art.9 «Documenti informatici, dati di tipo aperto e inclusione digitale»).

A seguito della l. 30 dicembre 2010, n. 240 e, ancor più dei provvedimenti legislativi, normativi, amministrativi ai quali ne è stata consegnata l'attuazione, l'autonomia universitaria, nei suoi diversi contenuti di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile ha subito una contrazione degli spazi funzionali al ruolo delle Istituzioni Universitarie e delle Comunità Accademiche con contrappesi asimmetrici nell'ampliamento dei poteri decisionali assegnati ad alcune sue componenti.

L'autonomia delle Istituzioni universitarie, alla prova delle prime attuazioni, si va perciò rivelando soggetta a taluni limiti disfunzionali alle sue potenzialità e per contro priva di altri limiti funzionali a un suo corretto esercizio.

I limiti disfunzionali interessano, fra l'altro, l'organizzazione interna degli Atenei, rispetto alla quale si traducono in una riduzione eccessiva dell'autonomia statutaria, specie per quanto concerne la composizione degli organi di governo e l'individuazione dei loro compiti; un'inadeguata definizione dei criteri qualitativi e un'impropria introduzione di rigidi criteri quantitativi per la costituzione dei dipartimenti; razionalizzazioni del numero delle sedi e dei corsi basate su indicazioni puramente quantitative. Altri limiti disfunzionali interessano le condizioni e le modalità per l'acquisizione e per l'utilizzo delle risorse finanziarie e umane nonché le politiche e le soluzioni previste per contrastare e contenere i *deficit* gestionali e contabili. Non meno incidenti e carichi di conseguenze per l'evoluzione e la piena espressione del sapere sono, d'altro canto, i vincoli e perciò i limiti che gravano sulla ricerca scientifica, compromessa dalla scarsità delle risorse finanziarie e soprattutto esposta, alla prova delle multiformi e conformanti valutazioni cui è soggetta, a una compressione dell'autonomia ad essa costituzionalmente riconosciuta.

Quanto ai limiti mancanti e, dunque, agli asimmetrici contrappesi, si segnala, innanzi tutto, l'assenza di un sistema di *checks and balances* atto a equilibrare i poteri assegnati agli organi di governo degli Atenei e in particolare al loro organo monocratico di vertice. La loro estensione sottopone a tensioni gli altri contenuti dell'autonomia e soprattutto quelli che trovano la loro espressione tipica nell'autonomia della didattica e della ricerca. Fra i limiti mancanti, si segnalano quelli che consegnano uno spazio eccessivo, anche perché esclusivo, agli Atenei in materia di competenza disciplinare nei confronti del personale docente.

In conclusione, l'autonomia chiede una ridefinizione dei propri spazi e dei propri confini. Su questo tema, oggetto di un valore costituzionalmente riconosciuto, il Consiglio Universitario Nazionale si pronuncerà con un apposito documento.