

***Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)***

L'attività di valutazione nel campo dell'istruzione universitaria e della ricerca ha preso avvio da almeno due decenni in ambito internazionale ed è venuta assumendo una rilevanza crescente.

Vari sono i fattori che hanno concorso alla centralità della valutazione per le università.

- *Il mutamento di "missione"*: il passaggio da formazione per élites a formazione per molti, con il rapido incremento del numero di studenti ed il moltiplicarsi delle sedi universitarie, pone con forza il problema della qualità delle attività formative e della sua verifica/garanzia (quality assurance);
- *Il cambiamento del rapporto fra società ed università*: l'acuita percezione del ruolo della conoscenza nello sviluppo degli individui e dei territori (viviamo in una società/economia della conoscenza) porta alla pressione dell'intera società di valutare le attività delle università, indebolendo il patto tradizionale che siano esse stesse garanti insindacabili della qualità delle proprie prestazioni didattiche e di ricerca;
- *L'autonomia delle università e la loro responsabilità nel gestire le risorse e nel reperirne di nuove le obbligano ad una maggiore "rendicontabilità" (accountability)*:

il ricorso competitivo degli atenei a risorse aggiuntive impone loro di sottoporsi a valutazioni affidabili e trasparenti del proprio operato, al fine di dare costantemente conto delle proprie scelte e dei risultati conseguiti a tutti i portatori di interesse (*stakeholders*), che siano gli studenti, le loro famiglie, le imprese, la pubblica amministrazione o comunque tutti gli enti finanziatori;

*La necessità di una sempre più attenta verifica della produttività degli investimenti pubblici*: dover continuamente incrementare i finanziamenti pubblici per fronteggiare la crescente domanda individuale e sociale di istruzione superiore e di ricerca ha fatto emergere, in tutti i sistemi altamente sviluppati, una strategia di risposta basata sulla verifica rigorosa della produttività degli investimenti e quindi sulla valutazione dei risultati (il cosiddetto "Stato valutatore" che governa "a distanza" le università autonome).

Considerazioni analoghe potrebbero essere ripetute per la ricerca pubblica.

Del resto, nell'ambito del cosiddetto "Processo di Bologna" – cioè dell'armonizzazione dei sistemi europei dell'istruzione superiore in vista della costruzione per il 2010 di un'unica *European Higher Education Area* che coinvolge attualmente ben 45 Stati europei – l'ultima conferenza interministeriale tenutasi a Bergen nel 2005 ha adottato *standards* e linee guida per l'assicurazione della qualità come direttiva per le agenzie operanti a livello nazionale.

Giunge dunque particolarmente tempestiva e ormai indifferibile l'istituzione anche in Italia di un'Agenzia nazionale di valutazione (della qualità delle attività) del sistema universitario e della ricerca.

Rispetto ad altri Paesi è da segnalare la scelta strategica di avere un'unica agenzia incaricata della valutazione universitaria. Tenendo assieme le due attività istituzionali inscindibili degli atenei, didattica e ricerca, si favorisce implicitamente una valutazione correlata della qualità di entrambe, come è giusto e naturale che sia, a conferma di una caratteristica fondante dell'istituzione universitaria.

Altrettanto strategica appare la scelta di affidare all'Agenzia la valutazione sia delle università sia degli enti pubblici di ricerca, quasi a significare quanto sia opportuna una stretta e crescente integrazione, almeno per quanto riguarda la ricerca e la valutazione dei suoi risultati, tra le due grandi reti della ricerca pubblica.

La valutazione della qualità della didattica universitaria e della ricerca è comunque un tema estremamente complesso e sfaccettato. Mutuando i risultati ottenuti degli studi nel campo dell'ingegneria e dell'economia della qualità, già la parola qualità può assumere differenti significati: qualità come eccellenza, come soddisfazione degli studenti e dei finanziatori (*customer satisfaction*), come prontezza nell'adeguarsi ai cambiamenti, come capacità di realizzare i propri obiettivi (*fitness to purpose*), o di controllare i processi, o di massimizzare il rapporto risultati/investimenti (*value for money*), o di eliminare i "difetti".

Sarà compito dell'Agenzia, come struttura autonoma nelle scelte strategiche e nelle procedure operative, individuare e adeguare continuamente criteri e metodi di valutazione, contribuendo a creare una vera e propria cultura della qualità nel mondo universitario e della ricerca.

Se l'Agenzia sarà d'ora in poi *chi* valuta, unendosi naturalmente alle strutture interne di valutazione (i nuclei di valutazione) di ciascun ateneo ed ente di ricerca, su cui peraltro esercita un'opera di coordinamento, appare importante evidenziare *perché, che cosa, e come* si valuta.

Per quanto riguarda il *perché* si valuta, occorre dire con chiarezza che la vera missione dell'Agenzia è quella di *promuovere* la qualità del sistema nazionale delle università e della ricerca, non già quella di *premiare* i comportamenti più virtuosi e di *sanzionare* i meno virtuosi. Nella valutazione di attività intellettuali così delicate come l'insegnamento e la ricerca, si deve rifuggire dall'idea che i valutatori siano "giudici" e i rapporti di valutazione siano "sentenze" per il semplice motivo che, con questo approccio, non si otterrebbero risultati duraturi e significativi per ciò che veramente importa: migliorare il livello qualitativo delle attività di *tutte* le università e di *tutti* gli enti pubblici di ricerca.

A conferma di ciò si possono riprendere concetti del sistema inglese di valutazione delle università, certamente tra i più avanzati e sperimentati al mondo. In questo sistema gli obiettivi della valutazione sono: a) migliorare la qualità delle attività; b) verificare la produttività degli investimenti pubblici; c) offrire dati informativi affidabili all'opinione pubblica.

D'altra parte, non si può negare che qualunque valutazione porta con sé – positivamente – giudizi comparativi graduati. Dunque sarà sempre possibile ricavare, dai rapporti valutativi sulle singole attività, informazioni su università od enti di ricerca che hanno un livello di qualità, in quelle attività, migliore di altri. In un certo senso da ogni valutazione è possibile dedurre una classe di

qualità (*rating*) cui appartiene un'università, più che una classifica generale (*ranking*) di tipo sportivo tra tutti gli atenei. Diventa quindi naturale per le università competere per l'appartenenza a classi di qualità elevate in quello o quell'altro settore di attività, in dipendenza dalla propria missione, dalla propria storia e dalle proprie scelte strategiche, piuttosto che inseguire effimeri successi in inutili classifiche onnicomprensive.

Per quanto riguarda il *che cosa* si valuta, l'oggetto fondamentale è naturalmente la capacità di insegnare e di fare ricerca, misurate rispettivamente con la qualità reale dell'apprendimento da parte dello studente e con il giudizio qualitativo dei risultati ottenuti da parte delle comunità scientifiche nazionali e internazionali. Soprattutto per quanto riguarda la didattica, altrettanto importante appare però la capacità di ogni istituzione di saper continuamente ridefinire la propria missione e di perseguirla con scelte adeguate e innovative. Vale a dire, di saper rispondere alla domanda di cambiamento. Inoltre, assume particolare importanza raccogliere ed analizzare l'opinione degli studenti. Ne deriva l'esigenza di valutare l'interesse del processo educativo, assieme ai suoi risultati (che, essendo di lungo periodo, sono difficili da riconoscere e da misurare in modo estemporaneo).

La tradizionale diatriba tra valutazione di *prodotto* e di *processo* appare quindi come non risolvibile a priori. Sia pure in modo diverso tra didattica e ricerca, ambedue hanno senso e devono essere perseguite. E' conveniente segnalare, comunque, una specificità sotto questo aspetto. Mentre per la didattica gli aspetti di "processo" appaiono molto importanti (la "garanzia" nel tempo della qualità per gli studenti richiede grande attenzione anche agli elementi di organizzazione), essi sono meno evidenti per la ricerca. Viceversa, mentre per la didattica giudizi comparativi tra i risultati ottenuti dalle varie istituzioni appaiono meno interessanti per la loro forte dipendenza dai dati di contesto, per la ricerca, nonostante i dati di contesto siano altrettanto importanti, la qualità dei risultati è strettamente misurata da livelli addirittura internazionali e non locali.

Ne deriva una necessità maggiore di "trasversalità" nazionale della valutazione per la ricerca che non per la didattica; quindi, se si vuole, una maggiore necessità di un'Agenzia nazionale su temi di valutazione della ricerca. D'altra parte la libera mobilità degli studenti sul piano nazionale e l'internazionalizzazione degli atenei rende necessaria l'autorevolezza di un'Agenzia nazionale per offrire informazioni affidabili in tema di qualità a chi deve scegliere l'università dove studiare quella o quell'altra disciplina.

Poiché nel mondo dell'università e della ricerca buona parte della qualità delle attività dipende strettamente dalla qualità del personale docente e ricercatore, quindi dalla qualità del reclutamento di tale personale, l'Agenzia avrà anche il compito di contribuire a fornire ai nuclei di valutazione criteri, metodi e parametri inerenti alla qualità dell'attività di ricerca e potrà, sulla stessa base, essere chiamata dal Ministro a valutazioni *ex post* della qualità del reclutamento effettuato da università ed enti di ricerca.

Infine, per quanto riguarda il *come* si valuta, possono essere d'indicazione le raccomandazioni dell'Unione europea. Per quanto riguarda la didattica e, in minor misura, la ricerca, è raccomandata l'adozione di un modello di valutazione in due fasi. La prima è quella di autovalutazione ed è a cura delle strutture interne dell'istituzione valutata. La seconda è quella della valutazione esterna (o *peer review*), in cui valutatori esterni, con visite in loco, esprimono un giudizio valutativo complessivo,

anche sulla base del rapporto di autovalutazione. Per la ricerca il sistema del *peer review* si applica anche alla valutazione dei "prodotti" della ricerca, tramite il metodo, diffuso a livello internazionale, dei recensori (*referees*) anonimi. In ambedue le situazioni, comunque, l'attività di coordinamento e di omogeneità della valutazione è affidato all'Agenzia nazionale.

In tutti questi aspetti giocano anche le differenze tra ambiti disciplinari. Non esiste alcuna metodologia di valutazione che possa ritenersi unica per tutti gli ambiti disciplinari. E' dunque importante che l'Agenzia si doti degli strumenti necessari per utilizzare in ciascun ambito disciplinare gli indicatori qualitativi e quantitativi ritenuti adatti dalla rispettiva comunità internazionale.

L'Agenzia è destinata dunque a raccogliere tutti questi aspetti della valutazione e molti altri. Sarebbe però sbagliato pensare di essere in Italia all'anno zero. Nell'ultimo decennio molto lavoro, e di ottima qualità, è stato fatto, in particolare dal Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU) (come Osservatorio fu istituito dalla legge finanziaria del 1994) e dal Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) istituito qualche anno dopo nell'ambito della riforma del sistema degli enti pubblici di ricerca. Si devono ad esempio al CNVSU un'imponente raccolta di dati quantitativi e la produzione di indicatori significativi per la ripartizione dei finanziamenti statali, oltre ad analisi valutative puntuali e interessanti su temi generali del sistema universitario e su casi particolari sottoposti alla sua attenzione. Si deve invece al CIVR il primo importante esercizio di valutazione della qualità dei prodotti della ricerca di tutte le università ed enti pubblici di ricerca nel triennio 2001-2003, giunto a termine con notevole successo e consenso nel 2006.

Appare meritevole di menzione anche il lavoro, sia teorico che pratico, di valutazione della qualità delle attività didattiche universitarie svolto dalla Conferenza dei rettori delle università italiane mediante i due progetti CAMPUS (1995-2000) e CampusOne (2001-2004) realizzati in collaborazione con Confindustria, Unioncamere e Sindacati. Interessante anche il lavoro sperimentale per un sistema nazionale di accreditamento dei corsi di studio in ingegneria (SINAI) realizzato nel 1999-2000 dalla Conferenza dei presidi delle facoltà di ingegneria.

Nel merito il regolamento disciplina l'attività, la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), istituita dall'articolo 2, comma 138, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

Ad essa sono attribuiti i seguenti compiti:

- la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici;
- l'indirizzo, il coordinamento e la vigilanza delle attività di valutazione proprie dei nuclei di valutazione;

- la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

In particolare, l'articolo 1 determina l'ambito di applicazione del regolamento, individuando le istituzioni sottoposte alla valutazione dell'Agenzia; si devono intendere comunque salve le disposizioni di cui all'articolo 29, commi 8 e 9 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modifiche, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'articolo 2 disciplina la natura, la sede, la *mission* ed i principi generali di funzionamento, precisando che le attività dell'Agenzia sono assoggettate alla vigilanza del Ministro conformemente al modello di Agenzia delineato nel d.lgs. n. 300/1999.

Gli articoli da 3 a 6 disciplinano le attività di competenza dell'ANVUR specificando e chiarendo quanto previsto dalla legge istitutiva; per la valutazione dei corsi di studio e delle strutture di ricerca l'Agenzia tiene conto delle esperienze sviluppate e condivise a livello nazionale ed internazionale, nonché di fattori contestuali, quali le risorse finanziarie ed infrastrutturali, le risorse umane, il contesto socio-economico ed il possesso di un'adeguata preparazione degli studenti all'atto dell'immatricolazione nel corso di studio. Essa svolge altresì attività correlate a quelle di valutazione, come la raccolta ed l'analisi di dati, la consulenza, la formazione e promozione culturale.

Nonostante non vi sia (e non vi debba essere) un legame diretto tra Agenzia e finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca, i risultati della valutazione devono naturalmente giocare un ruolo importante nella ripartizione dei fondi statali, in particolare per quella parte destinata a sostenere ed incentivare le situazioni di maggiore qualità. L'assegnazione dei finanziamenti statali rimane quindi compito e responsabilità del Ministro ma l'Agenzia ha l'incarico di determinare e proporgli i parametri di ripartizione per le quote del finanziamento che dipendono dalla qualità dei risultati. In particolare, una quota specifica del finanziamento ordinario sarà ripartita sulla base di parametri di qualità della ricerca stabiliti dall'Agenzia in modo da premiare i migliori risultati.

Ulteriore compito di valutazione affidato all'Agenzia riguarda l'intero sistema mediante la stesura di un Rapporto generale biennale al Governo e al Parlamento sullo stato del sistema delle università e della ricerca.

Affiancata e indispensabile per l'attività di valutazione è la messa a punto e l'alimentazione continua di banche dati affidabili sulle attività delle università e degli enti di ricerca.

Gli articoli da 7 a 12 disciplinano la struttura dell'ente, prevedendo i seguenti organi: Presidente, Consiglio direttivo, Direttore, Comitato consultivo, Collegio dei revisori.

Al fine di garantire l'indipendenza e l'autorevolezza all'Agenzia, il suo sistema di governo è formato da un Consiglio direttivo di sette membri, nominati dal Governo su proposta del Ministro ma all'interno di rose di candidati determinate da opportuni comitati di selezione formati da esperti italiani e stranieri. Due membri saranno comunque designati da organismi internazionali come l'*European University Association* e la *European Research Council* e devono essere esterni al sistema nazionale delle università e della ricerca. Opportune norme di incompatibilità garantiscono

la terzietà dell'organismo di governo dell'Agenzia valutatrice rispetto al sistema da valutare. Il Consiglio direttivo elegge al suo interno il Presidente dell'Agenzia, che ha la rappresentanza legale dell'Agenzia, assicura l'unitarietà degli indirizzi e l'operatività dell'Agenzia, convoca e presiede le sedute del Consiglio direttivo.

Il Consiglio direttivo determina le attività e gli indirizzi della gestione dell'Agenzia; approva il piano annuale delle attività, il bilancio preventivo e il conto consuntivo; nomina il Direttore e i consulenti dell'Agenzia; approva inoltre i rapporti di valutazione, assumendo la responsabilità di tutti gli atti valutativi dell'Agenzia.

L'Agenzia ha anche un Direttore che è responsabile dell'organizzazione interna e dell'attività gestionale; cura l'esecuzione delle deliberazioni, delle indicazioni operative e degli indirizzi strategici del Presidente e del Consiglio direttivo.

Il Comitato consultivo dà pareri e formula proposte al Consiglio direttivo che è tenuto a sottoporre al Comitato i programmi annuali di attività ed i documenti relativi ai criteri ed ai metodi di valutazione: si tratta di un vero e proprio *Advisory Board* formato in modo da rappresentare tutte le istanze interessate al sistema dell'università e della ricerca.

E' altresì previsto un Collegio dei revisori dei conti, nominato con decreto del Ministro e composto da tre membri effettivi, dei quali uno con funzioni di Presidente, e da un membro supplente, tutti scelti tra gli iscritti all'albo dei revisori dei conti.

L'ANVUR, pur ispirandosi al modello di Agenzia delineato negli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 300/1999, se ne discosta da un punto di vista strutturale. Ciò in quanto le peculiari attività di cui risulta titolare l'Agenzia esige non solo un organo di vertice (il Presidente) titolare del potere di rappresentanza a livello nazionale ed internazionale, ma anche un adeguato organo di governo che sia rappresentativo della comunità scientifica, anche internazionale. La figura del Direttore generale, invece, si giustifica per la necessità di individuare un organo che sia responsabile dell'organizzazione interna e dell'attività gestionale dell'Agenzia.

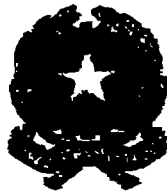
L'articolo 13, dedicato alla organizzazione ed alle risorse dell'ANVUR, rinvia ad un apposito decreto del Ministro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro e le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione per la determinazione della pianta organica dell'Agenzia. In particolare è previsto che gli incarichi di consulenza e collaborazione esterna siano conferiti ad esperti italiani e stranieri nei settori di competenza dell'Agenzia.

Inoltre, si prevede che, entro novanta giorni dal proprio insediamento, il Consiglio direttivo, adotti lo statuto dell'Agenzia e uno o più regolamenti concernenti l'organizzazione interna, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, nonché le modalità e le procedure di copertura dei posti della pianta organica. Lo statuto e i regolamenti sono sottoposti alla approvazione del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro e le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, entro il termine di sessanta giorni dalla loro ricezione.

Anche per tale aspetto l'ANVUR si discosta dal modello di Agenzia di cui al d.lgs. n. 300/1999. Le particolari funzioni affidate all'Agenzia richiedono infatti che la sua sfera di autonomia investa anche la disciplina statutaria e l'organizzazione interna. Il controllo sull'esercizio di tale autonomia è comunque assicurato dalla prevista approvazione ministeriale dello statuto e dei regolamenti di organizzazione.

Il medesimo articolo individua la copertura finanziaria del provvedimento in esame, prevedendo che l'Agenzia provveda all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo (5 milioni di euro annui) stanziato sul bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 2, comma 142, del decreto-legge n. 262/2006, convertito dalla legge n. 286/2006. Su tale aspetto si rinvia peraltro alla unita relazione tecnico-finanziaria.

L'articolo 14 contiene, infine, disposizioni transitorie e finali, prevedendo in particolare che a decorrere dalla data del decreto di nomina del Consiglio direttivo sono soppressi il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario e il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, e l'Agenzia subentra nei rapporti giuridici in essere dei comitati soppressi. L'operatività dell'Agenzia sarà graduale e partirà dai programmi già affidati al CNVSU e al CIVR. Per facilitare la fase transitoria, è previsto che del Consiglio direttivo facciano parte per il primo anno i presidenti del CNVSU e del CIVR.



## *Ministero dell'Università e della Ricerca*

### **RELAZIONE TECNICA**

L'intervento, volto alla razionalizzazione del sistema di valutazione delle università e degli enti di ricerca, si rende necessario, anche in coerenza con quanto dichiarato nel D.P.E.F., a seguito delle profonde modificazioni che hanno interessato tale ambito negli ultimi anni, e che spingono a potenziare il pur importante ruolo svolto dal CNSVU e dal CIVR, rafforzandone soprattutto la terzietà: in primo luogo, l'attuazione del principio costituzionale di autonomia delle università e degli enti di ricerca, atteso che non si può scindere l'autonomia dalla responsabilità e la responsabilità dalla valutazione delle scelte effettuate; in secondo luogo, l'accresciuto ruolo territoriale delle università e degli enti di ricerca, lo sviluppo della competizione internazionale e dei collegamenti in rete dei centri universitari e di ricerca per l'accesso ai grandi programmi europei per la ricerca e la formazione superiore, l'accentuata concorrenza tra gli atenei per attrarre sempre più studenti e finanziamenti, che rendono necessario disporre di metodologie, criteri e risultati di valutazione della didattica e della ricerca che possano orientare le scelte di studenti, famiglie, imprese, governo e mondo della cultura; in terzo luogo, l'affermazione dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità della pubblica amministrazione, che riguardano evidentemente anche le università pubbliche.

Gli oneri di funzionamento dell'ANVUR comprendono quelli connessi con:

1. una posizione dirigenziale di prima fascia (Capo Dipartimento), pari a ca. 220mila euro lordi annui;
2. due posizioni dirigenziali di prima fascia, pari a ca. 400mila euro lordi annui;
3. tre posizioni dirigenziali di seconda fascia, pari a ca. 300mila euro lordi annui;
4. 20 unità di personale, pari a ca. 800mila euro lordi annui;
5. 7 componenti dell'Agenzia, tra i quali un Presidente, pari a ca. 1.500mila euro;
6. spese generali di funzionamento (in particolare, contratti di acquisto di beni e servizi), pari a ca. 800mila euro annui;



- 7. rapporti di consulenza o di collaborazione esterna, in numero non superiore a 50, stimabili in ca. 700mila euro annui;
- 8. rimborsi delle spese di missione, anche per ispezioni e verifiche, nel rispetto della normativa vigente in materia, pari a ca. 400mila euro annui.

Per quanto concerne in particolare il punto 4, si precisa che la stima dell'importo di 800 mila euro è stata calcolata tenendo conto del numero di unità di personale tecnico-amministrativo in dotazione all'Agenzia (20) e della retribuzione annua lorda e media della qualifica C1 del CCNL Ministeri, pari all'incirca a 34 mila euro (20x34 = 680 mila euro). Inoltre, i residui 120 mila euro sono presi in considerazione per far fronte esclusivamente al maggior onere che potrebbe derivare dall'inquadramento presso l'Agenzia, nell'ambito dei 20 posti della dotazione organica, del personale sta in servizio nel Comitato, che possiede un'anzianità di servizio superiore a quella iniziale e che, pertanto, percepisce retribuzioni superiori.

In totale, i costi di istituzione e funzionamento dell'Agenzia ammontano a 5 milioni di euro l'anno e graveranno, a regime, sul capitolo 1659, artt. 8 e 9, dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'università e della ricerca.

Ministero dell'economia e delle finanze  
 Dipartimento Ragioniere Generale dello Stato ai sensi e per  
 l'attuazione dell'art. 11-ter della legge 9 agosto 1978, n. 408

quantificazione oneri  positiva  negativa  
 copertura finanziaria  positiva  negativa

M. RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten signature]*

24 SET. 2007

*[Handwritten mark]*