

LA VALUTAZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

PREMESSA

La **valutazione del sistema universitario e della ricerca** è uno **strumento fondamentale** per tutti i sistemi avanzati di formazione superiore e per tutti i Sistemi Paese in cui la ricerca e l'innovazione sono strumenti non solo di progresso, ma anche oggetto di investimento in termini di risorse umane ed economiche.

I sistemi di valutazione, infatti, rappresentano uno **strumento indispensabile per il Decisore politico**, sia per il governo del sistema sia per la corretta allocazione delle risorse, sia, infine, per la competizione sulla platea internazionale. Da una parte infatti la competizione internazionale richiede performance di livello e d'altro canto i ranking delle università presuppongono una valutazione delle performance. Dall'altra parte risorse scarse vanno attribuite premiando chi le usa in modo virtuoso, raggiungendo soddisfacenti risultati in termini di qualità della ricerca e della didattica.

In Italia, in particolare, con l'introduzione prima dei Comitati di Valutazione di Università e Ricerca - CNVSU e CIVR e successivamente con la costituzione della Agenzia Nazionale di Valutazione di Università e Ricerca - ANVUR, non solo si è potuto giungere ad una maggiore **conoscenza del sistema**, ma si è anche incoraggiato un miglioramento delle performance dei singoli atenei ed un risanamento del sistema universitario. Oggi, pur a fronte di una scarsità di risorse allocate (vedi allegato), la ricerca scientifica italiana risulta in una **posizione elevata nei Ranking internazionali**, collocandosi al 7°-8° posto per la produzione scientifica, in valore assoluto, ed al 2°-3° posto, se la valutazione viene effettuata in rapporto alla quantità dei Ricercatori che, nel nostro Paese, sono purtroppo fra i meno numerosi di tutto il sistema OCSE. Nel contempo sono stati risanati i bilanci della gran parte delle università italiane, con fra l'altro una spesa per il personale che è nella pressoché totalità dei casi inferiore all'80% in rapporto all'FFO.

Il sistema di valutazione ha avuto indubbiamente un significato -sia per il singolo ricercatore sia sui Gruppi di ricerca- che potremmo definire psicologico, cioè quello di **stimolare la competizione** identificando i cosiddetti "inattivi", scesi in numero significativo, e differenziando le aree di criticità da quelle di buon livello. Questo va sottolineato in quanto è difficile negare che il Sistema Italiano, in generale, abbia **scarsa attitudine alla valutazione** dei risultati seguendo l'antico incipit - ti do poco, ti chiedo poco e non ti controllo - che ha caratterizzato anni di **scarsa attenzione al merito**.

IL SISTEMA ATTUALE

L'**Agenzia per la valutazione del sistema universitario e della ricerca** (ANVUR) che, come detto, è scaturita dalla fusione dei Comitati di valutazione di Università e Ricerca CNVSU e CIVR, è stata **prevista dall'Art. 2** della Legge 24 novembre 2006 ed è stata **voluta innanzitutto dagli organismi rappresentativi del Sistema Universitario e della Ricerca** che credevano fortemente in tutto quanto detto nelle premesse (vedi le numerose delibere favorevoli del Consiglio Universitario Nazionale nel 2007-8, così come le prese di posizione della Crui).

Le riforme degli ultimi anni del secolo scorso avevano certamente introdotto forti dosi di autonomia, senza tuttavia adeguati livelli di responsabilità. Si era così generato un sistema di **Autonomia irresponsabile che ha prodotto danni notevoli alla solidità di buona parte dei nostri atenei e alla qualità stessa della ricerca e della didattica**. È difficile infatti immaginare che ci possa essere buona ricerca e buona didattica quando le spese per il personale arrivano ad assorbire la quasi totalità, in qualche caso la totalità dell'FFO. Negli ultimi anni della prima decade del nuovo secolo si è dato così vita ad un sistema di **Autonomia controllata** caratterizzato da una notevole prescrittività, da rigide forme autorizzatorie e da una valutazione dei processi. L'Anvur ha finito con il risentire di questa concezione dirigista, soprattutto per una serie di applicazione regolamentari in parte distorsive delle volontà del legislatore, ben espresse fra l'altro in alcuni

odg (importanti quelli di Valditara e altri, con cui si vietava la valutazione individuale, si auspicava una valutazione agile della produzione scientifica e si auspicava una valutazione dei risultati, piuttosto che dei processi).

L'Agenzia, per una serie di **errori concettuali**, in parte dovuti appunto **ad una declinazione Regolamentare molto articolata e complessa rispetto alla legge istitutiva** (DPR 1 febbraio 2010 n 76) ed in parte a **comportamenti opportunistici** atti a scaricare su un soggetto tecnico e non politico le decisioni sgradevoli di premialità e sanzione, si è trasformata nel tempo in un ente inquisitorio e burocratico sempre più legato alla **valutazione dei processi (valutazione ex ante ed in itinere) piuttosto che a quella dei prodotti (valutazione ex post)**.

Nelle **leggi 1/2009 e 240/2010** di riforma del sistema universitario e della ricerca, l'allora Governo in carica, aveva chiaramente indicato che un sistema di **valutazione del prodotto** era lo scopo dell'intero sistema di analisi della formazione e ricerca scientifica e della competitività e sviluppo da esse derivanti. Un OdG dell'allora sen. G. Valditara (relatore per il Governo della L 240/10) identificava, come si è anticipato, proprio nella **valutazione di prodotto (ex post) il significato di tutto il sistema di valutazione**.

Al contrario una dilatazione dell'attività dell'ANVUR, che si è troppo spesso sostituita al Decisore politico ed al legislatore, ha creato un sistema di **Autonomia iper-normata ed iper-controllata**, in cui l'utilizzo di indicatori numerici (una vera **Dittatura dell'Algoritmo**), che per loro stessa natura rischiano di potere essere distorti per ottenere il risultato voluto, ha conseguito spesso l'effetto contrario a tutto quanto detto in premessa. In pratica **iper-regolamentando tutti i processi** si giunge, per assurdo, alla **deresponsabilizzazione completa del singolo e del sistema** su cui la valutazione punta l'attenzione; tutto si riduce solo al premiare il **pedissequo assolvimento di tutti gli adempimenti burocratici necessari**. Solo a titolo di esempio per l'istituzione dei corsi prevale la sola valutazione della loro aderenza alle varie tabelle ordinamentali e la loro congruenza con le varie schede di accreditamento (SUA) e per la valutazione della ricerca si ricorre ad aleatori algoritmi, come dimostrato dagli esercizi VQR e dai risultati dei Dip. di Eccellenza, spesso incomprensibili e molto costosi, che limitano la reale valutazione complessiva della produzione scientifica dei singoli, dei Dipartimenti, degli Atenei, degli Enti e delle Aree scientifiche.

Indubbiamente, come detto, **la valutazione fatta fino ad oggi ha prodotto dei risultati positivi**, in termini di **conoscenza del sistema** e di **stimolo al merito** (derivante però più dal timore della valutazione negativa che da una vera e conseguente premialità), ma anche provocato una **serie di distorsioni e di costi materiali ed umani**.

Solo per fare alcuni esempi, nelle **aree bibliometriche** l'attuale sistema di valutazione ha indotto talvolta a pubblicazioni utili solo ai fini del risultato degli algoritmi o del superamento di **soglie precostituite**, come se tutto il resto della attività fosse inutile, **riducendo la possibilità di sviluppo delle piccole aree e di quelle intersettoriali**; nelle **aree non bibliometriche** ha costretto i ricercatori a pubblicazioni in riviste identificate dall'ANVUR stessa come di **"classe A"** (ai fini della VQR) costringendo, tra l'altro, a **pubblicare solo in quelle della propria area**, rinnegando così la tanto voluta multi e interdisciplinarietà, quando sarebbe bastato indicare alcuni **parametri utili per identificare la rivista di livello scientifico**. Ancora, nei dipartimenti si è dovuto passare alla pratica di **"adottare l'inattivo"**, cioè di aggiungere il suo nome sulle pubblicazioni di altri, per non causare danno a tutto il dipartimento, invece di valutare l'intera produzione dello stesso. Inoltre, non risulta che si sia mai fatta una reale valutazione dei **costi/benefici** di tutto questo sistema: i vari esercizi VQR e schede AVA, SUA, ecc. quanto costano realmente tenendo conto dei **costi diretti** e dei **costi indiretti**, cioè del tempo/uomo dedicato alla predisposizione di questa attività?

Bisognerebbe **imporre innanzi tutto di valutare la valutazione**: un ente di valutazione valuta in primis se stesso, poi il sistema per la cui analisi è costituito.

E' ora tempo di passare ad una **Autonomia responsabile** del Sistema della Alta Formazione e Ricerca a cui faccia da corollario una **valutazione dei risultati e dei prodotti** e che **premi davvero il merito e sanzioni il demerito**. Una **valutazione non solo prescrittiva**, ma con una prevalenza di **indicazione di buone pratiche**, fatta di **poche prescrizioni**, che abbia nella **flessibilità** il suo scopo e nella certezza del premio e della sanzione il suo strumento forte di induzione al risultato positivo, con regole ed indicazioni legate alle **diversità delle singole Aree scientifiche** e dei **singoli Territori** in cui la formazione e ricerca incidono e si sviluppano, che tenga conto anche delle **variabili legate alle differenti situazioni e modalità di espressione della scienza e di produttività e redditività immediata o dilazionata nel tempo della stessa**.

PROPOSTE

È necessaria una **revisione della normativa sulla valutazione della ricerca e sull'accreditamento**, mirata a una decisa **semplificazione e razionalizzazione**, sulla base di nuovi criteri e finalità:

- a) **ridefinizione delle competenze in materia di valutazione e di accreditamento**, con **separazione delle competenze e delle funzioni** in materia di valutazione e accreditamento e **riattribuzione al MIUR delle competenze e delle funzioni in materia di accreditamento dei corsi di studio** dopo una sola verifica di congruità tecnica;
- b) **attribuzione delle competenze e delle funzioni in materia di valutazione di sistema a un soggetto dotato di autonomia e terzietà per la raccolta dei dati (vedi ANPrePS)**, elaborazione e pubblicazione di dati statistici aggregati in tema di frequenza, dispersione, conseguimento di titoli, produzione scientifica, attività di terza missione delle istituzioni universitarie e degli enti di ricerca per docente e per le aggregazioni in Dipartimenti e Atenei o Enti;
- c) **riconoscimento dell'esclusiva competenza sulla valutazione dei singoli docenti e ricercatori e del personale accademico alle istituzioni universitarie e agli enti di ricerca**, nel rispetto dell'autonomia didattica, scientifica e organizzativa riconosciuta dalla Costituzione e **dell'esclusiva competenza del docente sulla valutazione degli apprendimenti e dei comportamenti del singolo studente**, quale espressione irrinunciabile e qualificante della professionalità e della libertà di insegnamento;
- d) **introduzione di strumenti di semplificazione volti** a una significativa riduzione degli adempimenti amministrativi a cui sono soggetti i professori e ricercatori e **revisione e depotenziamento degli strumenti valutativi basati su esclusivi indicatori numerici**;
- e) **valutazione della ricerca dei dipartimenti in base a tutta la produzione scientifica**, fatta in modo automatico (vedi ANPrePS) e **esclusione dell'ANVUR dalla predisposizione delle soglie per l'ASN** che dovrebbe essere compito MIUR.
- f) **valorizzazione delle ricerche e delle pubblicazioni interdisciplinari**

Per avviarsi ad ottenere questi risultati sono auspicabili **alcuni interventi**:

- Occorre ripensare radicalmente struttura e funzioni dell'Anvur, magari inserendolo come specifica e autonoma sezione di una agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione e della ricerca.

- Occorre rivedere le modalità di composizione del comitato direttivo dell'Anvur. A questo riguardo si dovrebbe passare ad una agenzia di valutazione del sistema universitario con un **CdA strategico** che imposti (in accordo con il Decisore politico) le regole e gli indirizzi di gestione e che sostituisca l'attuale CD (in cui componenti diventano di fatto esclusivamente dediti alla valutazione del sistema di cui hanno fatto parte). Il CdA invece dovrebbe avere anche compiti di riflessione sul sistema di valutazione. A questo si dovrebbe aggiungere una componente **Tecnico-Amministrativa** che dovrebbe essere gestita da un **Direttore Generale** competente e che dovrebbe sviluppare le modalità di attuazione del controllo e di verifica.

- Si dovrebbe fortemente semplificare il sistema di valutazione come sopra prefigurato riducendo gli adempimenti burocratici e modificando i regolamenti di classificazione dei prodotti scientifici.
- **Si deve eliminare la distinzione fra fasce di riviste. Una rivista dotata di comitato scientifico internazionale è già idonea ad accreditare le pubblicazioni ospitate**
- **Occorre valorizzare la interdisciplinarietà**
- Si dovrebbe **attivare l'Anagrafe dei Professori, Ricercatori e Prodotti Scientifici (ANPrePS)** prevista dalla legge 1/2009 e basata sulla consultazione pubblica svolta su tutti i docenti e ricercatori nel 2013-14) che con un unico strumento consentirebbe in automatico di avere tutti i dati di tutti i docenti e della loro produzione scientifica.
- Si dovrebbe imporre a tutti i docenti e ricercatori **l'iscrizione obbligatoria alla banca dati dei valutatori REPRISE** al fine di avere costantemente a disposizione per le varie finzioni tutti gli attori del sistema e di avvicinare tutti al sistema valutazione della ricerca.
- Si deve prevedere un adeguato pagamento per i valutatori, al di là del semplice rimborso spese
- Si dovrebbero, inoltre, riformare gli organismi di consulenza sulla ricerca come il **CNIGR** (ed il mai attivato CEPR) e di conseguenza modificare il sistema di valutazione dei progetti di ricerca (**PRIN, PON** ecc) anche al fine di costituire un coordinamento (Cabina di Regia) dell'allocazione delle risorse per la ricerca scientifica (vedi allegato)
- L'attuale sistema dei prin non garantisce l'imparzialità della valutazione che deve essere trasparente, fatta cioè da valutatori che siano conoscibili ed eventualmente ricusabili e che non si limitino a discrezionali giudizi sintetici senza una motivazione puntuale, coerente e chiara.

Allegato - PER UN SISTEMA DI GOVERNO DI RICERCA E INNOVAZIONE

Le prospettive dell'Italia sono indissolubilmente legate alla sua capacità di realizzare un sistema economico basato su beni e servizi di fascia alta in una continua dinamica basata sull'innovazione. Questo richiede, tra l'altro, **capitale umano qualificato e un sistema integrato di ricerca e di innovazione**.

Partiamo dal ben noto presupposto che l'Italia investe risorse finanziarie inferiori di gran lunga alla media OCSE¹ ed altrettanto inferiori sono le risorse umane dedicate alla ricerca e che ciò nonostante i risultati della ricerca italiana sono mediamente eccellenti rispetto al resto del mondo, **esistono, peraltro, ampi spazi di efficientamento e di migliore organizzazione ed allocazione delle stesse risorse**.

Le problematiche evidenti sono da un lato la **frammentazione del sistema**, dall'altro un **sistema di Governo** che sembra, soprattutto nel pubblico, rispondere all'assioma *"ti dò poco e ti chiedo poco"*; quindi in sostanza una mancanza di *governance* che amplifica e si alimenta sulla suddetta frammentazione.

La **frammentazione** dell'attuale sistema ricerca, specie di quello pubblico, porta in primis ad un insufficiente collegamento con il sistema innovazione. In Italia il sistema ricerca e sviluppo è composto da **tre reti di ricerca**: il Sistema Universitario di Ricerca (SUR), gli organismi pubblici di ricerca a cominciare dai cosiddetti Enti Pubblici di Ricerca (EPR) e quella della ricerca industriale (RI). Purtroppo, i singoli componenti di ciascuna rete sono poco (o nulla) integrati tra loro e ancor meno sono integrate tra loro le tre reti. Si pongono rilevanti problemi di coordinamento e sinergia all'interno della rete degli EPR (con recentissimi tentativi virtuosi, ma spontaneistici di coordinamento) ed altrettanto vale per il SUR (CUN, CNIGR e CRUI non hanno mostrato questa capacità né hanno strumenti per agire in tal senso) ed ancor meno esiste coordinamento fra queste due componenti pubbliche. La frammentazione del comparto ricerca pubblica è accresciuta dalla presenza, oltre gli EPR vigilati dal MIUR, di altri Enti pubblici con varie competenze e finalità scientifico tecnologiche, cosiddetti Enti strumentali vigilati da altri Ministeri (quali il MISE per l'ENEA, il Ministero dell'Ambiente per l'ISPRA, il Ministero della Salute per l'ISS e per la rete degli IRCCS, il MIPAF per il CRA).

Esistono, inoltre, **finanziamenti per bandi competitivi** specifici di vari Ministeri: Ministero sviluppo economico, Ministero del Lavoro, Ministero Ambiente, Ministero Difesa, Ministero Esteri che rendono il budget reale dedicato alla "ricerca e sviluppo" in senso lato del tutto indefinibile.

Il quadro istituzionale è fortemente complicato, salvo eccezioni virtuose, dalle **competenze regionali** in materia di programmazione di gestione di promozione dell'innovazione e di gestione di risorse mirate all'innovazione provenienti dalla UE con risultati assai spesso deludenti fino al loro mancato utilizzo.

Un intervento sui processi e sulla governance del sistema ricerca è di certo più urgente e proficuo di una, pur necessaria, riforma di riassetto strutturale e di un, pur indispensabile, aumento dei finanziamenti.

¹ L'Italia investe in ricerca poco più dell'1% del PIL a fronte di una media europea pari a oltre il doppio: lo scarto è contenuto nell'investimento pubblico: in Italia circa lo 0,7% del PIL contro 1% circa di media europea, ma diventa drammatico (dell'ordine di 0.3 – 0.4% contro 1%) nel confronto sugli investimenti privati. Queste cifre (che per convenienze fanno riferimento alla fonte e non al soggetto che spende e quindi includono nella quota pubblica anche i contributi alle imprese per le loro attività di ricerca) non sono precise perché variano nei singoli anni e riflettono qualche incertezza e difformità nel confronto internazionale sui criteri adottati. Inoltre la nostra struttura produttiva, essendo basata largamente sulle PMI, non ha nemmeno avuto, in momenti più favorevoli dell'attuale nel quale molte imprese sono a rischio sopravvivenza, propensione a investire in ricerca, né può averla, salvo rare eccezioni, per motivi di dimensione, di difficoltà nell'accesso al credito, di incidenza degli oneri fiscali. Diversa è la situazione per le poche grandi industrie high-tech esistenti in Italia che hanno livelli di investimento in R&D allineati con gli standard internazionali.

Facendo anche riferimento a quanto avvenuto del tutto di recente negli **USA** per le politiche di R&D, ed anche nei maggiori paesi europei a partire dalla **Germania, Francia, Gran Bretagna e Spagna**, l'attività di Governo del sistema ricerca, sia in relazione al periodo di crisi finanziaria, sia in relazione alle specifiche prospettive e caratteristiche dei vari Sistemi Paese (in Italia di certo si deve far riferimento non solamente alla ricerca tecnologica, ma anche a quella a favore ad esempio della conservazione e diffusione del patrimonio artistico e culturale), è indispensabile una strategia unificante dei numerosi e talora incontrollabili rivoli in cui, come suddetto, si disperdono le già scarse risorse.

Non si può non tener conto della differenza, ma anche complementarietà ed indispensabilità reciproca della **ricerca strategica** e **ricerca di base** (o *curiosity driven*).

In Italia è particolarmente vivace la discussione sulla ripartizione delle risorse fra ricerca di base e ricerca applicata; è pertanto preferibile, **in un quadro internazionale**, seguire articolazione e dimensionamenti adottati dalla Commissione EU per il VII Programma Quadro Comunitario che ha visto il 15% destinato alla ricerca a tema libero (cosiddetta *curiosity driven*) un altro 15% circa destinato allo sviluppo di infrastrutture hardware e software di valenza multi-disciplinare e multi-programmatica e il 70% destinato alla cosiddetta *cooperation*, cioè alla costruzione di capacità coordinate tra più soggetti, non solo di diversi paesi, ma anche espresse, nello stesso paese, dal mondo scientifico, dal mondo industriale, dal mondo sociale, ma anche dal mondo della domanda qualificata, per esempio in ambito sanitario o ambientale o dei beni culturali e, infine, sulla costruzione di piattaforme tecnologiche mirate alle tecnologie chiave abilitanti (*core enabling technologies*) ad altra intensità di conoscenza e produttività (es nanotecnologie, biotecnologie e materiali avanzati, salute e ingegneria, robotica, domotica e aging).

Nel Programma Horizon 2020 è comunque accresciuta, rispetto al VII Programma Quadro, il peso economico dell'innovazione ed il sostegno di proposte *curiosity driven* in quanto sono quelle a maggiore valore aggiunto, ma con questo dimostrando anche un alto grado di flessibilità del sistema e di modifica delle strategie in itinere (appunto un governo flessibile e consapevole).

Sulla base di quanto soprariportato, un sistema di **governo/coordinamento centrale del sistema ricerca** dovrebbe, senza pretendere gli eccessi di competitività della ricerca e dirigismo di oltreoceano, adattare al modello italiano il modello EU, in cui la politica di governo ha da un lato la visione complessiva delle risorse finanziarie e umane disponibili e dall'altro **ha il diritto e il dovere di assegnare risorse** in funzione delle esigenze del sistema Paese. A titolo di esempio con una percentuale rilevante (tra il 70 e l'80%) alla ricerca strategica, che risponda alle esigenze del Paese, alle sue capacità, alle sue potenzialità e alle sue sfide sociali; lasciando la restante percentuale a bandi competitivi legati alla ricerca di base (*curiosity driven*) dalla quale, come detto, provengono le così dette grandi innovazioni ed avanzamenti scientifici e sociali.

Tale ripartizione, proprio in funzione di un sistema coordinato di governo del sistema ricerca dovrebbe essere caratterizzato da una **programmazione a medio termine** (almeno triennale), ma anche dalla **flessibilità delle decisioni** in funzione di una visione complessiva delle esigenze e della loro evoluzione anche nei tempi stessi del periodo di programmazione.

Un sistema di governo di ricerca e innovazione così coordinato avrebbe anche, nel quadro dell'attuale politica di **semplificazione** ed adeguamento della nostra legislazione al quadro internazionale, la capacità e la possibilità di aggredire e modificare l'attuale normativa farraginosa e spesso contraddittoria, che rende complessa e non competitiva la nostra capacità di tradurre in breve tempo i risultati della ricerca in innovazione e sviluppo per la società (dai brevetti innovativi, alla attrazione di investimenti, alla traslationalità delle innovazioni in sviluppo per i territori) anche mettendo a disposizione un **Sistema di Uffici di Trasferimento tecnologico centrali** o quantomeno regionali in grado di garantire la presenza di professionalità attea a mettere in contatto rapido ed efficace l'inventore con l'imprenditore.