



SALVARE LA VALUTAZIONE DALL'AGENZIA DI VALUTAZIONE?

di

Antonio Banfi

(Università di Milano)

21 novembre 2012

Come ha osservato di recente Stefan Collini, nel suo volume intitolato *What are Universities For?*,¹ il dopoguerra ha segnato un momento di profonda trasformazione per il sistema universitario. Nel quadro della ricostruzione postbellica e della competizione fra blocchi contrapposti, prende forma l'idea dell'economia della conoscenza, alla quale le università sono funzionali. Alla rapida crescita del numero degli studenti, si accompagna un altrettanto rapido incremento del finanziamento pubblico alle università, ponendo così le premesse per la rivoluzione che sarà promossa dal governo Thatcher: gli atenei, non più *enclaves* autonome dedite alla formazione – prevalentemente umanistica – di ristrette *élites* destinate alla guida del Paese, divengono parte integrante del sistema economico e produttivo. Finanziate largamente con danaro pubblico, particolarmente negli ambiti dell'ingegneria e delle scienze biomediche, esse devono dimostrare di aver correttamente speso il danaro del *taxpayer* e così pure di averlo meritato e di meritarlo in futuro. Si afferma così l'idea che la valutazione, da pratica da secoli condivisa all'interno dell'accademia, debba trasformarsi in strumento per una corretta e produttiva allocazione delle risorse. Il Regno Unito ha dunque avuto in questo campo un ruolo da battistrada, nello sviluppo di modelli, di procedure e di strumenti

¹ London (Penguin) 2012.

scientometrici, la cui credibilità - benché autorevoli voci critiche non siano mancate² - è stata rafforzata dagli ottimi risultati del sistema universitario britannico:³ il sistema inglese di valutazione, per quanto non sia l'unico modello a livello internazionale, ha così esercitato un'influenza determinante sullo sviluppo delle procedure di altri paesi, non esclusa l'Italia.

L'Italia, secondo una felice espressione di Alberto Baccini, è un paese ritardatario (*latecomer*), per quel che riguarda sia l'adozione di procedure di valutazione della ricerca e più in generale del sistema universitario, sia - e ciò è probabilmente più grave - per quanto riguarda la diffusione all'interno del corpo accademico della cosiddetta *audit culture*. Infatti, è solo verso la metà degli anni '90 dello scorso secolo che si inizia ad affrontare la questione; il meccanismo si avvia con lentezza e in modo disorganico, dapprima con l'istituzione dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario, previsto dalla l. 537/1993,⁴ ma costituito solo nel 1996 come organo tecnico presso il Ministero, quindi con l'istituzione del CIVR (Comitato d'indirizzo per la valutazione della ricerca), a seguito del D.lgs. 204/1998⁵ e infine del CNVSU (Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario), previsto dalla l. 370/1999.⁶ Fu proprio il CIVR a svolgere, nel 2006, la VTR, primo esercizio di valutazione nazionale, ossia la valutazione triennale della ricerca relativa agli anni 2001-2003. Non a caso, la VTR fu costruita sulla base dell'esercizio di valutazione britannico, ossia il RAE/REF:⁷ in effetti, fin dall'origine il sistema italiano di valutazione della ricerca tende a modellarsi su quello britannico. L'esperienza del CIVR e della VTR ebbero un'influenza tutto sommato moderata sull'università italiana, ma ormai si era attivato un meccanismo destinato a produrre conseguenze ulteriori. Durante il secondo Governo Prodi, infatti, Luciano Modica e altri senatori presentarono un disegno di legge per l'istituzione di un'Autorità per la valutazione del sistema delle università e della ricerca. Un'Agenzia per la valutazione, denominata ANVUR fu istituita con la l. 286/2006,⁸ ma la disposizione rimase di fatto lettera morta fino alla cosiddetta Riforma Gelmini (l. 240/2010), quando l'Agenzia fu infine dotata dei compiti che attualmente esercita, peraltro in modi e forme diversi da quelli pensati a suo tempo dai primi ideatori dell'Agenzia. Vale la pena di notare che la l.240 e il relativo mastodontico processo di attuazione, che consta di più di 40 provvedimenti attuativi e ancora non è giunto al termine, attribuiscono all'Agenzia funzioni vastissime e molto diversificate:

² Oltre allo stesso Collini, vale la pena di ricordare fra gli altri D. Gillies, e in particolare il suo *How should research be organized?*, London 2008.

³ Si veda in proposito l'elaborazione Scimago su dati Scopus (<http://www.scimagojr.com/countryrank.php>) .

⁴ Art. 5 c. 23.

⁵ Art. 5.

⁶ Art. 2.

⁷ *Research Assessment Exercise*, ora rimpiazzato dal REF, *Research Excellence Framework*, in corso.

⁸ Art. 2 c. 138.

ANVUR infatti, nonostante un'iniziale opposizione all'idea dell'Agenzia da parte dell'allora Ministro, è presentata come lo strumento per la valutazione dei risultati del sistema universitario e come tale è menzionata fra i principi ispiratori della riforma (art. 1 c. 4). All'Agenzia sono attribuiti, fra l'altro, compiti in materia di allocazione dei fondi (art. 5 c. 5; art. 9 c. 1) e di valutazione della ricerca, di valutazione individuale ex ante e ex post e di reclutamento (cfr. l'art. 5 c. 1; art. 6 c. 7; art. 16; art. 24 c. 2 ed anche il D.M. 76/2012), di valutazione della didattica e di accreditamento di sedi, corsi di laurea, corsi di dottorato (art. 5 c. 3; art. 19), di razionalizzazione dell'offerta formativa (art. 3). L'Agenzia ha un ruolo perfino per quel che riguarda il dissesto finanziario e il commissariamento degli atenei (D.lgs. 199/2011, art. 19).

Un tale cumulo di competenze è di per sé inusitato per un'agenzia di valutazione, e non trova probabilmente eguali in ambito europeo: la legge 240 e i provvedimenti che le hanno dato attuazione paiono quasi avere svuotato il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca di buona parte delle proprie competenze sul sistema universitario, poiché la definizione delle *policies* sembra ormai in larga parte trasferita all'Agenzia, con il risultato di produrre una pluralità di centri decisionali e una assai poco chiara ripartizione delle responsabilità. Va ricordato a questo proposito che ANVUR, istituita con il D.P.R. 2010/76, è a tutti gli effetti un'Agenzia esecutiva di nomina politica,⁹ sottoposta alla vigilanza del Ministro e priva dei caratteri di terzietà che invece sono richiesti per l'accREDITAMENTO da parte di ENQA (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*).¹⁰ Accanto a tale mal disegnato policentrismo, va evidenziato come per effetto della riforma sia stato ridimensionato il ruolo del CUN, al quale sono state lasciate unicamente competenze marginali e che – benché sia organo elettivo e almeno in parte rappresentativo delle comunità accademiche – non appare in grado di inserirsi efficacemente nella dialettica fra Ministero e Agenzia né di portare il contributo delle comunità accademiche stesse a procedimenti dai quali appare sostanzialmente escluso. Ancora, a fronte di una evidente iperregolazione del sistema universitario – derivante dalla l. 240 –, tale da rendere del tutto irrealistico ogni riferimento a un'effettiva autonomia, l'Agenzia appare per più versi *legibus soluta*, oggetto di una regolazione tanto leggera da farne l'arbitro indiscusso e oserei dire indiscutibile del

⁹ Cfr. il DPR 2010/76, art. 8; cfr. fra i tanti C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, MUNUS 3,2011, p. 567s.

¹⁰ Per ottenere una *full membership* nell'ENQA occorre rispettare gli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* adottati dai ministri europei competenti a Bergen nel 2005. Gli *Standards* recitano al punto 3.6: *Agencies should be independent to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.*

sistema medesimo. Ne deriva un quadro tanto estraneo ai sistemi internazionali, quanto preoccupante: alla mancanza di un centro decisionale chiaro e univoco si uniscono l'eccesso di competenze dell'Agenzia, frutto di una concezione per così dire estensiva della valutazione, e la sostanziale esclusione dei soggetti valutati dalla definizione delle procedure e dei criteri di valutazione che li riguardano. Il che trova una spiegazione nel contesto ideologico nel quale la l.240/2010 è stata concepita. Se pure anche in altri paesi l'introduzione di meccanismi di valutazione si è accompagnata all'affermazione di una diversa concezione dell'università, destinata a favorire la mobilità sociale, alla rottura di *élites* autoriproducenti e così via, solo in Italia si è assistito a una virulenta campagna di stampo populista, mirante a denigrare i luoghi del sapere come luoghi del nepotismo accademico e del familismo. Non che siano mancati episodi disdicevoli, tutt'altro, ma essi sono stati sfruttati, da soggetti non sempre disinteressati, per costruire e propagandare una rappresentazione dell'università italiana non rispondente a realtà. Per argomentare pretestuosamente sull'inefficienza del sistema italiano dell'università e della ricerca si sono sfruttate le classifiche internazionali di atenei, da quella di Shanghai a quella del *Times of Higher Education*, nelle quali gli atenei italiani hanno piazzamenti non particolarmente brillanti, che tuttavia, più che dipendere dalla produttività scientifica dei ricercatori, la quale costituisce uno solo degli elementi presi in considerazione nella redazione dei *rankings*, sono influenzate in modo determinante – fra l'altro – dalle risorse messe a disposizione degli atenei.¹¹ Tutto ciò mentre i dati bibliometrici a disposizione indicano un piazzamento del nostro Paese del tutto in linea con le dimensioni del P.I.L., nonostante il cronico sottofinanziamento che affligge il nostro sistema dell'università e della ricerca.¹² In tale quadro si è affermata l'idea di una «rivoluzione dall'alto» nell'università italiana, che mina la sovranità e l'autonomia delle comunità scientifiche, secondo una visione distorta della valutazione intesa come strumento sanzionatorio diretto contro ricercatori ritenuti tout court improduttivi.¹³ Dichiarazioni pubbliche di autorevoli esponenti dell'Agenzia confermano questa peculiare configurazione, tutta italiana, del sistema della valutazione,¹⁴ che tuttavia ha posto le premesse per il fallimento di qualsiasi esercizio di valutazione, a ogni livello, nel nostro Paese. Infatti, non è pensabile edificare un sistema di valutazione senza un costante e stretto rapporto con i soggetti valutati, pena la perdita di efficacia degli strumenti stessi di valutazione, che debbono

¹¹ In proposito cfr. J.C. Billaut, D. Bouyssou, P. Vincke, *Should you believe the Shanghai ranking? An MCDM view*, *Scientometrics* 84 (2010), pp. 237.263.

¹² I dati Scimago su fonte Scopus per il 2010 collocano l'Italia all'ottavo posto al mondo per numero di prodotti della ricerca e per numero di citazioni ricevute.

¹³ A. Baccini, *La rivoluzione dall'alto nell'università italiana*, *ASTRID Rassegna* 166 (17/2012).

¹⁴ Si veda ad esempio l'intervista di S. Benedetto su *La Repubblica* del 4 febbraio 2012.

essere consegnati in modo da assicurare condivisione da parte delle comunità scientifiche e da rispettare la complessità e la varietà delle discipline, evitando in ogni modo di distorcere l'attività scientifica e di ricerca asservendola a regole mal scritte, mal pensate, non rispondenti agli standard internazionali. Il che è puntualmente avvenuto, anche grazie a un Direttivo dell'Agazia nel quale siedono illustri scienziati, quasi nessuno dei quali può tuttavia vantare una pur minima esperienza di rilievo internazionale in materia di valutazione. Si è così determinata una situazione paradossale: l'Agazia, del tutto inadeguata ad affrontare i vastissimi compiti che le sono stati assegnati, ha proceduto nella sua azione senza coinvolgere la comunità scientifica ed anzi dando in più di un'occasione l'impressione di agire contro di essa. D'altra parte, come ha autorevolmente affermato Sabino Cassese, la valutazione di ANVUR soffre di un vizio di origine, poiché si sarebbe dovuto «evitare di “amministrativizzare” tutta la procedura, con gradi e misure che di necessità evocano futuri interventi giudiziari».¹⁵ A tutti i livelli, la valutazione di ANVUR sta infatti producendo contenzioso, con il risultato di traslare gli esiti della valutazione al di fuori delle comunità scientifiche – le uniche alle quali essa spetta – per attribuirli al giudice amministrativo.

Basti pensare a quanto è accaduto nell'ultimo anno: la Valutazione della qualità della ricerca (VQR), erede della VTR e parente stretta del REF/RAE è stata fin dall'inizio mal consegnata. Si è provveduto, cosa assolutamente inusitata, a dividere la scienza in due aree: quella cosiddetta «bibliometrica» (scienze dure), suscettibile di analisi citazionale e quella «non bibliometrica» (scienze umane e sociali). Per le scienze dure si sono previsti criteri di valutazione mai sperimentati prima, con il ricorso combinato a classifiche di riviste e dati citazionali, mentre per le scienze umane si è provveduto alla redazione di classifiche di riviste ordinate per fasce «di qualità» attraverso una procedura che non è stata minimamente in grado di assicurare che tali classifiche fossero condivise dalle comunità di riferimento ed anzi applicando retroattivamente criteri che solo di recente sono entrati a far parte del bagaglio culturale di alcune aree disciplinari. L'Agazia ha voluto far ricorso allo strumento dei *rankings* di riviste, nonostante essi siano oggetto di forte critica dopo il fallimento di diverse esperienze condotte a livello internazionale (*in primis* il *ranking* ERIH e poi il *ranking* ERA). Ha lavorato in tempi brevissimi, con una scarsa o per nulla sufficiente predefinizione dei criteri e delle procedure, con l'ovvio risultato di produrre liti, contenzioso, frammentazione e sospetto all'interno delle comunità accademiche.

¹⁵ S. Cassese, *Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la Valutazione!*, <http://www.roars.it/online/lanvur-ha-ucciso-la-valutazione-viva-la-valutazione/>.

Ancor peggio quanto è poi accaduto per la cosiddetta Abilitazione scientifica nazionale, nella quale l’Agenzia ha comunque avuto un ruolo determinante. Seguendo una proposta avanzata da ANVUR, il D.M. 76/2012, in attuazione della l. 240, fa ricorso alle mediane come criterio discriminante, a quanto pare solo indicativo per i candidati abilitandi, ma prescrittivo per i componenti le commissioni: tutto ciò benché tale criterio sia del tutto estraneo al dettato della l.240/2010, che dispone l’attestazione della qualificazione scientifica dei candidati, il che nulla ha a che fare con un indicatore statistico qual è quello della mediana, che si limita – detto rozzamente – a dividere in parti uguali una popolazione di ricercatori, a prescindere da qualsiasi riferimento alla qualificazione scientifica. Il che non solo rivela una cattiva attuazione della riforma, ma anche una disinvoltura deplorabile nell’adozione di criteri e parametri mai testati prima e anzi estranei ai sistemi di valutazione e di reclutamento già sperimentati da decenni al di fuori del nostro Paese. Le liste di riviste, al tempo della VQR tante volte definite come «sperimentali» hanno trovato ancora una volta spazio poiché sono state utilizzate per la definizione di un’assai dubbia «terza mediana» per i settori non bibliometrici, in grado di orientare la selezione di candidati e commissari sulla base del numero di pubblicazioni su riviste «eccellenti», che però sono state definite tali attraverso procedure frettolose, non trasparenti, non condivise, non sterilizzate per quel che concerne la possibilità di conflitto di interessi. Talora sono stati applicati retroattivamente – ma in modo del tutto discrezionale – criteri che solo ora entrano a far parte del bagaglio culturale di alcune aree umanistiche, mentre neppure si è riusciti a definire solidi elenchi di riviste scientifiche sulla base di parametri accertati e condivisi, derivati dal Manuale di Frascati dell’OCSE. Ancora, l’Agenzia ha contribuito a definire parametri relativi alle abilitazioni del tutto estranei perfino al dettato del D.M. 76/2012: è il caso ad esempio dell’indice citazionale noto come *H-index*, come tale previsto dal D.M., che grazie all’intervento dell’Agenzia si è arbitrariamente trasformato nel cosiddetto *contemporary-h-index*, producendo ulteriori distorsioni e conseguenze inattese.¹⁶ Tutto ciò nella totale inconsapevolezza, da parte del Ministero e dell’Agenzia, delle conseguenze che tali scelte disinvolute potranno avere sull’evoluzione della produzione scientifica italiana. Va infatti ricordato che il primo deleterio effetto di regole di valutazione mal calibrate è proprio quello di generare comportamenti opportunistici e di indirizzare nel modo peggiore l’attività dei ricercatori, verso la ricerca di un punteggio ottimale a prescindere dalla effettiva qualità della ricerca svolta.

¹⁶ Sul punto si veda G. De Nicolao, *Le mediane suicide delle abilitazioni scientifiche nazionali*, Federalismi 16/2012.

La valutazione della ricerca è operazione estremamente delicata. Essa trova la propria giustificazione nel ruolo sociale ed economico che il sistema dell'università e della ricerca debbono esercitare all'interno del Paese. Proprio per questo motivo è prioritario fare in modo che la valutazione non finisca per danneggiare la ricerca stessa, favorendo comportamenti opportunistici, ricerche «alla moda», e così via. La letteratura scientometrica internazionale non manca di *caveat* in tal senso. Purtroppo la configurazione istituzionale dell'Agenzia nazionale di valutazione non contribuisce a scongiurare tali rischi, ed anzi li accresce nella sua autoreferenzialità. Vale la pena di citare ancora una volta Sabino Cassese: "l'ANVUR ha ucciso la valutazione in Italia".¹⁷ Se vogliamo farla salva, non c'è altra via che riformare l'Agenzia. E' impensabile, come qualcuno ha pur suggerito, che si accrescano le competenze di ANVUR attribuendole compiti relativi alla formazione secondaria. Così pure, è del tutto assurdo pensare che sia la stessa Agenzia a dotarsi di una divisione di ricerca relativa alla scientometria: ciò non farebbe che aumentarne la autoreferenzialità, che già ha sufficientemente dimostrato a quali risultati perniciosi possa condurre. E' urgente adoperarsi in modo da salvare la valutazione della ricerca nel nostro Paese, che certamente ne ha bisogno, e a questo scopo occorre riformare l'Agenzia nazionale di valutazione, che finora ha dimostrato di saper solo danneggiare la cultura della valutazione, tanto da metterne seriamente a rischio la sopravvivenza. L'idea, già ventilata da più parti, della trasformazione dell'Agenzia in *authority*, non è certo risolutiva. Non si tratta qui di assicurare una comunque incerta terzietà dell'Agenzia, quanto piuttosto di favorire una corretta segmentazione dei processi di valutazione che consenta equilibrio e stabilità di sistema. In quest'ottica sarebbe opportuno pensare alla creazione di due agenzie separate o quanto meno di due divisioni autonome e fra loro indipendenti all'interno dell'Agenzia, competenti rispettivamente per la valutazione della ricerca e per le attività di valutazione ed accreditamento delle università e dei corsi di studio, dotate di consigli direttivi distinti e più ampi degli attuali.¹⁸

In questo quadro il CUN stesso dovrebbe essere riformato per divenire la sede di rappresentanza dei saperi e delle discipline (e non del sistema universitario in tutte le sue componenti), in modo da assumere la funzione di rappresentanza istituzionale della comunità scientifica con il compito di definire, in raccordo trasparente e formalizzato con le comunità scientifiche e con le agenzie di valutazione, i criteri di massima che potranno essere utilizzati per la realizzazione di tutte le attività di valutazione. Solo la creazione di un sistema

¹⁷ Supra, n. 15.

¹⁸ I costi potrebbero essere contenuti prevedendo una condivisione delle strutture e di parte del personale e limitando il compenso riservato ai componenti i consigli direttivi a indennità a copertura delle spese, invece delle retribuzioni attualmente previste, che sono agganciate a quelle dei direttori generali del Ministero.

equilibrato e conforme agli standard internazionali può consentire di far salva una cultura della valutazione in Italia che, a causa della cattiva progettazione dell’Agenzia e del suo stesso operato, sembra purtroppo già gravemente compromessa.