Mod. UTL015-CON

Consiglio di Stato

Segretariato Generale

N. 5853/09

Roma, addì 30/09/'09

Risposta a nota del
N. Div.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

STRUTTURA E FUNZIONAMENTO AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA (ANVUR)

Allegati N.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA DIPARTIMENTO

(.....)

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il parere numero **3462/2009** emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.
Restituisco gli atti allegati alla richiesta del parere.

Il Segretario Generale

Numero ____/____ e data __/__/____

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Normativa per gli Atti Consultivi

Adunanza di Sezione del 16 settembre 2009

NUMERO AFFARE 03462/2009

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

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)", adottato ai sensi dell'art. 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 1391/1.4/UR del 4 agosto 2009 con cui il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento sulla struttura ed il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema

Universitario e della Ricerca.

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Francesco Bellomo.

PREMESSO

Con nota del 4 agosto 2009, pervenuta al Consiglio di Stato l'1 settembre 2009, il Ministero dell'istruzione e della ricerca ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento sulla struttura ed il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'art. 2, comma 140 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Stabilisce detta disposizione che:

"Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati:

a) la struttura e il funzionamento dell'ANVUR, secondo princìpi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti, e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato;

b) la nomina e la durata in carica dei componenti dell'organo direttivo, scelti anche tra qualificati esperti stranieri, e le relative indennità".

L'articolo 1 disciplina la natura e la sede dell'ANVUR, cui è

riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, precisando che le attività da essa svolte sono assoggettate alla vigilanza del Ministro conformemente al modello di Agenzia delineato nel decreto legislativo n. 300 del 1999 nonché al controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti. Il medesimo articolo determina l'ambito di applicazione del regolamento individuando le istituzioni sottoposte alla valutazione dell'Agenzia.

L'articolo 2 definisce la missione dell'Agenzia, cui sono attribuiti i seguenti compiti e finalità:

promozione della cultura della qualità e del merito del sistema italiano delle università e della ricerca;

valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici;

indirizzo e coordinamento delle attività di valutazione proprie dei nuclei di valutazione;

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

collaborazione con gli organismi internazionali e dell'UE operanti nel campo della valutazione dei sistemi dell'istruzione superiore e della ricerca; .

compiti assegnati dalla normativa vigente agli organismi consultivi del Ministero attualmente preposti alla valutazione del sistema, con

particolare riferimento al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) e al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR).

Gli articoli da 3 a 5 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.

I risultati della valutazione giocano 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 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.

L'Agenzia, inoltre, è tenuta a rendere pubblici i risultati delle proprie analisi e valutazioni e le istituzioni interessate possono chiedere motivatamente, per una sola volta e sulla base di procedure disciplinate nell'ambito della propria potestà regolamentare, il riesame dei rapporti di valutazione approvati dall'Agenzia.

Ulteriore compito di valutazione affidato all'Agenzia riguarda l'intero sistema mediante la stesura di un Rapporto generale biennale sullo stato del sistema delle università e della ricerca da presentare al Ministro, che lo trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Comitato interministeriale per la programmazione economica e al Parlamento.

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

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 suo trattamento economico è stabilito in misura pari a quello complessivo di un dirigente preposto ad uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

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 Presidente della Repubblica su proposta del Ministro ma all'interno di un elenco di candidati indicati da un apposito comitato di selezione altamente qualificato. Alla formazione del predetto comitato contribuiscono non solo organi nazionali (il Ministro, i Presidenti dell'Accademia dei Lincei e del Consiglio Nazionale degli Studenti) ma anche internazionali come il Segretario Generale dell'OCSE e il Presidente dell'European Research Council Opportune norme di incompatibilità garantiscono la terzietà dell'organismo di governo dell'Agenzia valutatrice rispetto al sistema da valutare.

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, su proposta del Presidente, e i consulenti dell'Agenzia; approva inoltre i rapporti di valutazione, assumendo la responsabilità di tutti gli atti valutativi dell'Agenzia. Il trattamento economico dei componenti del Consiglio direttivo è pari all'85 per cento di quello complessivo attribuito al Presidente.

E' altresì previsto un Collegio dei revisori dei conti, nominato con decreto del Ministro e composto da tre membri, dei quali uno con funzioni di Presidente, tutti scelti tra gli iscritti all'albo dei revisori dei conti. Due dei componenti del Collegio sono designati dal Ministro ed uno dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il trattamento

economico del Presidente e dei componenti del collegio sarà determinato con decreto interministeriale sulla base dei criteri stabiliti dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 gennaio 2001.

Il Direttore 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.

L'articolo 12, dedicato alla organizzazione ed alle risorse dell'ANVUR, dispone che per lo svolgimento delle proprie attività, l'Agenzia è organizzata in una struttura direzionale generale, articolata in 3 aree, delle quali una svolge le attività amministrativo-contabili dell'Agenzia, e 2 svolgono le attività di valutazione, secondo le seguenti due linee operative: a) valutazione delle università (istituzioni e attività di formazione); b) valutazione della ricerca (enti e attività di ricerca, compresa quella universitaria). Alla struttura direzionale generale è preposto il Direttore; all'area amministrativo-contabile e alle aree di valutazione sono preposti, tre

dirigenti di seconda fascia. La dotazione organica del personale dell'Agenzia, stabilita nell'Allegato A, può essere modificata con decreto ministeriale, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, su proposta del Consiglio direttivo in relazione alle esigenze operative dell'Agenzia. Lo stesso articolo disciplina altresì la potestà regolamentare del Consiglio direttivo

L'articolo 13 è dedicato alla trasparenza dell'attività dell'Agenzia, prevedendo che essa assicuri la pubblicità, anche mediante il proprio sito web istituzionale, delle informazione relative: a) alla struttura e alla dotazione organica dell'Agenzia; b) ai criteri e alle metodologie per la valutazione definiti dall'Agenzia; c) ai risultati delle proprie analisi e valutazioni; d) al Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca, nonché ai rapporti annuali, alle relazioni e alle pubblicazioni predisposte dall'Agenzia; e) ad ogni altro aspetto della propria attività istituzionale in conformità alla normativa vigente.

L'articolo 14 contiene, infine, disposizioni transitorie e finali, disciplinando, oltre all'abrogazione del regolamento in vigore, la soppressione del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, dei Comitati di valutazione di cui agli articoli 10 dei decreti legislativi 127 e 128 del 2003, ed il subentro dell'Agenzia nei rapporti giuridici in essere dei comitati soppressi

CONSIDERATO

L'atto normativo in esame ha natura di regolamento delegato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

L'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400 stabilisce che con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

La materia oggetto del presente regolamento non è sottoposta a riserva di legge assoluta, dovendosi ricondurre all'art. 97, comma 1 Cost. che fissa una riserva relativa di legge, come è confermato dall'art. 2, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che demanda alla legge la sola fissazione dei principi generali sull'organizzazione amministrativa.

Il regolamento delegato, oltre a costituire la forma tipo della potestà normativa dell'amministrazione in materia di organizzazione, risponde all'esigenza, fortemente avvertita dalla dottrina, di ripensare la logica della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. in senso strumentale – come, peraltro, la sua formulazione testuale lascia intendere – al perseguimento dei valori di efficacia, efficienza ed

economicità dell'azione amministrativa, utilizzando una fonte semplificata e in grado di attenuare l'ipertrofia del legislatore.

Complementare all'esame del rispetto della riserva di legge si palesa quello incentrato sul principio di legalità, sul versante sostanziale, da sempre ritenuto in tendenziale attrito con la figura del regolamento delegato, sulla premessa che il legislatore detterebbe solo i principi del potere regolamentare, pur a fronte di disposizioni secondarie che derogano o abrogano norme primarie. In tal senso, tuttavia, la Sezione non può che arrestarsi al mero rilievo della laconicità dei criteri direttivi posti dalla delega, che lasciano un'ampia discrezionalità al Governo in ordine all'operazione di organizzazione dell'ANVUR, limitandosi a fissare l'oggetto del regolamento e, quali criteri direttivi, il rispetto principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti, e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (art. 33, comma 6 Cost.).

Occorre, peraltro, osservare come il regolamento sia destinato a sostituire quello attualmente vigente, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 21 febbraio 2008, n. 64, dopo che il Consiglio di Stato aveva espresso un parere positivo.

Poiché la cornice di fondo è rimasta immutata, non occorre formulare considerazioni che investano l'architettura complessiva.

Passando alle singole disposizioni può rilevarsi quanto segue.

Il Capo I, relativo ai principi generali, è sostanzialmente riproduttivo delle corrispondenti disposizioni del regolamento vigente. Gli articoli

2 e 3 rispecchiano il comma 138 dell'art. 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, il quale attribuisce all'ANVUR:

a) la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'università e della ricerca;

b) l'indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca;

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

L'unico appunto concerne il comma 1 dell'art. 2, che – nel fissare gli scopi dell'Agenzia – usa l'espressione "promuove la cultura della qualità e del merito nel sistema italiano delle università e della ricerca", che è impropria per un ente a carattere tecnico-scientifico, che non ha finalità promozionali. Pertanto si suggerisce di sopprimerla, sicché la proposizione normativa diventa "L'agenzia opera in coerenza [...]".

Rispetto al testo attuale quello in esame specifica il concetto di qualità, che è l'oggetto delle attività di valutazione dell'Agenzia. L'articolo 3, comma 1 prevede, infatti che "la valutazione ha per oggetto sia la qualità dei processi relativi alle attività di gestione, formazione, ricerca trasferimento tecnologico, sia quella dei risultati

e dei prodotti ottenuti".

L'art. 3, poi, specifica analiticamente le attività che si svolgono nell'ambito delle attribuzioni indicate all'articolo 2, nonché criteri e metodi relativi.

Nella lett. e) dell'articolo 3, concernente la fissazione dei requisiti quantitativi e qualitativi – in termini di risorse umane, infrastrutturali e finanziarie stabili, e di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca – che presiedono all'istituzione di nuove università o di nuove sedi distaccate di università esistenti, nonché all'attivazione di tutti i corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione, è stata modificata l'efficacia delle indicazioni elaborate dall'Agenzia, che non hanno più valore vincolante per il Ministero, ma di proposta. Ciò rende indispensabile estendere tali indicazioni anche all'ipotesi inversa, ma speculare, a quella prevista: la soppressione di università o di sedi distaccate di università esistenti, nonché la chiusura di tutti i corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione, ovvero il loro accorpamento e, più in generale, una revisione delle strutture esistenti. E' evidente, infatti, che limitare l'utilizzazione degli studi e delle elaborazioni quanti-qualitative sul sistema della ricerca all'ipotesi di ampliamento delle situazioni che si presentano virtuose o suscettibili di generare effetti positivi, escludendo l'ipotesi di riduzione delle situazioni viziose o che non

generano adeguata utilità per la ricerca, è operazione irragionevole, vieppiù in un testo ispirato ad una logica di valorizzazione della qualità e del merito, anche nel segno degli obiettivi macroeconomici dello sviluppo e dell'efficienza produttiva.

Il comma 139 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 stabilisce che i risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca; l'art. 4 del regolamento vi da attuazione.

Il Capo II, relativo all'organizzazione e al funzionamento, appare parimenti riproduttivo della simmetrica parte del regolamento vigente, con una sola sostanziale novità, che si segnala immediatamente, perché risponde a una perplessità sollevata dal Consiglio di Stato nel precedente parere.

Il precedente schema di regolamento, infatti, non esplicitava l'articolazione fondamentale dell'ente nella sua organizzazione operativa, rimettendola ad una fonte regolamentare interna. Inoltre prevedeva un numero ritenuto non giustificato di due dirigenti di prima fascia (oltre al Direttore), a fronte di tre dirigenti di seconda fascia e 20 unità di personale non dirigenziale. Nel regolamento approvato si demandava a un successivo regolamento la disciplina della materia.

Il presente testo prevede invece, all'art. 12, una struttura direzionale (con a capo il Direttore, che ha le caratteristiche di un Direttore

generale di un Ministero) suddivisa in 3 aree (con a capo dirigenti di seconda fascia), corrispondenti ciascuna ad una delle linee fondamentali di attività dell'Agenzia: attività strumentali (amministrative e contabili), valutazione delle università e valutazione della ricerca.

Per quanto riguarda le altre disposizioni, che disciplinano i diversi organi dell'Agenzia, il primo profilo che si segnala riguarda l'art. 6, comma 4, che differenzia la durata in carica dei componenti del Consiglio direttivo in sede di prima applicazione: tale previsione deve essere attentamente ponderata, in quanto derogatoria della regola generale che postula una stessa scadenza per i singoli componenti di un organo collegiale.

Un secondo profilo riguarda l'art. 9, comma 1, nella parte in cui prima prevede la nomina del Collegio dei componenti da parte del Ministro, poi, contraddittoriamente, prevede la designazione di due di essi da parte dello stesso Ministro. Se l'intento è quello di attribuire la titolarità sostanziale – e non solo formale – della scelta al Ministro, il testo corretto è "[...] E' nominato con decreto del Ministro ed è composto da tre componenti, uno dei quali con funzioni di Presidente, tutti scelti tra gli iscritti al registro dei revisori contabili, uno dei quali designato dal Ministero dell'economia e delle finanze. [...]".

Infine, l'attenzione cade sull'art. 10, che regolamenta la figura del Direttore, in particolare il comma 3, nei seguenti punti:

- è previsto lo svolgimento di un colloquio per la scelta del Direttore con i candidati selezionati dal Consiglio, ma non è specificato quale organo terrà il colloquio (se il Presidente, il Consiglio stesso, o – come sembra preferibile – entrambi);

- si stabilisce che l'organizzazione dei rapporti operativi tra Direttore, Presidente e componenti del Consiglio direttivo è definita dal regolamento di cui all'articolo 12, comma 4, lettera a): tale formulazione può ingenerare l'equivoco che il regolamento interno disciplini anche i rapporti tra Presidente e Consiglio direttivo, che è materia spettante alla fonte delegata. Pertanto si suggerisce la riformulazione del testo in questo senso: "L'organizzazione dei rapporti operativi tra il Direttore, da un lato, e il Presidente e i componenti del Consiglio direttivo dall'altro, è definita dal regolamento di cui all'articolo 12, comma 4, lettera a".

Il capo III contiene le disposizioni finali. L'unico rilievo riguarda l"art. 14, comma 2 nella parte in cui dispone la soppressione di taluni Comitati "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente regolamento e contestualmente all'effettiva operatività dell'Agenzia [...]". La disposizione appare incongrua, perché fissa un duplice dies a quo della soppressione, che in concreto può risultare sfasato, né è possibile ipotizzare che la soppressione operi con decorrenza formale dalla data di entrata in vigore del regolamento, ma sostanziale dalla data dell'operatività dell'agenzia (riferimento, questo, che appare comunque troppo generico). La stessa va

riformulata in parte qua come segue: "A decorrere dalla data di nomina degli organi dell'Agenzia sono soppressi [...]".

In sede di modifica dello schema il Ministero dovrà prestare cura alle emende formali, quali la trasformazione in lettere dell'alfabeto dei numeri espressi in cifre che non indichino articoli o commi di legge (es. art. 6, comma 2: "4 anni") e la sostituzione di termini inappropriati (art. 8, comma 3 secondo periodo dove, per designare il rispetto delle quote minime per componenti di sesso maschile e femminile, si usa l'espressione "ciascun genere", peraltro non chiara) o di formule non confacenti all'uso normativo, come codificato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/108888/9.92).

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con osservazioni.

L'ESTENSORE
Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE
Giancarlo Coraggio

IL SEGRETARIO
(MARIA BARBAGALLO)