

[Bozza - Gennaio 2006]

## **Contributo al progetto per l'istituzione dell'Autorità per la valutazione del sistema delle università e della ricerca**

*a cura di Luciano Guerzoni, con contributi di Stefano Boffo, Giunio Luzzatto e Roberto Moscati*

L'attività di valutazione nel campo dell'istruzione e la riflessione sulla relativa problematica hanno preso avvio ormai da due decenni in ambito internazionale e in numerosi paesi europei. Dalla Conferenza internazionale di Washington sugli indicatori in educazione, del novembre 1987, al successivo Colloquio internazionale di Poitiers, del marzo 1988, fino alla realizzazione del progetto Ceri/Ocse sugli indicatori internazionali dell'istruzione.

La funzione valutativa è venuta assumendo una rilevanza crescente, nello stesso periodo, anche per i sistemi di istruzione universitaria, alta formazione e ricerca sia su scala internazionale, sia in ambito nazionale, "ove le forme e le modalità d'esercizio dell'attività valutativa costituiscono il fattore strutturante la tipologia e il modo d'essere stessi delle relazioni fra i pubblici poteri e le istituzioni formative e di ricerca" (*Rapporto Astrid università e ricerca*, Roma, 2006, alle cui analisi e indicazioni in tema di valutazione si fa qui prevalente riferimento).

Fra i fattori e le circostanze che hanno concorso alla centralità della valutazione, in particolare per le istituzioni universitarie, si possono ricordare:

- *il mutamento della "missione" dell'università*: il passaggio dalla formazione per le élites alla formazione per i molti, con l'incremento esponenziale del numero di studenti e il moltiplicarsi delle istituzioni universitarie sul territorio, ha posto con forza il problema della *qualità*, giustificando la propensione per forme di controllo centrale, volte a trasferire la verifica/garanzia del livello di qualità e prestazione dall'interno all'esterno degli atenei;

- *la caduta del tradizionale patto non scritto fra società ed università, inteso a preservare quest'ultima da intrusioni esterne*: l'acuita percezione del ruolo della conoscenza e delle competenze nello sviluppo della società, dei territori e degli individui è venuto offrendo nuova legittimazione alle pressioni della società sull'università e alla conseguente richiesta di valutarne le attività;

- *la messa in questione del modello dell'università autoreferente, garante di per sé della qualità delle proprie prestazioni*: il mutato ruolo sociale dell'università ha evidenziato, insieme al venir meno del tradizionale rapporto di delega della società verso l'università e il corpo accademico, l'inadeguatezza dell'autoreferenzialità delle istituzioni universitarie, facendo cadere la pretesa di queste ultime di essere esse stesse garanti insindacabili della qualità delle proprie prestazioni didattiche e di ricerca;

- *la pressione per una sempre più attenta verifica della produttività degli investimenti pubblici nel settore*: in presenza, da un lato, della necessità di incremento dei finanziamenti pubblici per fronteggiare la crescente domanda individuale e sociale di istruzione superiore (e di ricerca), e, dall'altro, della c.d. crisi fiscale dello Stato e della conseguente situazione di difficoltà delle finanze pubbliche, è emersa, in tutti i sistemi altamente sviluppati, una strategia di risposta basata sulla verifica rigorosa della produttività degli investimenti pubblici nel settore e sulla valutazione dei risultati ottenuti;

- *la necessità, per gli atenei, di reperire risorse aggiuntive e la conseguente richiesta di una loro maggiore accountability*: il ricorso competitivo degli atenei a risorse aggiuntive da fonti diverse, ivi compreso il gettito della contribuzione studentesca, impone alle università di sottoporsi a valutazioni affidabili e trasparenti del proprio operato, al fine di dare costantemente conto delle proprie scelte e dei risultati conseguiti ai governanti, all'opinione pubblica, ai portatori di interesse (*stakeholders*) e agli eventuali finanziatori privati;

- *l'autonomizzazione delle istituzioni universitarie e l'emergere della figura dello "Stato valutatore"*: si sperimentano e si dibattono, in tutta Europa, modelli diversi di autonomia universitaria e di correlate forme di controllo/supervisione dello Stato, con differenziate combinazioni di autonomia "sostantiva" e di autonomia "procedurale" e con la tendenziale (ma non univoca) transizione del ruolo statale da quello di "controllore burocratico" a quello di "supervisore strategico", nella forma del c.d. "governo a distanza" degli atenei. E' in questo contesto che prende corpo, quasi ovunque, la nuova figura dello "Stato valutatore".

Conclusivamente si può rilevare che la valutazione assurge oggi al ruolo di un diritto/dovere delle università: il diritto ad essere valutate in relazione ai risultati conseguiti con le proprie attività; il dovere di sottoporsi, in quanto istituzioni pubbliche, per di più sostenute da trasferimenti pubblici, al giudizio valutativo degli organi dello Stato, dell'opinione pubblica e dei portatori di interesse (studenti e famiglie, imprese, mondo della cultura, delle professioni e del lavoro).

### ***Forme e ambiti della valutazione.***

Le forme che la valutazione ha assunto sono molteplici e i nodi che la caratterizzano non appaiono del tutto risolti, neppure laddove l'attività di valutazione è stata introdotta da maggior tempo. Vi sono sistemi dove la valutazione viene condotta in forme indipendenti dal potere politico, ad opera di istituzioni prive di potere sanzionatorio (il caso francese); altri dove la valutazione determina l'attribuzione di risorse secondo un meccanismo di premio/punizione (il caso inglese); altri ancora dove la situazione varia a livello regionale e dove le resistenze del mondo accademico sono tuttora rilevanti (il caso tedesco).

Il punto che oggi appare prevalente, anche nel dibattito internazionale, è *cosa e perché* si valuta. Nell'attuale fase di trasformazione dell'università appare importante valutare non solo la capacità di insegnare e di fare ricerca, ma altresì quella di ri-definire la propria missione e di perseguirla con scelte adeguate e innovative. Vale a dire, di saper rispondere alla domanda di cambiamento. 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). Peraltro, il processo educativo è valutabile non meccanicamente ma solo attraverso un dialogo con i suoi attori, teso a comprendere l'esistenza e a favorire il rafforzamento di una cultura della qualità, anch'essa non parametrabile con indicatori standard, ma relativa alle concrete possibilità e al ruolo specifico delle diverse istituzioni universitarie.

Nel nostro paese, nel procedere del processo di autonomia delle università e, negli ultimi anni, della riforma degli ordinamenti didattici, l'articolarsi progressivo dell'offerta formativa ha accentuato l'importanza delle specificità dei singoli atenei e delle loro scelte. L'attivazione di nuovi percorsi in funzione di un rapporto più preciso con nuove o tradizionali figure professionali ha contribuito infatti a sollecitare tra i possibili fruitori un confronto tra alternative possibili (quantomeno a livello regionale) ed ha consentito, almeno in parte - ma per la prima volta in forma allargata - una reale scelta tra le diverse sedi accademiche. Si sono venute così a creare, di fatto, alcune delle condizioni di base per una competizione tra le università. Al tempo stesso, queste ultime sono costrette a ricercare nel reclutamento di nuovi studenti, per il peso crescente della loro contribuzione nei bilanci degli atenei, un parziale alleviamento dei propri, sempre più critici problemi finanziari.

In questa situazione, la valutazione acquista un ruolo centrale di certificazione della qualità dell'offerta formativa e, quindi, di elemento di sostegno alle politiche di qualità delle università, in una prospettiva che deve arrivare a comprendere anche risorse appositamente finalizzate al riconoscimento e all'incentivazione della qualità, in aggiunta al Fondo per il finanziamento ordinario (FFO) delle università. Ne deriva la crescente rilevanza del ruolo dei Nuclei di valutazione di ateneo nell'attività di verifica interna della qualità e di supporto tecnico-consulativo agli organismi elettivi delle università. All'accresciuta centralità della dimensione *interna* (c.d. auto-valutazione) si è venuta affiancando, come necessario complemento, la dimensione *esterna* della valutazione (c.d. valutazione esterna). Con riferimento alla situazione italiana, non soltanto ad

opera del *Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario* (Cnvsu), ma altresì per iniziative autonomamente intraprese da organismi universitari. Il Cnvsu ha fornito importanti contributi per acquisire dati omogenei sul sistema, anche al fine di superare criteri assolutamente discrezionali nel finanziamento dello stesso. Tra le iniziative autonome, va in particolare segnalata, per quanto specificamente attiene alle attività formative delle università, l'iniziativa realizzata dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (Cruì), con l'adesione di un gran numero di atenei, dapprima attraverso il progetto "Campus", per i Diplomi universitari, poi mediante il progetto "CampusOne", per le nuove lauree. La novità del progetto e della sua realizzazione è consistita nella definizione e generalizzazione di un modello di procedure di valutazione specificamente tese al miglioramento della qualità delle *performance* formative delle università.

La normativa nazionale in materia di valutazione ha mirato a disciplinarla e a standardizzarla al fine di meglio assicurare il miglioramento delle attività degli atenei attraverso la verifica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle attività didattiche, di ricerca e di gestione amministrativa e la comparabilità dei risultati. Nondimeno, l'impostazione seguita, anche per la mancanza di un coerente quadro di riferimento normativo dell'autonomia delle università, è apparsa orientata alla combinazione di valutazioni sia sui risultati, sia sulle modalità del loro perseguimento da parte degli atenei, con incidenza diretta, di conseguenza, sugli ambiti tanto di autonomia "sostantiva", che di autonomia "procedurale". Il rischio implicito in tale tipo di approccio alla problematica della valutazione è quello di introdurre, anche indirettamente, forme di standardizzazione di procedure fini/mezzi che mal si conciliano con l'autonomia delle università e con le specificità delle singole istituzioni formative. Nell'ultimo quadriennio, in particolare, è venuta prevalendo una tendenza alla proposizione di standard omogenei, cui gli atenei sono stati chiamati ad uniformarsi, a detrimento degli ambiti di autonomia, che meglio potrebbero essere salvaguardati da politiche valutative orientate alla verifica dei risultati e fondate su analisi dirette (sul campo) dei singoli casi ad opera di commissioni itineranti di valutatori con fini cooperativi, per il miglioramento della qualità, più che ispettivi. La denunciata tendenza riflette, per altro, la deriva neo-dirigista e centralistica che ha contraddistinto, dopo il 2001, il governo di centro-destra dell'università, in contrapposizione ad un'opposta linea di progressivo compimento dell'ordinamento autonomistico degli atenei, ininterrottamente perseguita nel decennio precedente, dopo l'avvio del processo riformatore con le leggi dell'allora Ministro Ruberti nel 1989-'90.

### ***La valutazione della didattica***

La valutazione della didattica si muove oggi nello spazio difficile tracciato dalle spinte diverse - e non infrequentemente contraddittorie - che derivano dai diversi attori che vi sono direttamente o indirettamente implicati: il Ministero, il Cnvsu e il Cun, in ambito nazionale; gli organi collegiali delle università; i Nuclei di valutazione di ateneo; i numerosi portatori di interessi (*stakeholders*), a livello sia nazionale che dei singoli atenei : studenti e famiglie, istituzioni pubbliche territoriali, imprese, ordini e associazioni professionali, mondo del lavoro in genere.

Proprio per la *complessità* dello scenario in cui si muove, la valutazione della didattica può essere realizzata correttamente solo se si riesce a combinare e portare a sintesi funzioni, contenuti e logiche in sé diverse e in parte divergenti: (a) la promozione di un processo di cambiamento virtuoso ed il superamento degli squilibri strutturali tra differenti istituzioni e corsi di studio; (b) la salvaguardia dell'autonomia e della creatività, anche a livello di singolo insegnamento, pur in un quadro di programmazione e di coordinamento necessari dei corsi di studio; (c) la funzione di garanzia della formazione impartita e, quindi, l'esercizio di una qualche forma di standardizzazione e di un controllo su requisiti e contenuti minimi dell'insegnamento. Si tratta, in sostanza, della combinazione della funzione della *valutazione* con quella dell'*accreditamento*.

Ma va tenuto presente che, mentre la valutazione è un processo a carattere dinamico, teso a produrre un miglioramento continuo della qualità dell'offerta didattica, l'accreditamento è piuttosto un procedimento statico, basato su una logica binaria, che ha lo scopo di verificare l'esistenza o meno - iniziale e nel corso del tempo - della conformità della situazione analizzata rispetto a

predefiniti standard minimi, quantitativi e qualitativi. Nonostante l'indicata diversità di *ratio* e di metodologia, valutazione e accreditamento hanno nondimeno in comune la funzione di garanzia della società e di tutela degli utenti circa la qualità dei servizi offerti e l'adeguatezza dei risultati attesi. Nell'attuale situazione dell'università italiana le due prospettive, pur entrambe necessarie, non possono avere ugual peso. Va dunque affermata la priorità e il primato relativo della valutazione (interna ed esterna) per il miglioramento della qualità come condizione non eludibile anche al fine di poter impiantare un sistema di accreditamento credibile e funzionale, con riferimento non alle strutture bensì, di norma, ai singoli corsi di studio.

Valutare la didattica significa porre in essere sistemi di valutazione della *qualità* e dunque valutare il progetto, il processo e l'*output* dell'attività didattica, combinando insieme indicatori quantitativi, valutazioni qualitative di *peer* esterni ed esame delle procedure utilizzate, in una logica che veda autovalutazione e valutazione esterna efficacemente combinate per rispondere ad esigenze di valutazione che non è possibile semplificare o standardizzare eccessivamente, né appiattire su una singola dimensione. Alla valutazione effettuata dall'ateneo (auto-valutazione), che non può non restare preminente, anche in ragione della riaffermazione di un ruolo anzitutto e soprattutto *interno* dei Nuclei di valutazione, occorre necessariamente aggiungere, sia pure con periodicità più rallentata, l'attività di valutazione esterna che dovrebbe essere effettuata, a livello di singola disciplina o di raggruppamenti disciplinari omogenei, da *peer* esterni, non soltanto italiani.

In tale prospettiva va anche ribadita l'opportunità dell'utilizzo non rituale di periodiche e strutturate "procedure di consultazione" con gli *stakeholders* (soprattutto istituzioni territoriali, associazioni professionali ed imprese), tanto per la definizione che per la revisione dei corsi di studio, soprattutto nell'ottica di valutarne l'adeguatezza in termini di profili e competenze professionali formate. Tali procedure potrebbero, per altro, contribuire alla realizzazione di un'appropriata attività di "contrattualizzazione", in parte sul modello dell'esperienza francese, che dovrebbe avere come protagonisti, da un lato, l'istituzione universitaria nel suo complesso od anche il singolo corso di studio e, dall'altro, il ministero o il governo regionale, a seconda dei casi, nella loro qualità di enti finanziatori. Attraverso la "contrattualizzazione" verrebbero definiti obiettivi di cambiamento, fissati in aspetti qualitativi e valori quantitativi, da raggiungere in un certo tempo, a cui far corrispondere determinate risorse, che verrebbero rinnovate ed eventualmente incrementate ove gli obiettivi previsti fossero effettivamente raggiunti nei tempi stabiliti.

Appare altresì urgente e necessario uscire dalle secche di una versione sostanzialmente ritualistica dell'attività di valutazione della didattica da parte degli studenti, quale quella che oggi prevale in molti atenei. Altrimenti il personale docente finirà col leggere sempre più come un inutile sforzo addizionale la propria disponibilità alla realizzazione di attività valutative, il cui significato è sostanzialmente nascosto, il cui contenuto è possibile conoscere tutt'al più per quanto strettamente riguarda il proprio insegnamento ed i cui effetti appaiono assolutamente trascurabili. Gli studenti, dal canto loro, sono attualmente spinti a non prendere sul serio un'attività della quale non sono in grado di verificare l'utilità e, prim'ancora, di conoscere i risultati a livello aggregato. Al di là dei dubbi che è possibile avanzare sulle modalità di realizzazione dell'indagine sulla didattica rilevata attraverso le opinioni degli studenti, la sostanziale secretazione dei suoi risultati rende comunque di impatto decisamente modesto questo esercizio valutativo e, nella maggior parte dei casi, eccessivi gli sforzi che si compiono per metterlo in atto. Solo una piena pubblicizzazione ed un uso adeguato di quanto risulta dall'indagine, da parte dei presidi e dei consigli di facoltà, può consentire di trasformare l'odierna attività di valutazione della didattica in uno strumento di effettivo miglioramento dei corsi di studio, come dell'intera organizzazione istituzionale. E' per altro da escludere, in ragione delle più che prevedibili pratiche opportunistiche che inevitabilmente finirebbe per alimentare, l'ipotesi - avanzata dal Ministro in carica - di collegare meccanicamente una parte del finanziamento statale per le università agli esiti numerici della valutazione della didattica attraverso i questionari compilati dagli studenti frequentanti.

### ***La valutazione della ricerca***

A differenza della valutazione della didattica, che è di recente sperimentazione, la valutazione della ricerca ha nel mondo accademico, anche italiano, una tradizione consolidata e metodologie più collaudate e condivise, soprattutto per i settori scientifici maggiormente integrati in ambito internazionale. Peraltro, almeno in linea di principio, sia la carriera accademica dei docenti, sia l'attribuzione delle risorse per la ricerca sono basate su verifiche e comparazioni valutative della qualità.

Anche per la ricerca, la valutazione è intesa a verificare l'efficienza, l'efficacia e la qualità della produzione scientifica, attraverso l'impiego di appositi indicatori. Così, per misurare l'efficienza si fa di norma riferimento a due tipi di indici: a) il c.d. "indice finanziario", inteso come rapporto tra le risorse disponibili per una determinata struttura e il personale di ricerca operante nella struttura stessa; b) il c.d. "indice di operosità", inteso come il rapporto tra la produzione scientifica di una determinata struttura ed il numero del personale di ricerca afferente alla struttura stessa. Più vari gli indicatori solitamente impiegati per valutare l'efficacia della ricerca, con riferimento alle ricadute applicative, all'impatto socio-economico, alla capacità di attrazione di risorse, etc. Quanto alla valutazione della qualità della ricerca, uno dei criteri più consolidati e più usati, soprattutto in ambito internazionale, è il numero delle citazioni che una pubblicazione scientifica ha ottenuto, integrato dall'importanza della sede di pubblicazione della stessa.

Va sottolineato che i criteri e gli indicatori richiamati non sono egualmente significativi e, pertanto, parimenti utilizzabili per tutte le discipline, essendo il loro impiego largamente collaudato e consolidato per l'ambito delle discipline tecnico-scientifiche, molto meno per l'area delle discipline umanistiche. Ciò non toglie che anche per queste ultime sia necessaria e possibile un'attività di valutazione, sia interna alle strutture ove si volge la ricerca, sia da parte di organismi esterni. L'importante è che la valutazione della ricerca avvenga per aree disciplinari omogenee e da parte delle comunità scientifiche di appartenenza.

### ***La valutazione della struttura tecnico-amministrativa e del funzionamento degli atenei (la c.d. "valutazione istituzionale")***

La valutazione della struttura tecnico-amministrativa e del funzionamento degli atenei rappresenta il caso più emblematico di indispensabile auto-valutazione, preliminare ad ogni intervento esterno. Benché si tratti notoriamente di un settore regolato da logiche diverse da quelle proprie della didattica e della ricerca scientifica, nondimeno in tutti i paesi europei il ruolo sempre più centrale delle amministrazioni delle università autonome spinge alla creazione di attività formative specifiche, di cui è esempio pregnante la diffusione di *master* per la gestione delle università, e all'individuazione di specifiche forme e modalità di valutazione. Si tratta comunque di una problematica che coinvolge il più generale tema della *governance* delle università.

Più che mai in Italia si avverte la necessità di innovare e razionalizzare le amministrazioni universitarie per adeguarle al nuovo assetto autonomistico degli atenei e ai profondi mutamenti intervenuti nel ruolo e nel modo d'essere delle università. Il problema - evidente da gran tempo - è stato ulteriormente accentuato dall'introduzione della riforma degli ordinamenti didattici, sicché la sua soluzione non pare assolutamente rinviabile.

Preliminari alla razionalizzazione di un'amministrazione universitaria sembrano tre elementi, che attengono all'utilizzazione e valorizzazione del personale con funzioni amministrative e tecniche: (i) un sistema di valutazione delle posizioni organizzative; (ii) un sistema di valutazione delle *performance* individuali; (iii) un sistema, trasparente e oggettivo, per stabilire le progressioni di carriera.

Oggetto dell'attività di valutazione interna del settore amministrativo dovrebbero essere le componenti di una gestione delle risorse umane che seguisse e mettesse in atto alcuni criteri fondamentali, quali: la creazione delle condizioni per il miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e della soddisfazione organizzativa collettiva e individuale; la diffusione di un'appropriata cultura organizzativa, nel senso della rimotivazione, della costruzione di un clima condiviso e positivo,

della logica del servizio e della responsabilità; la creazione delle condizioni per un miglioramento organizzativo all'interno di ogni ufficio; la valorizzazione del ruolo dei quadri intermedi; lo sviluppo e l'implementazione di un integrato ed efficace piano di formazione e crescita delle competenze; il consolidamento, nel rapporto tra le aree centrali dell'ateneo e le unità decentrate, di una logica di servizio e di efficace e reciproco raccordo, finalizzato al raggiungimento di obiettivi comuni che consentano il buon funzionamento dell'amministrazione in generale.

Politiche interne ai singoli atenei in funzione delle indicate finalità devono essere raccomandate, sostenute e monitorate dal governo centrale del sistema, anche attraverso iniziative di consulenza specifica (dove la ribadita esigenza di "visite di consulenza" da parte del sistema di valutazione). Solo nel contesto di politiche e di interventi di sostegno del tipo indicato si potrà approntare un sistema di valutazione esterno del settore tecnico-amministrativo degli atenei, come parte imprescindibile della necessaria attività di valutazione esterna del funzionamento di ciascuna università, dando così finalmente vita alla c.d. "valutazione istituzionale", pressoché totalmente assente nel nostro paese.

### ***La valutazione dei docenti***

A differenza della più gran parte dei sistemi universitari dei paesi sviluppati, il sistema universitario italiano non conosce un'attività istituzionalizzata di valutazione dell'operosità scientifica dei singoli docenti e del loro impegno didattico e nelle attività organizzative e gestionali della didattica e della ricerca. Com'è noto, al di là delle prove di accesso al ruolo, che comportano una valutazione della produzione scientifica e talora una pur labile verifica dell'idoneità didattica, l'avanzamento di carriera, o, meglio, la progressione stipendiale avviene per anzianità.

La presente proposta di legge prevede pertanto che, all'interno dell'istituendo sistema nazionale di valutazione, si dia luogo a valutazioni periodiche dei singoli docenti, facenti capo alla progettata Autorità indipendente per la valutazione del sistema universitario. In particolare, l'impegno dei singoli docenti nelle attività didattiche e nelle funzioni organizzative e gestionali della didattica e della ricerca ad essi affidate sarà periodicamente valutato dai Nuclei di ateneo, secondo metodologie e criteri fissati dall'Autorità indipendente e con il monitoraggio dell'Autorità stessa. La valutazione periodica dell'operosità scientifica sarà invece svolta, a livello nazionale, da apposite commissioni espresse dalle comunità scientifiche delle diverse aree disciplinari. Gli esiti della valutazione saranno determinanti per la progressione di carriera e stipendiale.

### ***Gli obiettivi della valutazione.***

Quanto agli obiettivi della valutazione, l'esperienza dei paesi di più collaudata sperimentazione valutativa in ambito universitario offre indicazioni importanti, che qui si richiamano come imprescindibile quadro di riferimento della presente proposta di legge.

Anzitutto, obiettivo specifico della valutazione è il miglioramento qualitativo di ciascun ateneo, in ogni settore dell'odierna *mission* universitaria, e del sistema dell'istruzione superiore e della ricerca nel suo complesso. La valutazione ha dunque per oggetto la verifica della qualità della didattica e della ricerca universitarie, dei servizi offerti (soprattutto per gli studenti), della gestione amministrativa e delle prestazioni degli atenei sul e per il territorio, in tutti i punti del sistema e a tutti i livelli della formazione e della ricerca. Il paese ha bisogno di un'elevazione culturale diffusa, di competenze qualificate diffuse, di capacità d'innovazione (economica, sociale e culturale) diffuse. Peraltro: (1) senza una base di qualità, che caratterizzi l'intero sistema universitario, non si produce neppure l'eccellenza (che non si crea dal nulla, né in isole sospese nel vuoto di un sistema dequalificato); (2) senza buone lauree non si fanno lauree specialistiche o magistrali di qualità, né dottorati di ricerca di eccellenza (la formazione/selezione dei talenti comincia dal livello della laurea e non è recuperabile nei livelli successivi).

Secondariamente, è prioritario implementare e sviluppare (a) quel tipo di valutazione che incentiva l'autovalutazione e (b) realizzare forme specifiche di sostegno e collaborazione, da parte del centro del sistema di valutazione, alla creazione di processi che mirino a migliorare le

prestazioni dei singoli atenei, con la collaborazione di tutte forze interne: amministratori, docenti, ricercatori, personale tecnico-amministrativo, studenti. L'organismo nazionale di valutazione, oltre a comprendere la presenza (non necessariamente fissa) di valutatori europei, dovrà pertanto articolarsi in un certo numero di gruppi itineranti di "visitatori", che verifichino le situazioni reali e suggeriscano, ove occorra, le buone pratiche (anche per evitare le trappole legate a indicatori soltanto numerici: dai "requisiti minimi" alle autocertificazioni ingannevoli, di cui è stato esempio emblematico l'incredibile vicenda della c.d. università "Franco Ranieri"). E' altresì importante prevedere *valutazioni ad hoc*, e dunque non del tutto standard, per atenei in condizioni di obiettiva differenza. Quelli maggiormente periferici e penalizzati dal contesto economico e socio-culturale andranno sostenuti, in un periodo iniziale, con appropriati interventi di supporto alle attività didattiche e di ricerca, con particolare riguardo ai rapporti con il territorio e alle forme di inserimento in reti nazionali e internazionali. Particolari forme di *contratti ad hoc* o di "accordi di programma", per altro già previsti dall'ordinamento vigente, di durata da stabilire (il modello francese è di 4 anni), stipulati dal Ministero (ma anche altri, a carattere integrativo, stipulati dalle regioni), potranno fornire l'occasione di monitorare il funzionamento delle istituzioni interessate, assieme al giusto incentivo per una loro trasformazione. Questa *contrattualizzazione* potrebbe essere utilmente estesa anche ai singoli corsi di studio, in casi e condizioni da definire.

In terzo luogo, occorrerà decidere, in un quadro di obiettivi strategici predefiniti e di regole certe, trasparenti e condivise, in quale momento, per quali settori di attività e sulla base di quali indicatori, il processo di valutazione esterna determinerà una sanzione positiva, che riconosca - con adeguati incentivi, anche di carattere finanziario - i comportamenti virtuosi. Nelle condizioni specifiche del sistema universitario italiano, caratterizzato dall'incidenza anche sulla situazione degli atenei di vistosi squilibri territoriali, non sembrano per ora opportune sanzioni negative, sotto forma di decurtazioni nell'attribuzione delle risorse, per effetto della valutazione, ad eccezione dei casi di violazione delle regole o principi comuni del sistema o di "mala gestione" (scelte palesemente truffaldine in materia, ad es., di offerta formativa, oltre al mancato accreditamento del o dei corsi, dovrebbero dar luogo anche a decurtazioni di finanziamenti, quanto meno nel senso di considerare i corsi stessi come non attivati e, quindi, non incidenti nel calcolo dei trasferimenti pubblici, segnatamente statali). Per tali ipotesi dovranno essere previste apposite sanzioni, fino a contemplare, per i casi più gravi, il ricorso a forme di potere sostitutivo.

In quarto luogo, nell'attuale situazione di anomia, quanto ai principi fondamentali, alle regole comuni e agli obiettivi strategici del sistema, e, al tempo stesso, di sovrabbondanza della normativa di dettaglio, qualsiasi esercizio di valutazione risulta difficilmente praticabile, poco credibile e scarsamente efficace. Sono pre-condizioni imprescindibili per la valutazione:

- a) la definizione della *mission* dell'università e delle finalità dell'istruzione e formazione superiore, con riferimento anche alla formazione permanente;
- b) una compiuta e univoca determinazione dell'autonomia riconosciuta agli atenei (con riferimento prioritario, ad es., al reclutamento e alla gestione del personale, docente e tecnico-amministrativo, e alla contrattualizzazione del rapporto fra ateneo e studente);
- c) la configurazione di una nuova *governance* sia del sistema, sia dei singoli atenei (individuazione delle responsabilità e dei poteri decisionali), adeguata all'autonomia delle università;
- d) la determinazione dei diritti e doveri essenziali, sia dei docenti, che degli studenti;
- e) l'affidabilità nel tempo dei flussi di finanziamento statali.

In assenza di un quadro esplicito e normato di principi, regole e obiettivi comuni al sistema non c'è possibilità di risposta al duplice, ineludibile quesito relativo al *cosa* si valuta e al *perché* si valuta. Peraltro, la valutazione non può innescare l'auspicato processo di "quasi-competizione" o di "emulazione competitiva" fra le università se queste non hanno i poteri e gli strumenti, anzitutto normativi e finanziari, per agire autonomamente nel perseguimento degli obiettivi strategici del sistema definiti a livello centrale

Infine, occorre aver chiaro che la valutazione costa, sia in termini finanziari, sia soprattutto in termini di impegno di tempo e, quindi, di risorse umane. E' pertanto opportuno mettere in

guardia, sulla base anche delle più consolidate esperienze internazionali, circa il rischio di un eccesso di “fatica valutativa”, quale tende oggi a prodursi - ad esempio - con il defatigante ripetersi degli esercizi relativi ai “requisiti minimi” ed il contemporaneo moltiplicarsi di attività di valutazione, interna ed esterna, della didattica e della ricerca, e quale anche la prospettiva qui indicata può determinare. Se non attentamente illustrate nei propri fini, confermate da un’adeguata pubblicizzazione dei risultati e rafforzate da un effettivo sanzionamento - positivo o negativo - le attività di valutazione rischiano di produrre effetti contrari a quelli perseguiti, essendo in definitiva percepite soltanto nella loro dimensione negativa, fatta di ripetitività, lavoro cartaceo, costi monetari e costi di tempo sottratto al lavoro di ricerca.

### **Il caso italiano: gli organismi di valutazione e i loro limiti.**

La funzione valutativa ha assunto rilevanza, nel corso dell’ultimo decennio, anche nel sistema universitario italiano, ma mostra limiti e carenze evidenti sotto il profilo sia dell’impianto ordinamentale, sia del suo concreto esercizio. Sul mancato decollo della valutazione pesano, oltre al ritardo del ceto politico e accademico nel prendere coscienza della profonda trasformazione in atto, legata al passaggio dall’università di élite all’università dei “grandi numeri”, alcune particolarità del caso italiano, tra cui:

- a) l’incompletezza, sul piano tanto normativo che delle prassi politiche e amministrative, del modello di autonomia riconosciuta agli atenei;
- b) l’inadeguatezza della struttura di *governance*, sia degli atenei che del sistema nel suo insieme, con una carente e confusa individuazione e differenziazione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità decisionali e con una frammentazione delle scelte a livello di micro-settori disciplinari;
- c) la mancata definizione di obiettivi strategici per la qualificazione degli atenei e del sistema, in rapporto ai quali ha ragione di esercitarsi la funzione valutativa;
- d) l’indeterminatezza del ruolo del governo centrale del sistema, oscillante tra le dichiarate (e, in parte, anche normate) intenzionalità del “governo a distanza” degli atenei e il permanere delle tradizionali forme del “controllo burocratico”, dirigitico e clientelare (ritornate in auge negli ultimi anni con il governo di centro destra), cui consegue la vanificazione di qualsivoglia esercizio valutativo;
- e) la diffusa refrattarietà del mondo accademico, anzitutto come attitudine mentale e culturale, alle esigenze e alla problematica stessa della valutazione, eccezion fatta per l’ambito della ricerca scientifica (ma limitatamente ai settori disciplinari tecnico-scientifici maggiormente integrati con la ricerca internazionale e, quindi, con le procedure di valutazione ivi abituali).

La conferma delle esposte considerazioni si ha nell’incerta configurazione e nell’improprio funzionamento degli organismi di valutazione, la cui situazione, sulla base della disciplina oggi vigente, può essere così sommariamente descritta.

A livello centrale del sistema, la funzione di valutazione esterna è stata originariamente prevista con l’istituzione, nel 1996, dell’*Osservatorio per la valutazione del sistema universitario*, sulla base della legge 537/1993 (articolo 5, comma 23). Tale organismo è stato successivamente ridenominato, e più compiutamente definito nelle sue funzioni, dall’articolo 2 della legge 370/1999, come *Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario* (Cnvsu). Alla luce della richiamata disciplina normativa, si rileva che il Cnvsu ha le seguenti caratteristiche:

- a) è nominato dal Ministro ed appare anche formalmente configurato come organo tecnico-consultivo del Ministero, presso uno dei cui Dipartimenti è amministrativamente allocato;
- b) è formato pressoché esclusivamente da professori universitari in servizio nelle università, in situazione dunque di potenziale conflitto di interessi, con nessuna presenza di portatori di interessi esterni al sistema;
- c) assomma in sé, da un lato, funzioni di valutazione e, d’altro lato, compiti vari di consulenza per il Ministro, tra cui la predisposizione di criteri e modelli per l’assegnazione delle risorse agli atenei;



d) concorre, di fatto, con il Ministro al riparto annuale (quota di riequilibrio) del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO);

e) risulta conseguentemente privo, sotto ogni profilo, dei caratteri di terzietà e indipendenza, che si ritengono universalmente propri di qualsiasi organismo deputato alla valutazione esterna.

Da segnalare, inoltre, che il Cnvsu ha competenza per la valutazione esterna delle attività didattiche degli atenei e delle relative strutture e servizi, ma non della ricerca. La valutazione della ricerca universitaria è stata invece affidata, per decisione dell'attuale Ministro, al *Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca* (Civr), che è a sua volta organo tecnico-consultivo del Ministero, di diretta emanazione del Ministro, con competenza specifica per la valutazione degli enti pubblici di ricerca. Nondimeno, il nuovo modello di riparto (per ora, di una quota) del FFO, elaborato dal Cnvsu e assunto dal Ministro già per il 2005, prevede che il 30% delle risorse sia assegnato agli atenei in ragione delle loro attività di ricerca, con evidenti problemi di coordinamento tra le informazioni e le valutazioni dei due differenti organismi (Cnvsu e Civr).

A livello di ateneo, l'attività di valutazione interna o auto-valutazione è esplicata dai *Nuclei di valutazione interna*, originariamente previsti dalla legge 537/1993 (articolo 5, comma 22), poi denominati *Nuclei di valutazione di ateneo* e più compiutamente configurati dalla legge 370/1999 (articolo 1, commi 1 e 2), che ne demanda la disciplina agli statuti delle università. I *Nuclei* presentano una natura ibrida di organismi per la valutazione interna o auto-valutazione degli atenei e, insieme, di terminali dell'organismo nazionale deputato alla valutazione esterna (Cnvsu), con una duplicità di funzioni che li pone oggettivamente in una situazione istituzionalmente ambigua. Nella prima funzione, anziché come valutatori essi sono talora utilizzati per supplire a difficoltà decisionali degli organi accademici, e comunque la loro attività non sembra incidere, di norma, sulle scelte di governo e sulla gestione degli atenei; nella seconda funzione, il loro ruolo viene deformato trasformandoli in organi certificatori relativamente ad adempimenti burocratico-statistici privi di effetti reali.

### **Le principali carenze del vigente sistema valutativo italiano.**

Un'analisi pur sommaria della richiamata disciplina dell'attività di valutazione e dei relativi organismi, unitamente alla considerazione dei criteri concretamente seguiti nella composizione e nelle modalità di funzionamento degli organismi stessi, nonché nel quotidiano dispiegarsi delle relazioni tra questi ultimi e gli organi di governo - centrali e d'ateneo - consente di individuare carenze particolarmente rilevanti.

In particolare, la funzione valutativa, sotto il duplice profilo dell'auto-valutazione e della valutazione esterna:

a) è 'strutturalmente' subalterna - quanto agli obiettivi, agli indirizzi e alle forme stesse del suo esercizio - ai poteri di governo (centrale e di ateneo), di cui gli organismi ad essa preposti sono, anche formalmente, emanazione diretta;

b) fa prevalentemente ricorso a parametri quantitativi, tendenti come tali alla comparabilità dei risultati, con l'obiettivo soltanto indiretto del miglioramento qualitativo (valutazione della 'produttività', più che della qualità);

c) è orientata, a livello nazionale, alla combinazione di verifiche valutative tanto dei risultati quanto delle modalità del loro perseguimento, con conseguente, impropria e indebita incidenza sugli ambiti dell'autonomia universitaria tanto "sostantiva" che "procedurale";

d) mostra il prevalere, soprattutto negli ultimi anni (in corrispondenza con il riemergere di indirizzi politico-amministrativi centralistici), di una tendenza alla proposizione di standard formativi omogenei, cui gli atenei sono chiamati a uniformarsi, che mal si conciliano con le specificità delle singole istituzioni formative, limitando di fatto gli spazi di autonomia e di emulazione competitiva tra gli atenei.

Conclusivamente si può osservare che, pur con notevole ritardo rispetto ad altri sistemi universitari europei, anche nel contesto italiano sono stati compiuti passi significativi nell'esercizio della funzione valutativa e nella crescita della cultura e delle pratiche della valutazione, ma in un

quadro complessivo di assenza di regole certe, di indirizzi non contingenti, di funzioni e di ruoli definiti, di responsabilità individuate.

In particolare:

- a) manca una “configurazione di sistema” dell’attività di valutazione, che, per altro, risulta scarsamente incisiva sulla gestione degli atenei e pressoché irrilevante per le scelte di governo centrale del sistema (di fatto, vi si ricorre solo quando serve al Ministro in carica);
- b) il sistema universitario italiano non è tuttora dotato di un organismo indipendente, autorevole e unitario per la valutazione esterna della didattica, della ricerca e degli atenei;
- c) il Ministero non dispone di competenze tecnico-scientifiche in grado di elaborare, in funzione dei provvedimenti da assumere, schemi di programmazione e modelli di ripartizione delle risorse, di simularne gli effetti, di vagliare gli esiti della valutazione, etc.;
- d) l’attività didattica, di ricerca e organizzativa dei docenti non è istituzionalmente valutata ad alcun livello e ad alcun fine;
- e) mancano indicatori di qualità della didattica e della gestione degli atenei;
- f) è tuttora in fase iniziale la valutazione delle strutture di ricerca, mentre appare particolarmente carente la valutazione *ex-post* della ricerca universitaria;
- g) non esiste ancora l’anagrafe nazionale della ricerca, benché prevista da apposite norme del DPR 382/1980;
- h) non sono previsti né standard qualitativi, né procedure definite per la costituzione o il riconoscimento di nuovi atenei, o di centri e scuole di eccellenza (che infatti si moltiplicano *ad libitum* del Ministro), né per l’accreditamento dei corsi di studio (i “requisiti minimi” per i corsi di studio - peraltro facilmente aggirabili - sono stati recentemente, prima, sospesi, poi svuotati di contenuto effettivo a seguito dell’articolo 1, comma 14, ultimo periodo, della legge 4 novembre 2005, n. 230).

***Il progetto: a) istituzione di un’Autorità indipendente per la valutazione del sistema universitario e della ricerca***

Per uscire dalle rilevate ambiguità e carenze e, soprattutto, dall’attuale dualismo fra valutazione delle università (affidata al Cnvsu) e valutazione della ricerca (affidata al Civr), occorre progettare l’istituzione di un vero e proprio **Sistema nazionale di valutazione delle università e della ricerca**, articolato su due livelli e due distinte tipologie di funzioni, attività ed organismi.

Il livello centrale, per le funzioni e le attività di valutazione *esterna*, che faranno capo ad un’apposita Autorità indipendente, di cui si propone l’istituzione, con contestuale soppressione degli attuali organismi (Cnvsu e Civr). Le risorse umane e materiali dei soppressi Cnvsu e Civr, in parte verrebbero utilizzate dall’Autorità stessa, in parte potrebbero contribuire all’indispensabile costituzione, di cui si è detto, di un apparato tecnico-scientifico all’interno del MIUR.

Il livello di ateneo, per le funzioni e le attività di valutazione *interna* o auto-valutazione, che faranno capo ai nuclei di valutazione di ateneo.

L’**Autorità indipendente per la valutazione del sistema delle università e della ricerca** avrebbe la competenza esclusiva per tutte le funzioni e attività di valutazione esterna della didattica e della ricerca universitarie, degli atenei e del sistema nel suo complesso, nonché dell’attività di ricerca degli enti pubblici e del sistema della ricerca pubblica nel suo insieme. Essa esplica inoltre le funzioni di indirizzo, supporto, vigilanza e coordinamento delle attività di auto-valutazione facenti capo ai nuclei di ateneo e agli analoghi organismi degli enti di ricerca.

L’Autorità indipendente, in analogia alle altre Autorità già istituite:

- è costituita ed opera sulla base dei principi di terzietà, indipendenza, professionalità, autonomia organizzativa, nonché di trasparenza e pubblicità degli atti;
- è composta da cinque membri, di cui almeno due esterni al mondo accademico italiano, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, scelti in una pluralità di ambiti culturali, professionali e sociali;

- è supportata da una congrua dotazione finanziaria e da un'adeguata struttura tecnica, sul modello delle Autorità già esistenti (concorrenza, telecomunicazioni, etc.).

Il Presidente dell'Autorità dovrebbe essere designato dal Presidente della Repubblica, prevedendosi per i restanti quattro commissari un coinvolgimento di istituzioni europee, del Ministro, degli organismi di rappresentanza istituzionale del sistema delle università e degli enti di ricerca e delle competenti commissioni della Camera e del Senato, con parere da esprimersi a maggioranza dei due terzi dei rispettivi membri. I componenti dell'Autorità durano in carica cinque anni e non sono rinominabili.

Al fine di assicurare la terzietà dell'Autorità indipendente, evitando situazioni di oggettivo conflitto di interessi, devono essere previste precise regole di incompatibilità, con qualsiasi rapporto di lavoro o di consulenza, diretto o indiretto, anche a titolo gratuito, con università italiane o con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. I professori universitari in servizio in università italiane e i dipendenti di università italiane o del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che siano nominati componenti dell'Autorità saranno collocati in aspettativa senza assegni per la durata del mandato. Nel triennio immediatamente successivo alla cessazione dell'ufficio di componente dell'Autorità, i professori universitari che ne abbiano fatto parte non potranno ricoprire la carica di rettore di università italiane, né far parte delle commissioni di valutazione comparativa per l'idoneità dei professori universitari o per la nomina in ruolo degli stessi.

Alla copertura delle spese di funzionamento dell'Autorità si provvede mediante assegnazione alla stessa di una quota annua del FFO e del fondo ordinario per gli enti pubblici di ricerca pari all'1 per mille per il primo anno, al 3 per mille per il secondo anno, al 5 per mille dal terzo anno in poi. La soluzione sembra ragionevole, trattandosi di un servizio per gli atenei e per il sistema universitario. Essa avrebbe anche il vantaggio di assicurare nel tempo l'adeguamento del finanziamento dell'Autorità in relazione all'andamento del FFO.

***(segue): b) ridisegno della composizione e delle funzioni dei nuclei di valutazione di ateneo***

Si propone un ridisegno della composizione e delle funzioni dei nuclei di valutazione di ateneo, secondo i seguenti criteri:

- i nuclei hanno competenza per tutte le funzioni e attività di valutazione *interna* (auto-valutazione) della didattica, della ricerca, delle strutture e servizi degli atenei, ivi compreso l'espletamento delle verifiche periodiche dell'attività didattica e organizzativa dei singoli docenti, nonché l'organizzazione delle valutazioni periodiche della loro attività di ricerca, da svolgersi con l'apporto di apposite commissioni scientifico-disciplinari nazionali, in conformità agli indirizzi e alle metodologie definiti dall'Autorità indipendente;

- l'azione dei nuclei è finalizzata ad offrire elementi di giudizio, ed eventualmente un supporto tecnico-conoscitivo e di consulenza, agli organi di governo dell'ateneo e delle relative strutture didattiche e di ricerca, per il miglioramento qualitativo delle prestazioni e dei servizi, nonché per la diffusione e il radicamento della cultura e delle pratiche della qualità; occorre inoltre assicurare la presa in esame, da parte degli organismi decisionali, dei giudizi formulati;

- sono escluse attività a valenza esterna dei nuclei, superando così con nettezza l'attuale ibrida configurazione della loro natura e dei loro compiti, che - ponendoli oggettivamente in una ambiguità di ruolo - ne compromette la credibilità e l'efficacia, sia verso l'interno che verso l'esterno dell'ateneo;

- la regolamentazione del funzionamento dei nuclei, affidata allo statuto di ciascun ateneo, deve garantirne il libero accesso alle fonti di informazione interne e l'efficienza operativa, nonché la possibilità di collaborazione, a carattere esclusivamente tecnico-informativo, con l'Autorità indipendente;

- la composizione dei nuclei dovrà basarsi su criteri di professionalità e di comprovata esperienza nel campo della valutazione di qualità, prevedendo che sia assicurata una congrua presenza anche di competenze esterne al mondo accademico.