

# Valutazione della ricerca, procedure e distribuzione delle risorse

## Editoriale

Gaetano Domenici

*Università degli Studi «Roma Tre», Dipartimento di Studi dei Processi Formativi, Culturali e Interculturali nella Società Contemporanea*

gaetano.domenici@uniroma3.it

---

I più recenti interventi di legge relativi all'Università italiana, tra i quali in particolare il DM del marzo 2010, *Linee guida per la Valutazione Quinquennale della Ricerca (VQR) 2004-2008*; il Regolamento che disciplina le modalità della formazione iniziale degli insegnanti, e, soprattutto, il Disegno di legge n. 1905 sulla *governance: Norme in materia di organizzazione dell'Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*, stanno dando origine ad una riorganizzazione strutturale della ricerca in ambito universitario.

Le norme e le proposte normative indicate, compreso il nuovo sistema di reclutamento dei docenti, in qualche modo postulano e comportano, infatti, un'accentuata modificazione delle forme organizzativo-procedurali della ricerca universitaria (oltre che delle strutture pubbliche di ricerca), nonché degli strumenti e delle finalità della sua valutazione.

La prevista *riduzione a circa la metà degli attuali 370 settori scientifico-disciplinari (con una consistenza minima di 50 ordinari per settore)*; la *soppressione delle Facoltà*, con il superamento della separazione delle strutture deputate allo svolgimento della didattica e della ricerca; l'irrobustimento delle procedure non solo di autovalutazione, ma anche e soprattutto di valutazione esterna della produttività scientifica tanto dei docenti universitari (in particolare della loro attività di ricerca, con la perdita, in caso di valutazione negativa, dello scatto stipendiale e del diritto di partecipazione alle commissioni concorsuali), quanto delle aree disciplinari in cui viene formalmente articolato il sapere, e delle strutture universitarie, con la distribuzione di parte delle risorse in base alla qualità della ricerca; le procedure concorsuali con nuovi criteri valutativi della produzione scientifica dei can-

didati, eccetera, sono, di fatto, taluni degli elementi di novità che stanno producendo effetti visibilissimi sia sui processi di organizzazione e messa in atto della ricerca, sia su quelli valutativi della stessa, orientando non poco atteggiamenti, disposizioni nonché ambiti, tipologia e finanziamento delle stesse attività di indagine scientifica.

Nel nuovo quadro che va via via delineandosi, con inimmaginabili contraddizioni, sono molteplici gli aspetti problematici considerati, da più parti, compresi il Comitato Universitario Nazionale (CUN) e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), come davvero bisognosi di un rigoroso approfondimento e di una positiva evoluzione. Tra questi, la totale assenza di riferimento, nei dispositivi di legge e/o amministrativi già varati o in cantiere, alla soluzione di due problemi cronici del nostro Paese che penalizzano costantemente gli atenei italiani nel confronto internazionale. Il primo è riferibile al piano della didattica e dell'alta formazione (piano che interessa non poco, anche come «oggetto» di ricerca, l'Area 11 CUN, delle *Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche*, cui in qualche modo fanno riferimento gli assi culturali di questa rivista). Cioè la bassa spesa procapite per studente (Italia: 8.600 dollari; media OCSE – Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico: 13.000 circa, dati OCSE 2008) e l'alto rapporto studenti/docente (Italia: 20; media OCSE: 15). L'altro aspetto problematico concerne invece il piano della ricerca, ossia i bassi investimenti rispetto al Pil (a seconda dei governi lo 0.9 o l'1.1% contro il 2% circa della media OCSE), cui è corrisposto in quest'ultimo biennio un inasprimento delle riduzioni di spesa pari a un miliardo e ottocento milioni di euro; un blocco del turn-over dei docenti del 75% dal 2009 al 2013 (periodo nel quale circa il 40% dei docenti va in pensione), ma con una promessa di nuovi investimenti, nella legge di stabilità finanziaria 2010, pari a circa 800 milioni (*sic!*). Dati di fatto, questi ultimi, cui si associano da una parte, il basso numero di ricercatori per numero di abitanti; dall'altra, il pericolo gravissimo di creare condizioni di soffocamento, se non morte della ricerca in settori scientifico-disciplinari numericamente minoritari, a causa dei nuovi accorpamenti dei dipartimenti, cioè delle strutture universitarie di ricerca, previsti, per risparmiare, dal citato DdL sulla *governance*.

Nonostante che da più parti si avverta la necessità di potenziare la collaborazione interdisciplinare per la soluzione dei diversi problemi scientifici e di ricerca, non pochi settori potrebbero trovarsi infatti costretti ad operare in dipartimenti o strutture ad alta numerosità (non meno di 35 ricercatori per dipartimento) con esperti di discipline con le quali risulta empiricamente difficile o forzata ogni possibile collaborazione in rapporto ad oggetti e procedure specifici di indagine, settori che risulterebbero, così, schiacciati,

soprattutto nelle decisioni di finanziamento e sviluppo, da probabili «dittature della maggioranza».

Altrettanto potrà verificarsi, in presenza della drastica riduzione dei finanziamenti pubblici e delle risorse umane, nelle relazioni reciproche tra aree e settori scientifico-disciplinari a differente attrattività delle risorse finanziarie del mercato, che in Italia risultano peraltro tra le più basse dell'area OCSE.

Un rischio, questo, ancor più esiziale se si considera, in estrema sintesi, che ad una simile perdita di indipendenza dell'Università è assai probabile che corrisponda una ancor più grave perdita del rilievo della Ricerca generale, disinteressata, la più produttiva a medio e lungo termine, a vantaggio di quella troppo finalizzata e applicativa che, pur importante, rappresenta una risposta alle sollecitazioni – soprattutto finanziarie – di un mondo che non sempre ha a cuore le «magnifiche sorti e progressive della scienza».

Occorrerà prevedere allora un auspicabile percorso di transizione, invocato anche dalla CRUI, al fine di verificare la praticabilità di possibili varianti in rapporto alla specifica situazione italiana e rispetto a criteri di efficacia e di uso delle risorse che vanno meglio definiti.

La ricerca può migliorare in qualità ed efficienza solo se le risorse finanziarie e il personale addetto risultano essere adeguati alle necessità non tanto dell'oggi quanto del più probabile o auspicabile futuro prossimo (risorse finanziarie e risorse umane, e in qualche modo qualità e produttività della ricerca scientifica sono fattori correlati). La riorganizzazione strutturale che dovrebbe accompagnarsi perciò ad una più larga disponibilità di risorse specificamente destinate alla ricerca universitaria sta invece avendo luogo in presenza di una loro diminuzione progressiva.

La distribuzione premiale di buona parte delle risorse rinvia perciò, con più viva forza, alle delicate questioni valutative delle attività di ricerca di docenti, aree e strutture.

Come ho già avuto modo di scrivere (cfr. il mio «La valutazione della ricerca universitaria. Questioni aperte», *Pedagogia Oggi*, 3(3), 2004, 16-22), l'avvio della valutazione della ricerca in Italia è rintracciabile, sul piano ordinamentale, nel Decreto Legislativo 204 del 5 giugno 1998, che aveva tra l'altro introdotto organismi, strumenti e procedure per la valutazione della ricerca, così dotando il nostro Paese, seppur tardivamente, di uno strumento assai utile per il miglioramento del sistema nazionale della ricerca. Strumento che è stato giudicato positivamente dalla quasi totalità del mondo accademico, nonostante che in ambito universitario il tema della valutazione, in generale, quello della valutazione della ricerca in particolare, suscitò da sempre reazioni contrastanti, che oscillano dal rifiuto totale fino alla completa accettazione d'ogni sua forma e finalità. Gli articoli 4 e 5 di quel decreto, prevedevano infatti, rispettivamente:

- a. L'istituzione di organi rappresentativi della comunità scientifica nazionale (CSN: Consigli Scientifici Nazionali), i quali in collaborazione con i rappresentanti della società civile (amministrazioni pubbliche, mondo della produzione, dei servizi, eccetera) dovevano costituire l'Assemblea della Scienza e della Tecnologia (AST) con lo scopo, tra l'altro, di formulare «osservazioni e proposte per l'elaborazione e l'aggiornamento del PNR» (Programma Nazionale per la Ricerca), per contribuire a determinare (art. 1) gli «indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi (del Governo) a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie».
- b. La costituzione del Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) con lo scopo di operare «per il sostegno alla qualità e alla migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, secondo autonome determinazioni con il compito di indicare i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca, di promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie, tecniche e pratiche di valutazione [...], favorendo al riguardo il confronto e la cooperazione tra le diverse istituzioni operanti nel settore, nazionali e internazionali».

Oltre alle ragioni valutative, per così dire fisiologiche, del controllo *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post* d'ogni attività di ricerca, vi erano quelle della razionalizzazione, della qualificazione e di una più spinta responsabilizzazione della spesa in strutture che godono di una certa autonomia e di fondi pubblici, ragioni che da più parti si vedevano ben considerate da quel Decreto Legislativo.

Dell'art. 5 del Decreto, in particolare, era stato apprezzato il collegamento esplicito del processo valutativo con la promozione del *confronto* e – soprattutto – della *cooperazione* tra le istituzioni di ricerca che operano nello stesso settore o nella medesima area, confronto e cooperazione indispensabili per la costituzione degli organi rappresentativi della comunità scientifica nazionale, compresa ovviamente quella universitaria, cui faceva riferimento il citato art. 4, oltre che per favorire un più forte sviluppo e una più ampia *diffusione della cultura della valutazione*.

È accaduto, invece, che l'attuazione di quanto previsto dall'art. 5 (costituzione del CIVR e attuazione del processo di valutazione della ricerca) sia avvenuta senza dar corso a quanto contemplato dall'art. 4 (costituzione dei Consigli Scientifici Nazionali e Assemblea della Scienza e della Tecnologia), con i conseguenti problemi di scarsa o nulla condivisione delle modalità di definizione e applicazione dei criteri valutativi dei prodotti della ricerca relativi a tante aree e/o sub-aree disciplinari, che a dir poco indeboliscono la credibilità e gli effetti della valutazione condotta.

L'apporto che in tal senso avrebbero potuto dare i previsti Consigli Scientifici Nazionali, sarebbe stato di grande rilievo: come si sa, gli esperti di settore pur abbastanza ampi possono più e meglio di altri contribuire alla definizione di criteri valutativi generali condivisibili (e alla determinazione della loro significatività) delle ricerche interne o molto prossime a quel settore specifico.

In effetti, tanto il *Decreto MIUR n. 2206 del 16.12.2003*, che ha disciplinato l'organizzazione generale delle procedure e delle modalità di valutazione dei risultati della ricerca, quanto le *prerogative generali del CIVR* di fatto esercitate, e, ancor più, le *Linee guida per la Valutazione della Ricerca* elaborate e poi proceduralmente applicate, hanno purtroppo stravolto lo spirito e le finalità, e perciò l'alta coerenza interna del D Lgs 204: delle attività di «cooperazione e confronto» tra le strutture di ricerca, si è prescelta, in modo esclusivo, solo quella del «confronto» tra esse. Anziché costruire un sistema valutativo caratterizzato dall'uso di criteri e procedure condivisi, in grado perciò di configurarsi come supporto a quelle strutture e come «sostegno alla qualità e alla migliore utilizzazione della ricerca scientifica», se ne è creato uno volto solo alla determinazione di una graduatoria (*ranking list*) delle strutture di ricerca e degli atenei, una vera e propria classificazione gerarchica del loro «presunto» valore, sulla cui base si sono poi correlati alcuni finanziamenti pubblici. Il tutto, peraltro, sulla base di una soggettività dei giudizi valutativi contrabbandati come oggettivi, perché non di rado espressi, a causa della esiguità numerica dei panelisti e della bassissima rappresentatività delle loro competenze rispetto all'ampiezza delle Aree di appartenenza dei prodotti da valutare, da *giudici inesperti o quasi-esperti* e talvolta persino convinti oppositori – come documentano taluni loro scritti – di particolari metodologie e procedure di indagine e/o dello sviluppo di settori o sub-settori disciplinari di appartenenza proprio dei prodotti della ricerca per i quali erano stati chiamati, in quanto pari e super-esperti, a valutare. L'effetto di compromissione della fiducia nella valutazione giusta ed equa della ricerca, prodotto da questa modalità procedurale, ha contribuito non poco all'inverosimile rallentamento dello sviluppo della cultura della valutazione anche in ambito universitario.

Alla luce delle considerazioni appena fatte, si può ben comprendere perché oggi siano molto avvertiti nel mondo accademico alcuni problemi che solo parzialmente sembrano risolti da quanto previsto dal citato DM marzo/2010, *Linee guida VQR 2004-2008*, rispetto al primo esercizio di valutazione della ricerca 2001-2003, e che occorrerà approfondire – anche su questa rivista –, sia per meglio orientare le scelte metodologiche dei panelisti; sia per mettere strutture e ricercatori in grado di rappresentare correttamente i prodotti delle proprie ricerche; sia ancora, ma non per ultimo, per sviluppare strategie valu-

tative teoricamente più consistenti e proceduralmente più affidabili di quelle a tutt'oggi disponibili e/o applicate.

C'è una questione certo non decisiva, ma neppure banale, del cambiamento dell'estensione dell'arco di tempo preso in esame dal secondo esercizio, passato dai tre ai cinque anni, lasciando peraltro inalterato il numero dei prodotti scientifici di ciascun ricercatore da valutare, cambiamento che non faciliterà i confronti diacronici delle strutture di ricerca e del Paese su basi di dati omogenee. Ma vi sono anche questioni di fondo, relative, per esempio, ai criteri, soprattutto d'ordine qualitativo, e agli elementi costitutivi da considerare per la strutturazione del giudizio di valutazione della qualità del prodotto-ricerca esaminato (Rilevanza; Originalità/innovazione; Internazionalizzazione e/o Potenziale competitivo internazionale), e questioni inerenti alle modalità procedurali per l'attribuzione dei prodotti scientifici a uno dei cinque livelli di merito predefiniti: (a) Eccellente; (b) Buono; (c) Accettabile; (d) Limitato; (e) Non valutabile. In relazione a quest'ultimo aspetto è peraltro fin d'ora registrabile un errore nella definizione degli intervalli di scala previsti per la collocazione dei prodotti: rispettivamente quando la pubblicazione si colloca: (a) nel 20% superiore della scala condivisa dalla comunità scientifica internazionale; (b) tra il 60 e l'80%; (c) tra il 50 e il 60%; (d) sotto il 50% della medesima scala; (e) quando la pubblicazione non è valutabile per palese plagio o inadeguatezza sul piano della pertinenza e/o documentale. L'errore, per quanto possa apparire banale, senza ulteriori univoche specificazioni in grado di uniformare le condotte di panelisti ed esperti aggiunti, può certo compromettere il posizionamento dei diversi prodotti: chi, ad esempio, si pone al 60% «della scala condivisa dalla comunità scientifica internazionale» è giusto che venga collocato in (b) oppure in (c)? In questo modo, infatti, l'esito valutativo dei singoli e delle strutture non rispecchierà la loro reale posizione relativa.

Alla questione della *fedeltà* dei dati valutativi si collegano alcuni altri quesiti: quanto è diffusa la consapevolezza che in questo prossimo esercizio valutativo descritto dalle *Linee guida VQR*, per ciascuna pubblicazione mancante rispetto al numero atteso verrà assegnato un peso negativo (-0.5) e che sia pertanto necessario avviare procedure che consentano scelte di prodotti in grado di rispecchiare davvero le ricerche dei singoli e delle strutture? E la scelta di assegnare in quei casi un peso negativo quanto senso ha se i ricercatori inattivi penalizzano la struttura ma non possono essere penalizzati a loro volta? Coloro che vengono classificati inattivi sono tali perché hanno assunto impegni istituzionali o un maggior carico didattico temporaneo, o perché non vogliono o non possono svolgere attività di ricerca?

Come si sa, il numero dei penalisti previsto per questo esercizio sarà senza dubbio relativamente alto, minore o uguale a 540 contro il numero davvero

esiguo di 151 del primo esercizio VTR (Valutazione Triennale della Ricerca) 2001-2003, ma quale qualità e pertinenza del giudizio valutativo si potrà garantire con il ricorso a non più di 2 esperti esterni per ogni Panel quando al proprio interno vi sono raggruppamenti e settori scientifico-disciplinari in alcuni casi tra loro più distanti di quanto non lo siano raggruppamenti che fanno capo a differenti Panel ovvero ad Aree disciplinari diverse? Come potranno i giudizi di qualità espressi da quegli esperti essere considerati davvero formulati da *pari*? Evidentemente, per una reale pratica di *peer-review*, soprattutto nella nostra Area CUN, la 11 – per la quale non possono né devono impiegarsi molte delle tecniche di analisi delle citazioni conosciute, a cominciare dall'*impact factor* – il numero degli esperti dovrebbe crescere in ragione di una soglia minima di pertinenza delle competenze disciplinari e interdisciplinari necessarie per articolare il giudizio valutativo sui diversi prodotti scientifici.

Ancora, quanto peso dovrebbe avere la quantità totale dei prodotti scientifici individuale e/o della struttura (nel caso specifico gli atenei) e/o dei dipartimenti resa pubblica nell'unità di tempo considerata dall'esercizio valutativo, ed eventualmente in quella immediatamente precedente?

Infine, ma solo come uno tra i tanti importanti esempi possibili, ricerche rigorose hanno posto in evidenza che gli *indicatori bibliometrici* misurano dimensioni differenti della qualità delle pubblicazioni e delle corrispettive ricerche; che a seconda delle finalità e degli scopi valutativi generali e di contesto alcuni *indicatori* vanno meglio di altri e che, seppur con la necessità di un controllo esperto, alcune fonti di dati come quelle connesse all'*Open Access* oltre che alle Anagrafi Istituzionali della ricerca, possono contribuire non poco a rendere più affidabili e rappresentativi i giudizi di valutazione.

Si comprende che ulteriori scelte, tecniche e politiche, sono ancora possibili per far diventare più equa, valida e attendibile, e perciò più equilibrata, credibile e accettabile la valutazione della ricerca di questo esercizio che sta per prendere il via, così da rendere più diffusamente condivisibili procedure e finalità del processo valutativo e soprattutto l'uso pratico, materiale, dei suoi risultati. Ma si comprende anche e soprattutto che criteri, strumenti e scopi della valutazione orientano non poco le scelte poste alla base di ogni decisione relativa all'avvio di una indagine scientifica. Le modalità della valutazione esterna tanto dei docenti, quanto delle strutture, producono, come si è detto, effetti visibilissimi sui processi sia organizzativo-procedurali, sia, soprattutto, della valutazione *ex-ante*, cioè di quella a prevalente carattere orientativo degli ambiti e della tipologia delle attività di ricerca nei quali impegnarsi con dedizione ed entusiasmo. In una parola, essi indirizzano le scelte strategiche oltre che tattico-occasionalmente dei ricercatori, favorendo o inibendo lo stesso sviluppo della cultura valutativa.

*Si ricordi che, se ai primi posti nella qualificazione della ricerca viene adottata la dimensione-criterio «Internazionalizzazione e/o Potenziale competitivo internazionale» è altresì vero che i problemi scientifici, anche a causa della loro crescente complessità, raramente si presentano come problemi meramente disciplinari. Per ipotizzarne e provarne la soluzione si richiede sempre più l'apporto collaborativo di una pluralità di saperi, di discipline, di specialisti, e, ovviamente delle relative procedure metodologiche.*

Non è per caso che in questi ultimissimi anni si è registrato un impulso relativo straordinario ad un più serrato dialogo tra discipline differenti e alla internazionalizzazione della ricerca e della comunicazione pubblica dei suoi esiti. Una internazionalizzazione non solo passiva, cioè assai prossima alla sudditanza culturale mascherata spesso da una falsa apertura, provinciale, ad esperti non italiani attraverso l'imposizione normativa della loro presenza nei gruppi di valutazione concorsuali o di progetti di ricerca. Ma una internazionalizzazione anche attiva, cioè tale da permettere una vera e propria circolazione internazionale di idee, teorie, procedure, proposte di analisi e soluzioni dei più diversi problemi conoscitivi delle diverse Aree e delle loro possibili relazioni, così come impone il requisito imprescindibile di ogni sapere accreditabile come sapere scientifico: l'essere sottoposto a vaglio critico pubblico, quindi relativo alla comunità degli esperti di area o di settore, qualunque sia la latitudine in cui essi operano e hanno la ventura di vivere.

*ECPS*, è una rivista sorta, tra l'altro, anche come risposta seppur particolare alle due «esigenze» di sviluppo della ricerca in campo educativo appena esposte e nel senso indicato. Gli esiti non del tutto soddisfacenti della VTR 2001-2003 in alcuni sub-ambiti educativi, per quanto derivanti da procedure non sempre affidabili per le ragioni prima esposte, hanno purtroppo spinto solo parzialmente l'ambito accademico e delle società scientifiche ad assumere, pur nella carenza delle risorse, decisioni e iniziative tendenti ad un effettivo miglioramento della formazione delle nuove leve di ricercatori.

*ECPS*, che rappresenta uno spazio pubblico di confronto e di conoscenza delle attività di ricerca in campo educativo, riserva una sezione alla messa in rete e alla stampa di articoli di rilevante valore scientifico che siano stati sottoposti al vaglio di *referee* di moltissimi Paesi, dando così ampio spazio alle pubblicazioni di esiti anche procedurali delle ricerche di giovani studiosi al fine di favorirne anche per questa via la loro formazione e per potenziare le iniziative di confronto interdisciplinare, nazionale e internazionale. Pure per questa ragione siamo ben lieti di presentare in questo numero articoli di studiosi appartenenti, tra gli altri, ai tre atenei romani e ai tre dipartimenti che si occupano specificatamente di problemi educativi dell'Università «Roma Tre».

Roma, dicembre 2010

---

# Research Evaluation, Procedures and Resource Distribution

## Editorial

Gaetano Domenici

*«Roma Tre» University, Department of Cultural and Educational Studies*

gaetano.domenici@uniroma3.it

---

Recent legislation concerning the Italian university system is giving rise to a structural reorganisation of university research. In particular, the Ministry Decree of March 2010 on guidelines for the five-year period of research evaluation 2004-2008, the Regulation governing methods for initial teacher-training and, above all, law bill no. 1905 on university governance, and namely on university organisation, academic staff organisation and recruitment, and the government's role in promoting the quality and efficiency of the university system. The above legislation and law bill, including the new procedures for teaching staff recruitment, in some way involve a marked change in the organisational and procedural aspects of university research (and of public research institutions) as well as of the instruments and aims of research evaluation.

The envisaged *halving of the current 370 scientific-disciplinary sectors (with a minimum of 50 full professors per sector), the suppression of university faculties* – going beyond the distinction between structures for teaching and for research purposes – and the strengthening of procedures not only of self-evaluation, but also – and above all – of external evaluation with regard to the scientific production of university academics (particularly of their research activities, with the risk of losing pay increases and the right to take part in examining commissions for academic staff recruitment in case of a negative evaluation), the disciplinary areas that knowledge is formally divided into, the university departments, with resource distribution based on the quality of research, the procedures in open competitions for staff recruitment with new evaluation criteria for candidates' scientific production, etc., are just some of the novelties having very visible impacts on research organisation and implementation as well as on research evaluation itself, thereby influenc-

ing the attitudes, dispositions, spheres, typology and financing of research activities themselves.

Within this new picture that is taking shape with unimaginable contradictions, there are many problems that several parties, including the National University Committee (CUN) and Conference of Italian University Rectors (CRUI), consider need rigorous analysis and positive development. These problems include the total absence of reference – in the newly approved or proposed legislation and/or administrative norms – with regard to the solution of two chronic problems in Italy that constantly penalise Italian universities with respect to foreign ones. The first concerns teaching and higher education (of no little interest, also as a research «object», for CUN Area 11 relating to historical, philosophical, pedagogical and psychological sciences, which the very cultural lines of this journal refer to). That is to say, the low expenditure per student in Italy (8.600 dollars as against an OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development – average of around 13.000 dollars; OECD data, 2008) and the high student/teacher ratio (20 in Italy compared to an OECD average of 15). The other problem concerns research and namely the low investment in this field with regard to GDP (between 0.9 and 1.1%, depending on the government in office, as against an OECD average of 2%), which has seen a further reduction of 1.8 billion euros in the last two years; a stop to teaching staff turnover of 75% from 2009 to 2013 (a period envisaging the retirement of about 40% of Italian university teaching staff), but with a promise of new investments in the new national budget of 2010 of around 800 million euros (*sic!*). To this must be added the low number of researchers per number of inhabitants and the serious danger of suffocating, if not downright killing off, research in numerically smaller scientific-disciplinary areas due to the recent regroupings of university departments – that is, the university research units – envisaged by the law bill on governance in order to cut costs.

Although there is a widely felt need to enhance interdisciplinary cooperation to solve the various scientific and research problems, quite a few sectors may find themselves having to work in crowded departments (with no fewer than 35 researchers per department) with experts in disciplines with whom any possible cooperation may be empirically difficult with regard to research objects and procedures; the sectors could thus end up being subjected to possible «dictatorships of the majority», above all in financing and development decisions.

In view of a drastic reduction in public funding and human resources, the same thing could also happen in the mutual relations between scientific-disciplinary areas and sectors that have a different appeal for financial

resources available in the market, which in Italy are among the lowest of OECD countries. This is an even more ruinous risk if one considers that, in short, such a loss of university independence is likely to correspond to an even more serious loss of significance of general, disinterested research, the one that is the most productive in the middle-long run, to the advantage of excessively targeted and applicative research which, although important, is an answer to the demands – above all, financial ones – of a world that does not always have the «magnificent and progressive destiny of science» at heart.

What should thus be envisaged is a transition process, also called for by the CRUI, in order to assess the feasibility of possible variants with regard to the specific Italian context and to criteria of effectiveness and resource use that require better definition. Research can only improve in quality and efficiency if financial and human resources meet not so much current needs, but the more likely and hoped for future ones (these resources, and somewhat also scientific research quality and productivity, are correlated factors). A structural reorganisation which should come about with greater availability of resources specifically geared to university research is instead being conducted with a gradual reduction in these very resources. The criterion of allocating a good measure of the available resources according to merit makes it all the more pressing to deal with the delicate issues of the evaluation of research activities of academics, areas and departments.

As I have already written previously (cf. my contribution entitled «La valutazione della ricerca universitaria. Questioni aperte», *Pedagogia Oggi*, 3(3), 2004, 16-22), research evaluation in Italy dates back to Legislative Decree no. 204 of 5 June 1998, which also introduced bodies, instruments and procedures for evaluating research, thereby providing Italy – albeit tardily – with a very useful tool for improving the national research system. This instrument was viewed positively by almost all academia, despite the fact that the theme of evaluation in universities, in general, and evaluation of research, in particular, has always roused contrasting reactions ranging from total rejection to complete acceptance of all its forms and aims. Articles 4 and 5 of that decree envisaged, respectively:

- a. The institution of bodies representing the national scientific community (the National Scientific Councils – CSN) which, in cooperation with representatives of civil society (public administrations, business sector, services, etc.), were supposed to constitute the Science and Technology Assembly (AST) in order to, amongst other things, provide observations and proposals for drafting and updating the National Research Programme (PNR) to contribute to establishing (Art. 1) the tracks and

- strategic priorities for (government) actions in favour of scientific and technological research, defining the framework of financial resources.
- b. The creation of a Steering Committee for Research Evaluation (CIVR) in order to support the quality and best use of national scientific and technological research, according to autonomous determinations with the task of indicating general criteria for the evaluation of research results, of promoting experimentation, the application and dissemination of evaluation methodologies, techniques and practices, favouring exchanges and cooperation between the various national and international institutions operating in the sector.

Apart from evaluative reasons that are physiological, so to speak, with regard to *ex-ante*, *in-progress* and *ex-post* control of every research activity, there are those of rationalisation, qualification and a more marked accountability of expenditure in departments and institutes that enjoy a certain degree of autonomy and public funding; many found these reasons well catered to by the aforesaid legislative decree. Art. 5 of the decree, in particular, was appreciated for the explicit connection of the evaluation process with the promotion of *dialogue* and, above all, *cooperation* between research institutions operating in the same sector or area: dialogue and cooperation are essential for creating representative bodies of the national scientific community, including the university one, that the aforesaid Art. 4 referred to, also with a view to greater development and a broader *dissemination of an evaluation culture*.

What happened, instead, was that the implementation of what was envisaged by Art. 5 (creation of the CIVR and implementation of the research evaluation process) occurred without giving rise to what was envisaged in Art. 4 (creation of national scientific councils and of a Scientific and Technology Assembly), with the resulting problems of little or no sharing of the ways of establishing and applying evaluation criteria for research products relating to many disciplinary areas and/or sub-areas, which, to say the least, weaken the credibility and effects of the evaluation carried out. The contribution that the envisaged national scientific communities could have made would have been of great significance: as we know, the experts of even broad sectors can, much more and better than others, contribute to establishing shared general evaluation criteria (and to determining their significance) of research either inside or very close to the sector concerned.

Ministry of Education *Decree no. 2206 of 16 December 2003*, which established the general organisation of procedures and methods for evaluating research results, along with the *general prerogatives of the CIVR* actually implemented, and even more so the *guidelines for research evaluation* drafted and then procedurally applied, have, unfortunately, overturned the spirit

and aims, and therefore the great internal consistency of Decree Law 204: of the activities of cooperation and dialogue between research institutions, what has been almost exclusively promoted is the activity of dialogue. Instead of building an evaluation system characterised by the use of shared criteria and procedures, and thus able to support those institutions as well as the quality and best use of scientific research, what has been created is merely a system geared to establishing a ranking of research institutions and universities – a real hierarchical classification of their «presumed» value – on which some public funding has been based. All this has been done on the basis of subjective evaluative judgements disguised as objective ones, owing to the small number of panellists and the very low representative nature of their competences with respect to the breadth of the areas that the products to be evaluated belong to; as well as to the *inexpert or quasi-expert judges* and sometimes even downright opponents – as some of their writings clearly show – of particular research and/or development methodologies and procedures of disciplinary sectors or sub-sectors that the research products belong to, for which they had been called upon to evaluate as peers and super-experts. The effect of compromising confidence in a just and fair evaluation of research, created by this procedural method, has contributed in no small way to the likely slowdown of development of a culture of evaluation also within the university system.

In the light of the aforesaid considerations, one can better understand why some problems are widely felt by academia today – problems that only partly seem solved by the above-mentioned guidelines of the Ministry Decree of March 2010, with respect to the first period of research evaluation 2001-2003, and which must be more deeply analysed – even in this journal, both to better steer the methodological decisions of panellists and also to enable institutions and researchers to properly represent the products of their own research; last, but not least, also to develop evaluation strategies that are theoretically more concrete and procedurally more reliable than the ones available and/or applied today.

There is also the non-decisive, but non-mundane, issue of changing the time-span taken into consideration by the second evaluation period – that is, five years instead of three – but leaving unchanged the number of scientific products of each researcher to be evaluated: this change will not facilitate diachronic comparisons of research departments and of the country itself according to homogeneous data. But there are also underlying issues relating to such things as criteria, especially qualitative ones, and the constitutive elements to be considered when structuring the evaluation judgement of the quality of the research-product examined (relevance, originality/innovation,

internationalisation and/or international competitive potential), and questions concerning procedures for attributing scientific products to one of the established five levels of merit: (a) Excellent; (b) Good; (c) Acceptable; (d) Limited; (e) Non-assessable. With regard to the latter aspect, we can find an error in the definition of the scale intervals envisaged for product collocation: respectively, when the publication lies within: (a) the top 20% of the scale shared by the international scientific community; (b) between 60 and 80%; (c) between 50 and 60%; (d) below 50% on the same scale; (e) when the publication is not assessable owing to blatant plagiarism or inadequacy as regards relevance and/or documentation. The error, however mundane it may appear, without any further univocal specifications that can bring uniformity to the conduct of panellists and supplementary experts, may certainly compromise the positioning of the various products. For example, if a publication falls on the 60% mark of the international scientific community scale, must it be placed in group (b) or (c)? In this way, the evaluation outcome of individuals and institutions will not reflect their real relative position. For instance, how widespread is the awareness that in the next evaluation period envisaged by the guidelines, for each publication missing from the expected number there will be a negative weighting (-0.5), and that it is necessary to implement procedures enabling the choosing of products truly reflecting the research of both individuals and institutions? And what is the sense of attributing a negative weighting in such cases if inactive researchers can penalise their institution but cannot themselves be penalised? And if researchers are classified as inactive, is it because they have taken on institutional duties or greater temporary teaching commitments, or because they no longer wish or are unable to conduct research activities?

As we know, the number of panellists envisaged for this evaluation period will undoubtedly be around 540 as against the much smaller figure of 151 of the first evaluation period (three-year evaluation) of 2001-2003. But what degree of quality and relevance of evaluation judgement can be guaranteed by resorting to not more than 2 external experts for each panel when there are groupings and scientific-disciplinary sectors within the same panel that are sometimes more distant from one another than groupings belonging to different panels and different disciplinary areas? How can the judgements on quality given by those experts be considered as really given by *peers*? Evidently, for a real peer-review, above all in our Area CUN 11 – for which many of the known techniques for analysing citations cannot and must not be used, starting from the impact factor – the number of experts should increase with respect to a minimum threshold of pertinence of the disciplinary and interdisciplinary competences necessary for providing an evaluation judgement on the various scientific products. Moreover, how much weight

should be given to the total quantity of scientific products of an individual and/or institution (and specifically a university) and/or department made public within the time frame considered by the evaluation period, and perhaps even by the one immediately before it?

Finally, but only as one of the many important examples possible, rigorous studies have highlighted how *bibliometric indicators* measure different dimensions of the quality of publications and of their relative studies. They have also shown how, depending on the general and context evaluation aims and purposes, certain *indicators* perform better than others and how, albeit with a need for expert control, certain data sources, such as the ones linked to Open Access and institutional records, can contribute in no small way to making evaluation judgements more reliable and representative.

We can see that further technical and political decisions are still possible to make research evaluation in the forthcoming evaluation period fairer, more reliable and valid, and thus more balanced, credible and acceptable, in order to obtain more widespread consensus on evaluation aims and procedures, and especially on the practical use of research results. However, we also see that, above all, evaluation criteria, instruments and aims do steer decision-making in no small way regarding the implementation of a scientific investigation. As already mentioned, methods of external evaluation of university academics and departments have very visible effects on organisational-procedural processes and, above all, on *ex-ante* evaluation: that is, on the evaluation of a mainly orienting nature regarding the spheres and kind of research activities in which to strive with dedication and enthusiasm. In short, they steer strategic as well as tactical-occasional decision-making of researchers, thereby favouring or inhibiting the very development of an evaluation culture.

*It must be recalled that, if the criterion-dimension of «internationalisation and/or international competitive potential» is adopted firstly and foremost in the qualification of research, it is also true that scientific problems, also due to their increasing complexity, are rarely seen as merely disciplinary ones. To hypothesise and implement a possible solution, there are increasing calls for the collaborative contribution of a great many knowledge domains, disciplines, specialists and, obviously, of the relative methodological procedures.*

It is not by chance that the last few years have seen an extraordinary drive towards greater dialogue between different disciplines and towards an internationalisation of research and the public communication of its results. This internationalisation has not rarely been a passive one, that is, something very close to a cultural subjection often disguised by a false, parochial opening up to non-Italian experts by officially providing for their presence on evaluation panels in academic staff recruitment and research projects.

But there has also been an active internationalisation, in order to enable a real international circulation of ideas, theories, procedures and proposals of analysis and solutions regarding various research problems in different Areas and their possible relations, as required of any knowledge for it to be credited as scientific knowledge: that is to say, the need to undergo public critical scrutiny by a community of area or sector experts, wherever they may live and work.

*ECPS* is a journal that has been created also with a view – albeit a particular one – to meeting the aforesaid two «needs» of research development in the educational field. The not completely satisfactory outcomes of the 2001-2003 evaluation period in some educational sub-fields – even if these outcomes may stem from procedures that are not always reliable for the aforesaid reasons – have, unfortunately and with a lack of the necessary resources, only partly encouraged academia and scientific societies to take decisions and initiatives for any real improvement in the training of future researchers.

*ECPS* is a public space for discussion and knowledge of educational research activities, and reserves a section to the networked circulation and printing of articles of significant scientific value that have been reviewed by referees of a great many countries. This provides great opportunities for the publication of – even procedural – outcomes of young scholars' studies in order to promote their training also in this way and to enhance initiatives for national and international interdisciplinary dialogue. For this reason, too, I take great pleasure in presenting this issue of articles by scholars of the three Roman universities and of the three departments of «Roma Tre» University that specifically deal with educational problems.

Rome, December 2010