La valutazione per il governo dell'Università

Pasquale Basilicata

Università degli Studi «Roma Tre»

dir_amm@uniroma3.it

EVALUATION FOR UNIVERSITY GOVERNANCE

ABSTRACT

The article reflects on how evaluation is essential for university governance in an advanced model of autonomy. Assuming there is no autonomy without responsibility, and no responsibility without evaluation of results, a new conception of evaluation of quality is provided, going beyond the two traditional ones, i.e. evaluation conducted by academia, and procedural quality based on compulsory standards. Scientific institutions must account for their powers, results and resources used, according to criteria that are as objective, predefined, clear and «verifiable» as possible. Only this kind of evaluation can achieve three fundamental aims: making universities responsible towards the state and society; developing virtuous competitive attitudes for university effectiveness and efficiency; rationalising public expenditure in higher education. The article then examines the background to the Bologna Process and the recent regulation of ANVUR (National University and Research Evaluation Agency) by Italian political institutions that have finally grasped the urgency of an external monitoring and coordination body to overcome the fragmentation of evaluation hitherto conducted with different actors, methods, aims and targets, involving great communication difficulties between national and international evaluation bodies. The need for quantitative indicators as well as peer-reviews in research quality evaluation is emphasised. Moreover, since governance cannot be separated from state allocation of resources to universities, the state university financing model (Education Ministry decree of 28 July 2004) is illustrated which led to overcoming old funding criteria largely independent of service quality. Finally, a critical analysis is made of evaluation in Italy and the current problems in funding.

1. IL PROBLEMA DELLA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Il tema della valutazione del sistema universitario è divenuto uno degli argomenti «caldi» per la pubblica opinione, per le parti politiche e per tutti gli addetti ai lavori. Tra questi ultimi in particolare, la valutazione è, per alcuni versi, temuta in quanto strumento di potenziale penalizzazione dell'operato individuale e delle strutture, per altri versi, auspicata come mezzo insostituibile di valorizzazione del merito. La stretta sulle risorse finanziarie, in gran parte causata dalla crisi economica mondiale, ha avuto perlomeno l'effetto di riportare il tema al centro del dibattito e quindi stimolare il confronto e la progettualità. Valutare, però, un sistema così complesso come il mondo dell'Università non è semplice.

È in seguito ai cambiamenti nel contesto economico, sociale e culturale del nostro Paese, che, a partire dagli anni '90, hanno spinto nella direzione dell'autonomia, che la cultura della valutazione comincia ad entrare nel dibattito sulla organizzazione del sistema universitario. In un modello avanzato di autonomia, infatti, il Centro si spoglia di alcune competenze affidandole agli Atenei, conservando il compito di definire i principali obiettivi e gli indirizzi generali ed assicurando a ciascuna Università le risorse necessarie per realizzare le proprie strategie. In tale contesto è d'obbligo inserire la valutazione, come strumento irrinunciabile di garanzia nei confronti degli utenti; di sostegno nei processi decisionali; di verifica della possibilità e della effettiva realizzazione degli obiettivi programmati in termini di costi, efficienza, efficacia e qualità dei prodotti.

Un modello di valutazione dell'Università e della ricerca costituzionalmente corretto e socialmente accettabile non può non basarsi su tre principi correlati: *autonomia, responsabilità, valutazione*.

L'autonomia, che è il tratto distintivo delle istituzioni scientifiche secondo quanto previsto dalla nostra Costituzione, è garanzia di libertà e quindi funzionale allo sviluppo della scienza, ma presuppone che le istituzioni scientifiche «rispondano» dell'uso dei poteri conferiti, dei risultati raggiunti e dell'impiego delle risorse assegnate. E ciò deve avvenire sulla base di criteri ed indicatori il più possibile oggettivi, predefiniti, chiari e «verificabili». In sostanza, non c'è libertà di insegnamento e ricerca senza autonomia, ma non c'è autonomia senza responsabilità e non c'è responsabilità senza una *valutazione dei risultati*.

La *valutazione dei risultati* storicamente non ha tradizione nel nostro Paese, in cui ha sempre prevalso la logica del controllo delle attività inteso come controllo sugli atti o sui comportamenti piuttosto che sui risultati. Finora gran parte delle valutazioni sono state usate come strumento di garanzia piut-

tosto che come strumento di *governance*. Nell'attuale panorama dell'istruzione superiore europea, caratterizzata da istruzione di massa, cambiamenti nel mercato del lavoro, razionalizzazione del finanziamento pubblico, crescente internazionalizzazione, è evidente che una valutazione autoreferenziale non basta più.

Infatti, oggi la valutazione dell'istruzione superiore in Europa fa riferimento ad un concetto di *valutazione della qualità (quality assessment)* che supera le due concezioni tradizionali: quella di una valutazione della qualità basata sulla professione, secondo cui la sola autorità competente e responsabile per valutare la qualità delle attività e dei «prodotti» accademici è la stessa comunità accademica, e quella della qualità procedurale, secondo cui la qualità delle istituzioni e del modo in cui operano si fonda sulla conformità ad un insieme di standard definiti in modo burocratico ed obbligatorio.

Solo una valutazione basata su questa nuova concezione della qualità permette di raggiungere tre obiettivi fondamentali: responsabilizzazione delle istituzioni autonome verso lo Stato e la società (*accountability*); sviluppo di comportamenti competitivi virtuosi tra istituzioni e stimolo per l'efficacia e l'efficienza sia a livello di sistema che di singole istituzioni; razionalizzazione della spesa pubblica nell'istruzione superiore per indirizzarla verso le istituzioni più efficaci ed efficienti¹.

Ovviamente la responsabilizzazione non va concepita come mero controllo svuotando l'autonomia del mondo accademico e provocando l'effetto di ri-centralizzare la *governance*. Occorre una via che riesca ad armonizzare valutazione esterna e valutazione interna attraverso una *peer review* responsabile.

Così come è necessaria una giusta *coerenza tra risorse fornite, complessità specificità del settore scientifico e risultati ottenuti*. Il tema della *governance* non può essere distinto da quello dell'allocazione delle risorse statali alle Università. Effettuando una valutazione che confronta realtà diverse in modo «assoluto» e univoco, si rischia riconoscere il merito soltanto a chi già parte da alti livelli di *performance*. Ciò porterebbe a concentrare il finanziamento pubblico verso pochi Atenei, con la creazione di oligopoli della conoscenza: le Università «sparirebbero» probabilmente proprio dai luoghi dove sono più necessarie per svolgere la funzione essenziale di crescita economico-sociale e cambiamento culturale. Certamente i fondi pubblici vanno distribuiti in base alle *performance* conseguite, ma una parte significativa di risorse dovrebbe andare anche «a chi migliora di più». Con un finanziamento basato esclusivamente sul livello assoluto di merito, l'esito potrebbe essere quello non di

¹ Si veda: M. Vaira, *La valutazione della qualità dell'istruzione superiore in Europa come campo organizzativo: istituzionalizzazione, pratiche, conflitti*. Paper per il Seminario AIS-AIV *Valutare l'università: per chi, come e perché*, marzo 2007, Università degli Studi «Roma Tre».

avere, come sarebbe auspicabile, molte università di qualità in concorrenza tra loro, ma poche università di qualità e molte università senza risorse.

2. LA VALUTAZIONE DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE NELLO SCENARIO EUROPEO

Alla fine degli anni '90, le riforme dell'istruzione superiore in Europa hanno subito un'accelerazione prodotta dal *Processo di Bologna*, processo di riforma a carattere europeo che si propone di realizzare entro il 2010 uno *Spazio europeo dell'istruzione superiore*². Accelerazione rafforzata anche dal sempre crescente interesse per l'istruzione superiore da parte del WTO (*World Trade Organisation*, in italiano: *Organizzazione Mondiale del Commercio*). È questo il momento che segna l'ingresso dell'istruzione superiore in una dimensione internazionale, dimensione che influenzerà sempre di più i governi, i sistemi nazionali e le singole istituzioni. Come sostiene El Khawas³ (2006), sempre di più programmi e schemi di valutazione della qualità nazionali dovranno essere comprensibili, comparabili e riconosciuti a livello internazionale o, quantomeno, nell'ambito dell'UE.

A seguito degli impegni comunitari assunti con il *Processo di Bologna*, gran parte dei Paesi dell'Unione Europea si sono dotati di agenzie nazionali per la garanzia della qualità e hanno cominciato a costruire reti di relazione tra queste agenzie e organismi (pubblici e privati) di valutazione della qualità. A livello europeo vi sono due organismi: la ENQA (*European Network for Quality*

² La *Dichiarazione di Bologna* del 19 giugno 1999, sottoscritta da 29 Paesi europei (che sono oggi diventati 46) si articola in sei azioni:

- *un sistema di titoli accademici facilmente leggibili e comparabili*: comprende l'attuazione di un supplemento al diploma allo scopo di migliorare la trasparenza;
- *un sistema fondato essenzialmente su due cicli*: un primo ciclo utile per il mercato del lavoro di una durata di almeno 3 anni e un secondo ciclo (Master) che richiede il completamento del primo ciclo;
- *un sistema di cumulo e trasferimento di crediti* del tipo ECTS, utilizzato nell'ambito degli scambi Socrates-Erasmus;
- *la mobilità degli studenti, degli insegnanti e dei ricercatori*: l'eliminazione di tutti gli ostacoli alla libertà di circolazione;
- *la cooperazione* per assicurare la qualità;
- *la dimensione europea dell'insegnamento superiore*: moltiplicare a tutti i livelli i moduli, gli insegnamenti e i filoni il cui contenuto, orientamento o organizzazione presentino una dimensione europea.

³ E. El Khawas (2006), *Accountability and quality assurance: New issues for Academic inquiry*, in J. J. F. Forest & P. G. Altbach, *International handbook of higher education*, Vol. 1 (pp. 23-37). Dordrecht, Netherlands: Springer

Assurance)⁴, che raduna 36 organizzazioni e 30 membri governativi, e la EUA (*European University Association*)⁵, che coinvolge oltre 500 istituzioni appartenenti a 46 Paesi. I due network svolgono attività nel campo della *valutazione della qualità* promuovendo schemi di valutazione della qualità omogenei.

Se negli anni '80 pochi Paesi europei avevano un sistema di valutazione, già nel 2003 in quasi tutti i Paesi sono presenti politiche e sistemi di valutazione, anche se con significative differenze nelle metodologie adottate.

Il processo attraverso cui gli schemi di valutazione della qualità arrivano dall'esterno, da organizzazioni ed istituzioni diverse dall'Università e sovranazionali si avvia, però, con il *Comunicato di Berlino* (19 settembre 2003), in cui i Ministri degli Stati firmatari del *Processo di Bologna* invitavano l'ENQA ad elaborare «una base condivisa di standard, procedure e linee guida sui processi di assicurazione della qualità» e a «cercare soluzioni adatte a garantire un adeguato sistema di *peer review* per le agenzie o strutture che si occupano di assicurazione della qualità e/o di accreditamento, presentando un rapporto ai Ministri su questi temi nel 2005 attraverso il Gruppo dei Seguiti di Bologna». Il processo arriva ad un importante risultato con il *Comunicato di Bergen* (19 e 20 maggio 2005), sottoscritto dalla Conferenza dei Ministri europei dell'istruzione superiore, con cui si sancisce l'adozione, da parte dei sistemi formativi nazionali, degli standard e delle linee guida per la *Quality assurance* tratteggiate dalla ENQA.

Tali standard (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, Helsinki, febbraio 2005) si articolano in:

- *Standard for internal quality assurance*, che definiscono le caratteristiche dei sistemi adottati dalle singole Università; si riferiscono, in particolare, alla politica e alla procedure per la *quality assurance*, al sistema di monitoraggio, alla valutazione da parte degli studenti, ai sistemi per la qualità della docenza, ai servizi per gli studenti, al sistema informativo e alle caratteristiche dell'informazione fornita all'esterno.
- *Standard for external quality assurance*, che definiscono le modalità con cui si esamina dall'esterno il sistema adottato da un'Università. Si fa qui riferimento alle modalità di analisi dei sistemi di *quality assurance* adottati internamente dagli Atenei, alle caratteristiche della procedure di analisi esterna, ai criteri di decisione, alla necessità di correlare i processi di analisi agli

⁴ La Rete Europea per la Garanzia della Qualità nell'Istruzione e Formazione Professionale (ENQA-VET, *European Network for Quality Assurance in Vocational Education and Training*) è un'associazione volontaria degli Stati membri, dei Paesi candidati, dei Paesi dell'EFTA-EEA e delle Parti Sociali europee.

⁵ L'EUA è un'organizzazione internazionale rappresentativa delle Università e delle Conferenze Nazionali dei Rettori.

obiettivi, alle modalità di reporting e follow-up, alle caratteristiche delle revisioni periodiche e alla necessità di analisi sistemiche.

- *Standard for external quality assurance agencies*. Si fa qui riferimento agli elementi che devono caratterizzare chi si occupa in ciascun paese di *quality assurance*.

Il *Processo di Bologna* ha dunque portato, attraverso l'introduzione di schemi di valutazione condivisi, di fatto ad uno standard comune europeo.

3. IL CONTESTO ITALIANO

L'Italia è stata tra i Paesi più sollecitati a dare attuazione agli impegni assunti a Bologna dando vita alla L. n. 370 del 19 ottobre 1999, con cui si dà corpo per la prima volta a un sistema di valutazione delle Università e delle singole strutture⁶.

La recente regolamentazione dell'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca) vuole essere la risposta italiana al problema della valutazione dell'istruzione superiore da parte di un'agenzia esterna al sistema e indipendente nei confronti dell'amministrazione, relativamente alla qualità delle attività delle Università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, secondo quanto stabilito nel 2005 a Bergen.

L'ANVUR, che sostituisce i due comitati della valutazione attualmente esistenti il CNVSU (Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, organo istituzionale del Ministero, cui spetta la valutazione delle attività didattiche degli Atenei e delle relative strutture) e il CIVR (organo di indirizzo specifico delle attività di ricerca, che valuta la ricerca), cura «la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici; indirizza le attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli Atenei e degli enti di ricerca; valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e di innovazione»

⁶ Con la L. n. 370 del 19 ottobre 1999 si trasforma l'Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario in Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) e si crea una nuova organizzazione del sistema di valutazione universitario fondata su un processo di concertazione inter-istituzionale sulle scelte di indirizzo che competono al Comitato nazionale e su uno stretto rapporto con i Nuclei di Valutazione di Ateneo. Il connotato essenziale del nuovo sistema è la stretta relazione tra i risultati del processo di valutazione e l'allocazione delle risorse.

(D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76, art. 2, comma 2) e «opera in coerenza con le migliori prassi di valutazione dei risultati a livello internazionale e in base ai principi di autonomia, imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti» (D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76, art. 2, comma 1)⁷.

L'istituzione dell'ANVUR testimonia dunque l'attenzione rivolta al tema della qualità universitaria da parte delle istituzioni politiche italiane, che finalmente hanno colto l'urgenza di un organismo esterno di supervisione e coordinamento al fine di superare, da un lato, la frammentazione di una valutazione realizzata finora con attori e oggetti diversi, con modalità ed obiettivi eterogenei, dall'altro, le grandi difficoltà di comunicazione tra i diversi attori e con il mondo della valutazione internazionale. La nuova Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca, che nasce con l'obiettivo di migliorare la qualità del sistema universitario italiano, allineandolo a quello dei Paesi più avanzati, è ritenuto dunque un importante tassello di un sistema nazionale di valutazione in cui ad una valutazione *ex-post* vanno affiancate una valutazione *ex-ante* (che riguarda la progettazione degli interventi e la definizione degli obiettivi, nonché dei modi con cui perseguirli) ed una valutazione *in-itinere* (in cui lo scopo è la verifica dei progressi conseguiti durante lo svolgimento dell'attività), non basate su un controllo burocratico formale del rispetto di format e procedure ma su un giudizio di merito.

È tuttavia in nessuna parte del mondo ad una stessa Agenzia di valutazione vengono affidati congiuntamente tanti compiti. Sarebbe stato forse più opportuno focalizzare l'attività dell'ANVUR sulla sola valutazione delle università, delle facoltà e dei dipartimenti universitari, con riferimento in particolare ai risultati dell'attività di ricerca.

4. LA VALUTAZIONE DELLA RICERCA

Per parlare correttamente di valutazione nel campo della ricerca occorre partire da un assunto di base: la ricerca è un'attività di cui è difficile comprende-

⁷ In attesa dell'attivazione dell'ANVUR, che dovrebbe essere operativa entro l'anno, si proroga il termine di operatività del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU). I soggetti che hanno finora concorso a tracciare il panorama della valutazione universitaria in Italia oltre al CNVSU, e al CIVR, sono: i Nuclei di Valutazione e delegati alla valutazione, attivi a livello di Ateneo; la CRUI, che negli anni ha sperimentato metodologie di valutazione e certificazione della didattica ormai diffuse negli Atenei e riconosciute anche in ambito internazionale dall'EUA; gli Enti di Certificazione, soggetti esterni all'Università che partecipano, a diverso titolo, al processo di controllo della qualità.

re a fondo i meccanismi e prevedere con certezza i risultati nonché valutare il loro impatto. Questo non significa, naturalmente, che queste difficoltà impediscano di sottoporre l'attività di ricerca a valutazione sia sotto il profilo strettamente scientifico che socio-economico. E ciò è tanto più necessario nelle moderne democrazie in cui ormai c'è una cultura di *public accountability* dell'operatore pubblico rispetto ai cittadini e di una valutazione del valore sociale ed economico degli investimenti pubblici.

In vari Paesi europei vengono utilizzati differenti indicatori quantitativi oggettivi, correlati in modo tale da assicurare una valutazione sufficientemente «robusta». Poiché ogni indicatore, da solo, ha delle controindicazioni che possono essere fuorvianti, l'uso congiunto di più di uno di loro serve ad evitare conclusioni non corrispondenti alla situazione effettiva. Così, ad esempio, pubblicazioni su riviste internazionali prestigiose, citazioni, collaborazioni internazionali con sedi di riconosciuta eccellenza, *impact factor* della rivista (valutazione del numero medio annuo delle citazioni per articolo ricevute dagli articoli pubblicati sulla rivista stessa), sono tutti esempi di fattori misurabili che, esaminati contestualmente, sono in grado di offrire, in generale, un rendiconto sufficientemente oggettivo della qualità scientifica. La valutazione di merito della qualità della ricerca non può, però, non essere basata anche sul giudizio degli addetti ai lavori, i cosiddetti pari. Alla valutazione quantitativa viene, infatti, di norma affiancata una valutazione più «calda», tramite il meccanismo del *peer-review*. Come sostenuto di recente dal nostro Consiglio Universitario Nazionale, nell'adunanza del 25 marzo 2010, «la valutazione dell'attività di ricerca individuale, a qualunque fine essa sia effettuata, deve comunque fare ricorso a un giudizio di merito sulla produzione scientifica, formulato da valutatori indipendenti e dotati della necessaria competenza disciplinare (*peer review*), che potranno servirsi anche dei parametri bibliometrici interpretandoli alla luce delle proprie esperienze e conoscenze (*informed peer review*). Il riferimento a parametri quantitativi da parte dei revisori, pur non potendo condizionare il giudizio qualitativo, è importante al fine di evitare che elementi di assoluta soggettività possano portare a valutazioni totalmente arbitrarie e a discrepanze gravi tra i giudizi espressi da soggetti differenti. [...] Nel campo delle scienze umane e sociali la situazione è resa ancor più complessa dall'assenza di basi di dati sufficientemente ampie e adeguate per il conteggio delle citazioni, e dal ruolo rilevante della produzione monografica, per la quale tale conteggio è intrinsecamente più difficile, se non addirittura impossibile, almeno con gli attuali strumenti di analisi».

Nello stesso tempo, se non può essere messa in discussione la necessità di una pubblica rendicontazione delle risorse date alla ricerca, la valutazione non può essere intesa solo come una sorta di momento di «verifica sociale».

Il significato più rilevante di un sistema di valutazione deve essere quello di strumento per migliorare la *performance* del sistema universitario e della ricerca, pubblica o privata che sia. Perché questo avvenga, andrebbe evitata una valutazione di tipo burocratico in cui non è previsto un coinvolgimento attivo delle strutture valutate. È necessario invece che la valutazione diventi un processo interattivo tra valutatore e valutato, in modo da arrivare a conclusioni al termine di un percorso trasparente, comprensibile e condiviso. Anche una valutazione ben progettata ed eseguita, se non è adeguatamente partecipata da coloro che vengono valutati, che sono la sorgente primaria delle informazioni necessarie per un'efficace valutazione, può portare a risultati esattamente opposti a quelli desiderati. «In quest'ottica è più che mai importante mantenere un atteggiamento aperto nei confronti dei meccanismi e delle regole per la valutazione, evitando irrigidimenti normativi e burocratici che rischierebbero di risultare superati in un breve arco di tempo, e quindi di frenare pericolosamente il pieno dispiegarsi delle potenzialità offerte alla ricerca realmente creativa dalle nuove forme della comunicazione scientifica»⁸.

Infine non è da trascurare il rischio di un'insufficiente consapevolezza dei tempi e dei costi della valutazione. La valutazione *ex-post* della ricerca richiede tempo, ed i miglioramenti delle *performance* delle istituzioni coinvolte non si potranno apprezzare significativamente nel breve termine. Una buona valutazione è un'attività costosa e impegnativa: è dunque importante non solo non pretendere risultati immediati, ma anche avere la pazienza di costruire gradualmente le competenze valutative necessarie, oggi probabilmente insufficienti nel nostro Paese.

5. VALUTAZIONE DELL'UNIVERSITÀ E FINANZIAMENTO PUBBLICO

Il modello di finanziamento degli Atenei statali, recepito dal Decreto Ministeriale 28 luglio 2004⁹, in accordo con la CRUI, ha determinato il superamento dei vecchi criteri di assegnazione dei fondi, da parte del MIUR, che avveniva tradizionalmente in modo per lo più indipendente dai servizi effettivamente prestati e dalla qualità di essi.

Proprio in funzione del sostegno alle azioni di innalzamento della qualità dei processi formativi, il nuovo modello rappresenta, in qualche modo,

⁸ Consiglio Universitario Nazionale, adunanza del 25 marzo 2010.

⁹ DM 28 luglio 2004, n. 146, «Approvazione Nuovo Modello di Valutazione Sistema Universitario».

il principale strumento di *governance* del sistema attraverso la ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) direttamente collegata, con la necessaria gradualità, con le percentuali di seguito proposte, alla valutazione dei seguenti elementi:

- 30% – domanda da soddisfare, misurabile in termini di studenti iscritti (considerando anche le loro caratteristiche);
- 30% – risultati dei processi formativi, misurabili annualmente in termini di crediti (Cfu) acquisiti;
- 30% – risultati delle attività di ricerca scientifica;
- 10% – incentivi specifici.

Lo snodo cruciale è da allora rappresentato dal livello qualitativo di funzionamento delle Università, sulla base del quale viene determinato l'incremento o la riduzione del finanziamento pubblico ¹⁰ nell'ottica della razionalizzazione dell'offerta formativa e dell'accrescimento del *trend* qualitativo del sistema formativo.

L'esame delle variazioni in più o in meno che, anno per anno, vengono applicate permette di esprimere valutazioni e giudizi sulle politiche di attuazione e di incremento di produttività attuate da parte degli organi di governo di ciascun Ateneo.

In tale quadro, hanno svolto un ruolo rilevante le particolari disposizioni del DM 5 agosto 2004 sulla «programmazione del sistema universitario per il periodo 2004/2006», con cui le regole preordinate a garantire il possesso dei requisiti minimi dei corsi di studio universitari, almeno nelle preliminari fasi di istituzione, sono diventate condizione irrinunciabile di oggettività e trasparenza. Sotto questo profilo, l'autonomia riconosciuta alle Università in base ai risultati oggettivamente accertati ha proposto con maggiore forza il problema della qualità, legittimando forme centralizzate di controllo finalizzate a trasferire la verifica/garanzia del livello di efficienza e di prestazione dall'interno all'esterno degli Atenei.

La richiesta di qualità, di trasparenza e di contenimento dei costi si è dunque coniugata alla percezione crescente dell'Università come fattore determinante per lo sviluppo individuale e sociale, ed insieme hanno dato vita ad una forte pressione proveniente dalla società scientifica e civile per un sistema di controllo e di valutazione in grado di rilevare, senza ombre, i processi posti in atto e i prodotti raggiunti in termini di risultati formativi.

¹⁰ Un dato che vale la pena ricordare e che descrive chiaramente la portata dell'innovazione è quello relativo al finanziamento che l'applicazione del nuovo modello ha determinato nel corso del 2005. Rispetto alle disponibilità dell'anno 2004, l'ammontare di risorse aggiuntive è stato pari a circa 300 milioni di euro (circa il 4 % di tutto il finanziamento statale). Nell'anno precedente tale modello era stato applicato destinandovi soltanto 29 milioni di euro.

Sulle istanze di finanziamento fluttuanti tra esigenze di maggiori risorse ed evidenti difficoltà delle finanze pubbliche, oltreché su altri fattori cruciali quali innanzitutto il processo di trasformazione della «missione» dell'Università, l'incremento esponenziale del numero di studenti e il moltiplicarsi delle istituzioni universitarie sul territorio, è andato così maturando l'orientamento per una valutazione sempre più oggettiva, esterna, affidabile e sistematica del rendimento delle Università e, nello stesso tempo, l'esigenza di acquisire una maggiore *accountability*.

Pur tra innumerevoli perplessità e problemi, e nell'esercizio della loro autonomia, gli Atenei hanno dovuto confrontarsi con la novità di rendere conto del proprio operato ai poteri pubblici e agli *stakeholders*, nonché all'opinione pubblica, e di riconoscere la centralità della valutazione nei sistemi di istruzione, formazione e ricerca, sia in ambito nazionale che internazionale, rispetto soprattutto ai processi di comparazione, integrazione e competizione dei sistemi formativi e di ricerca.

Le criticità tuttavia persistenti nei confronti della valutazione, in particolare in relazione alle insufficienti strategie individuate sia riguardo agli interventi di valutazione, sia al ruolo ad esse assegnato nei vari livelli decisionali, sono state in qualche modo recepite dalle disposizioni del DL 7/05, convertito in L. n. 43 del 31.3.2005. Si tratta di disposizioni con cui il MIUR ha definito una rinnovata cornice programmatica di valutazione delle Università, attraverso l'adozione, dal 2006, di programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro e in accordo con la CRUI, il CUN e il CNSU.

Ovviamente, nella ripartizione del Fondo Ordinario di Finanziamento delle Università si tiene conto dei programmi presentati dagli Atenei, secondo le seguenti voci nell'ambito delle linee generali:

- rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali e umane per quanto attiene i corsi di studio da istituire e attivare, nonché individuazione dei corsi da sopprimere;
- programma di sviluppo della ricerca scientifica;
- azioni per il sostegno e il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti;
- programmi di internazionalizzazione;
- fabbisogno di personale docente e non docente, a tempo sia determinato che indeterminato, compreso il ricorso alla mobilità.

Successivamente, le linee guida del 2008¹¹, nel rievocare l'autonomia, la responsabilità e la promozione del merito, descrivono scenari apparentemente più promettenti, offuscati tuttavia da una connotazione iper-centralista

¹¹ DM 19.3.2010, n. 8, «Linee-guida VQR 2004-2008».

della vita degli Atenei, sottoposti a un intreccio di oltre 170 norme, cui dovrebbero seguire numerosi decreti legislativi e oltre 500 regolamenti.

I tagli sembrano essere l'unico obiettivo e i contenuti delle linee guida si rivelano inadeguati a promuovere una vera riforma dell'Università, in grado di favorire davvero l'immissione di giovani docenti e ricercatori che, pur nella loro piena autonomia e responsabilità, siano soggetti ad una valutazione rigorosa.

Inoltre, la qualità della ricerca è connessa in modo significativo alla capacità didattica e al reale coinvolgimento nel funzionamento e negli obiettivi dell'istituzione universitaria. È quindi improcrastinabile, accanto alla ricomposizione del Consiglio di Amministrazione e alla ridefinizione dei compiti del Senato Accademico, promuovere sia il cambiamento in investimenti sulle infrastrutture e sulle persone, sia la definizione di un modello trasparente e condiviso di finanziamento pubblico degli Atenei che promuova l'equità e la coesione territoriale.

Per queste ragioni, la maggior parte del Finanziamento Ordinario va finalizzato al raggiungimento di obiettivi valutati da un'agenzia terza rispetto al Ministero e alle Università.

5.1. *Analisi critica dell'esperienza fin qui condotta: aspetti positivi e negativi per un primo bilancio*

Pur nell'evidenza dei notevoli progressi che, negli ultimi decenni¹² anche nel nostro Paese, sono stati compiuti nell'ambito sia della cultura che della prassi valutativa, il quadro normativo che si è realizzato non ne ha di fatto ancora consentito un efficace esercizio.

Tuttavia, è fuor di dubbio che l'ampia attività del CNVSU e del CIVR, unitamente a quella dei Nuclei di Valutazione di Ateneo, hanno dato un contributo inimmaginabile fino a qualche tempo fa, riguardo sia allo sviluppo e alla diffusione della cultura, delle metodologie e delle pratiche della valutazione, sia al livello di flussi informativi relativi allo stato degli Atenei, delle loro dinamiche e di quelle dell'intero sistema.

¹² Nel nostro sistema universitario, l'attività di valutazione è stata istituzionalmente avviata, insieme al riconoscimento dell'autonomia budgetaria degli Atenei, con l'art. 5 della legge finanziaria 1994 (L. 537/1993, «Interventi correttivi di finanza pubblica») e più compiutamente disciplinata nel 1999 (L. 370, «Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica», artt. 1 e 2 relativi rispettivamente ai «Nuclei di valutazione interna degli atenei», e al «Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario»).

In tale contributo, che è nello stesso tempo parte e condizione fondamentale per la funzione valutativa, si riconoscono interventi di primo piano, tra i quali:

- i Rapporti annuali sul sistema universitario realizzati dal CNVSU;
- i Rapporti annuali sulla condizione dei laureati elaborati dal consorzio AlmaLaurea;
- il modello e le procedure valutative esperite in modo innovativo dalla CRUI per la valutazione esterna della qualità della didattica universitaria (prima di «Campus» – per i D.U. –, poi di «CampusOne» – per le nuove lauree).

A fronte di tale rilevante impatto conoscitivo quali-quantitativo e della centralità del capitale umano, non va però trascurata la criticità rappresentata da una «troppa cultura esigenziale»¹³ nei confronti del capitale umano e della sua valutazione che, in particolare nell'ultimo decennio, è stata finalizzata a «chiedere e proporre sempre qualcosa di più». È ritenuto pertanto essenziale riflettere sul fatto che la valutazione rappresenta soprattutto lo strumento privilegiato per una maggiore efficienza ed efficacia in termini di trasparenza e di equità.

Oltre a ciò, è di qualche rilevanza anche la considerazione che il governo centrale non possa essere del tutto estraneo alla funzione valutativa, considerando soprattutto gli scopi del finanziamento pubblico. Più opportunamente, infatti, la costituzione dei due organismi, il Consiglio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca Scientifica, e l'Agenzia per l'Assicurazione della Qualità della Formazione Universitaria, definiti congiuntamente dal governo centrale e dalle Università, è la migliore garanzia per lo svolgimento di alcune funzioni, quali soprattutto la *quality assurance*.

Il primo organismo, CNVSU, anche al fine di attribuire i finanziamenti pubblici, di accreditare nuovi Atenei e definire i criteri per l'accreditamento dei corsi di studio, è destinato a valutare sia le politiche della formazione superiore e della ricerca, sia l'efficacia e l'efficienza dei diversi Atenei ed enti di ricerca. Le linee di intervento dovrebbero contribuire a rendere il sistema coerente con le scelte effettuate dai Ministri europei della formazione superiore, e a chiarire le responsabilità dei diversi organismi, assicurando una effettiva responsabilizzazione dei diversi soggetti coinvolti.

Il secondo, l'Agenzia per l'Assicurazione della Qualità della Formazione Universitaria, promuove la diffusione della cultura della qualità nella formazione superiore ed è finalizzata ad accreditare i singoli corsi di studio.

¹³ G. De Rita, Paper presentato al Convegno *La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e di «governance»* promosso dal MIUR, dal CNSV e dalla CRUI, l'8.10.2003, poi pubblicato a cura della fondazione CRUI.

Entrambi hanno a riferimento gli *standard* e le linee guida comuni per «la *quality assurance* nell'istruzione superiore» proposti dall'ENQA e adottati dalla Conferenza di Bergen, con il compito di assicurarne soprattutto l'indipendenza e la piena autonomia operativa.

5.2. *Investimenti e Fondo di Finanziamento Ordinario*

Il sistema universitario italiano si basa su Università che offrano contemporaneamente didattica e ricerca; è a prevalente finanziamento pubblico e prevede l'offerta di accesso all'istruzione universitaria la più ampia possibile.

L'obiettivo principale resta dunque quello di investire sul capitale umano e sul sapere, facendo in modo di allineare l'Italia alla media dei Paesi OCSE per numero di laureati, ricercatori e docenti, per spesa per studente e per capacità.

Nel DPEF approvato nel luglio 2009, sono riportati allarmanti dati statistici che descrivono la posizione arretrata dell'Italia rispetto alla media dei Paesi UE/OCSE su molti parametri, quali ad esempio numero dei laureati (12% contro 26%) e dei ricercatori, investimenti per studente (6.900 € contro 9.600), rapporto docenti/studenti, internazionalizzazione. Una delle cause è rappresentata dal minor investimento per l'istruzione (circa lo 0,8% del Pil rispetto alla media europea dell'1,3%).

Non è pensabile parlare di riforma del sistema universitario quando, a fronte di aumento di 12 miliardi di spesa pubblica e un calo di 20 miliardi di Iva (a parità di consumi) incassato con lo scudo fiscale, sono stati tagliati 8 miliardi per la scuola e 1,4 per le Università. Infatti, i tagli della L. 133/2008¹⁴ riducono per un verso, il Fondo di Finanziamento Ordinario di 1,4 miliardi (su circa 7 in totale) in quattro anni, e per l'altro, rimpiazzano solo parzialmente, per il 2010, 400 milioni derivanti dallo scudo fiscale (mentre il Ministro Gelmini nel DPEF ne prevedeva 815). Si tratta quindi di circa 10 miliardi di tagli in tre anni, considerati insieme quelli alla scuola e alla ricerca.

La Corte dei Conti ha ribadito di recente che le spese fisse per il personale – che per legge non dovrebbero superare il rapporto del 90% (anche nel caso delle Fondazioni) – già ora coprono il 100% del Fondo di Finanziamento Ordinario. In questa situazione molti Atenei prevedono che nel 2011 si verifichino enormi difficoltà operative e di funzionamento.

¹⁴ L. 133/2008, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25.6.2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria».

La gravità della situazione viene ulteriormente evidenziata, semmai ce ne fosse bisogno, dal confronto con ciò che sta avvenendo, ad esempio, nella vicina Francia, che investe 11 miliardi per l'Università e 8 per la ricerca.

In tale scenario, si aggiunga pure la situazione complessiva dei servizi, delle strutture per la didattica e la ricerca – residenze per gli studenti, biblioteche, laboratori, aule – che è veramente allarmante e pone serie difficoltà anche per il normale funzionamento delle strutture. I nodi da sciogliere sono quindi: i meccanismi di finanziamento e di riparto del FFO, la valutazione della ricerca, la forma di contratto per i ricercatori, il diritto allo studio, l'orientamento, le residenze, il *welfare*, la promozione del merito, il reclutamento e i ruoli di docenza, nonché la coesione territoriale.

Accanto al ripristino delle risorse tagliate, occorrono, a tale scopo, regole più chiare e soprattutto una valutazione più rigorosa.