

\\ 401 \\

**La valutazione del sistema universitario italiano:
una storia recente**

di

Dino Rizzi*
Paolo Silvestri**

Febbraio 2002

CAPP Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche

***Dino Rizzi**

Università Ca' Foscari di Venezia

rizzi.dino@unive.it

****Paolo Silvestri**

Università di Modena e Reggio Emilia

silvestri@unimo.it

CAPP Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche – www.capp.unimo.it - email: capp@unimo.it
Dipartimento di Economia Politica – V.le Berengario, 51 – 41100 –MODENA

La valutazione del sistema universitario italiano: una storia recente

Dino Rizzi

Università Ca' Foscari di Venezia
rizzi.dino@unive.it

Paolo Silvestri

Università di Modena e Reggio Emilia
silvestri@unimo.it

Riassunto

Il lavoro propone una ricostruzione delle principali vicende legate alla formazione del sistema di valutazione delle università in Italia, con l'indicazione dei risultati raggiunti e della strada ancora da percorrere. Viene analizzato il problematico rapporto tra nucleo di valutazione e organi accademici dell'ateneo e, a livello superiore, l'analogo rapporto tra Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario e Ministero dell'Università. Viene evidenziato, in particolare, il difficile ruolo assegnato ai nuclei di valutazione interna che, in base alle norme introdotte negli ultimi anni, si trovano ad esercitare anche compiti di valutazione esterna, con un evidente conflitto d'interesse. Infine, viene proposta una razionalizzazione del sistema nazionale di valutazione che assegni ai nuclei solo compiti di valutazione interna, mentre il Comitato dovrebbe svolgere un più incisivo ruolo nella valutazione esterna delle università.

Abstract

The paper presents an analysis of the main events regarding the making of a national university evaluation system during the Nineties and the main results achieved so far. The structure of the evaluation system presents some problems related to the role of internal evaluation units inside the universities and, at a central level, to the connections between the National University Evaluation Council and the Ministry for Universities and Scientific and Technological Research. Recent national laws assign to the internal evaluation units a difficult task: the external evaluation of their universities, with a clear problem of clashing interests. Therefore, we propose a reform of the national evaluation system in order to assign the task of university self-evaluation to the internal evaluation units, while strengthening the powers of the National University Evaluation Council that should perform a true external evaluation of universities.

Questo lavoro è stato presentato al Convegno “*Qualità del processo formativo ed esiti sul mercato del lavoro*” Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 16-17 novembre 2001. Gli autori ringraziano i partecipanti per gli utili commenti.

1. Introduzione

Fino a pochi anni fa l'università non aveva mai ragionato su se stessa, né altri soggetti pubblici o privati avevano affrontato con sistematicità il tema del ruolo, delle risorse impiegate e dei risultati ottenuti dal sistema universitario italiano. Come in altri ambiti della pubblica amministrazione, tale riflessione inizia nei primi anni '90, inizialmente per merito della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e, successivamente, per iniziativa del Governo che, dal 1994, ha richiesto l'istituzione dei nuclei di valutazione interna nelle università e, dal 1996, ha istituito l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (denominato Comitato dal 1999).

Dopo una prima fase in cui i nuclei delle università sono stati lasciati liberi di sperimentare le tecniche di valutazione più appropriate, negli ultimi anni alcune leggi e decreti hanno investito i nuclei di valutazione di nuovi compiti, in particolare per la valutazione *ex-ante* di progetti che le università presentano al MURST per nuove iniziative didattiche (corsi di dottorato, corsi di laurea) e per ottenere finanziamenti (piano triennale di sviluppo).

Questa nuova fase pone il problema del ruolo del nucleo di valutazione all'interno del proprio ateneo. Non è facile, infatti, dipanare il conflitto di interessi in cui il nucleo si trova coinvolto: deve assecondare i progetti della propria università o deve ergersi a garante degli interessi della collettività? Poiché non sempre le due esigenze coincidono, la soluzione del dilemma è determinata, caso per caso, dall'interpretazione delle attuali norme sull'autonomia universitaria da parte degli attori (componenti del nucleo, da una parte, e rettori e organi accademici, dall'altra), con comportamenti e risultati diversi nei vari atenei.

Il lavoro si divide in due parti. Nella prima viene effettuata una ricostruzione delle principali vicende legate alla formazione del sistema di valutazione delle università in Italia, con l'indicazione dei positivi risultati raggiunti e della strada ancora da percorrere. Nella seconda parte viene analizzato il problematico rapporto tra nucleo di valutazione e organi accademici dell'ateneo e, a livello superiore, l'analogo rapporto tra Ministero dell'Università e Comitato per la valutazione del sistema universitario.

2. Evoluzione storica della valutazione delle università in Italia

La valutazione delle università in Italia ha origini recenti ed è stata "forzata", come frequentemente accade nei processi di riforma che investono la pubblica amministrazione, da alcuni interventi legislativi che ne hanno scandito l'evoluzione: la legge n. 537 della fine del 1993, che istituisce il sistema di valutazione, e la legge n. 370 del 1999, che lo riforma. Anche prima della 537 si discute di valutazione, fuori e dentro l'università. Dall'inizio degli anni '90 si susseguono provvedimenti, prima settoriali e successivamente di carattere più generale, che stimolano il sorgere di sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione e che prefigurano un modello che condiziona, certamente sul piano normativo, quello delineato per gli atenei. Parallelamente, all'interno del settore universitario, per opera della CRUI, si effettuano le prime sperimentazioni di valutazione e di messa a punto di batterie d'indicatori.

L'effettivo avvio della valutazione nelle università non può però essere datato prima del 1996, anno di istituzione dell'Osservatorio; è, infatti, solamente con la nascita di questo organismo che la valutazione delle università viene portata a "sistema". Kells (1999), nel ripercorrere le caratteristiche dei sistemi nazionali di valutazione universitaria di circa 20 paesi, ritiene che un sistema di valutazione possa funzionare ad un livello soddisfacente dopo circa 10-20 anni dalla sua istituzione: ne consegue che non si tratta tanto di discutere se il nostro sistema di valutazione delle università abbia raggiunto il suo assetto definitivo e ottimale, va da sé che siamo ancora nell'infanzia, ma se la legislazione delinei un disegno

coerente di tale sistema. E' a questa questione che si cerca di dare risposta, ripercorrendo le fasi che hanno scandito l'origine e poi lo sviluppo della valutazione delle università in Italia.

2.1 *I primi tentativi di valutazione: il ruolo della Conferenza dei rettori*

Le prime proposte organiche di valutazione delle università italiane sono avanzate dalla CRUI nel corso dell'Assemblea Generale dei rettori del 12 settembre 1991. In quella sede viene licenziato un documento in cui si sottolinea l'importanza di avviare la "*valutazione dell'attività e dell'efficienza dei singoli atenei*" e di istituire "*al loro interno, nuclei di valutazione che offrano assistenza, sia al Rettore che agli organi elettivi che concorrono alla gestione delle università*" (Allulli, 1995). Viene quindi nominata una commissione che lavora su due binari: sviluppare una riflessione che porti a identificare il modello organizzativo a cui i nuclei debbono riferirsi e definire indicatori di efficienza e di efficacia per tutte le università.

E' interessante evidenziare la scelta compiuta, a monte del lavoro della commissione, dalla Conferenza: il nucleo è un organismo *interno* all'università che ha come referenti *gli organi di governo dell'ateneo*. E' vero che un'indicazione in tal senso era già contenuta nella legge n. 186 del 1989, istitutiva del Ministero dell'università, che disponeva che il regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità prevedesse forme di controllo *interno* sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università e sui singoli centri di spesa, ma è pur vero che in altri paesi, con una ben più radicata tradizione nel campo valutativo (si pensi, ad esempio, agli Stati Uniti che hanno iniziato a introdurre clausole valutative all'interno delle norme congressuali già nel 1965), la prassi si basa sull'azione di valutatori indipendenti e dunque del tutto esterni dall'amministrazione¹.

La commissione conclude i lavori nel 1995, ossia dopo l'emanazione della legge n. 537/1993 che istituisce i nuclei nelle università e l'Osservatorio; ciononostante va sottolineato che il metodo proposto dalla CRUI ha in larga misura condizionato lo stile di lavoro dei primi nuclei ed ha costituito un importante punto di riferimento per la cultura della valutazione nell'università². Il rapporto conclusivo della CRUI (Allulli, 1995), oltre a mettere a punto una batteria di oltre 70 indicatori, contiene infatti alcune prescrizioni sulle finalità e l'oggetto della valutazione e sulle modalità organizzative dei nuclei che vale la pena di richiamare.

Per quanto riguarda la finalità, si conviene che la valutazione debba valorizzare e rendere più *efficienti e produttive le risorse* e che debba riguardare le strutture (amministrative, didattiche e di ricerca) e *non i singoli individui*. A questo fine i nuclei devono principalmente mettere in relazione le risorse investite con i risultati conseguiti a livello di ateneo e delle strutture.

L'obiettivo primario della valutazione è il *quality improvement* dell'ateneo, ma si riconosce esplicitamente che essa possa anche servire a sostenere le decisioni relative alla *distribuzione delle risorse*, sia a livello locale sia nazionale.

La valutazione prende le mosse da *indicatori ed elementi oggettivi* e il nucleo ha la funzione di predisporre le metodologie per la rilevazione dei dati; affinché sia garantita la possibilità di effettuare confronto tra sedi e facoltà, tutti gli atenei debbono adottare un *modulo base di rilevazione dati comune*.

L'approccio *quantitativo*, che si basa sia su batterie di indicatori sia su indagini *ad hoc* (indagini sugli sbocchi occupazionali dei laureati, sulle strutture e le attrezzature di ricerca,

¹ Questa alternativa pare, in primo tempo, essere stata presa in considerazione anche dal legislatore che nel decreto legislativo n. 29/1993 aveva previsto la possibilità, per le singole amministrazioni, di avvalersi anche di consulenti esterni, esperti in tecniche di valutazione e di gestione.

² Si veda a questo proposito il Doc 5/97 dell'Osservatorio, sul ruolo e l'attività dei nuclei, che richiama espressamente le proposte del documento conclusivo della Crui (Allulli, 1995) in merito alla organizzazione dei nuclei di valutazione.

sull'organizzazione amministrativa, ecc.), deve però essere integrato con quello *qualitativo*, che si fonda sul confronto diretto con i soggetti, addetti e utenti, che operano nel sistema. Vi è, infatti, consapevolezza del rischio che un esclusivo ricorso ad indicatori non colga adeguatamente la dimensione qualitativa dell'istruzione universitaria.

La valutazione *interna*, da parte di soggetti che operano nel sistema, deve essere integrata con quella *esterna*; ovvero è necessario che nei nuclei operino anche soggetti esterni, che si effettuino indagini sugli utilizzatori del "prodotto" e che si conducano analisi da parte di esperti indipendenti.

C'è inoltre consapevolezza che per valutare i risultati bisogna conoscere gli *obiettivi* che l'istituzione intende perseguire, ma che, in un sistema complesso, gli obiettivi o non sono espliciti o non sono chiari, e quindi sono difficilmente traducibili in termini operativi e misurabili. È dunque necessario che gli organi di governo "*definiscano in termini operativi i propri obiettivi di funzionamento e sviluppo e le relative modalità di verifica*" e che i nuclei individuino gli indicatori per verificarne il raggiungimento.

Per quanto riguarda, infine, la natura dei nuclei, questi non sono soggetti decisori, ma sono legittimati dagli organi di governo. Il nucleo deve pertanto essere nominato dagli organi (Consiglio di amministrazione e Senato accademico) sulla base della *competenza tecnica* e a questi organi deve riferire.

Parallelamente all'attività di studio e progettazione portata avanti dalla commissione, la CRUI è direttamente operativa su altri due fronti: la produzione di dati e la sperimentazione della valutazione qualitativa. Nel 1992 viene messo a punto un questionario per rilevare le principali informazioni degli atenei; la rilevazione è effettuata negli anni accademici dal 1992/93 al 1997/98. I dati, pubblicati in volumi che mettono anche a disposizione una batteria di 80 indicatori, hanno costituito il principale strumento di lavoro dei primi nuclei di valutazione. Purtroppo i dati e gli indicatori riferiti all'intero sistema sono generalmente stati messi a disposizione delle università con ritardo e spesso con informazioni incomplete, il che ha notevolmente indebolito le potenzialità dell'iniziativa, limitando la possibilità di confronto.

Nel 1993 la Commissione europea lancia un progetto pilota di valutazione della qualità delle attività universitarie, che interessa 46 atenei in 17 paesi europei, con l'obiettivo di sperimentare una particolare metodologia e di verificarne la sua applicabilità a livello europeo (Modica, Stefani, 1997). La modalità di funzionamento del progetto, la cui realizzazione è stata seguita dalla CRUI nel 1995, prevede che i singoli atenei predispongano un rapporto di auto-valutazione utilizzando una batteria standardizzata di indicatori e una griglia predefinita di argomenti; il rapporto viene esaminato da una commissione di esterni che fa una visita in loco e presenta proprie conclusioni che vengono discusse pubblicamente. Si tratta dunque di una metodologia che integra la valutazione interna con quella esterna; l'approccio quantitativo con quello qualitativo. L'esperienza è stata successivamente importata nel progetto Campus di valutazione dei diplomi universitari finanziati dal Fondo Sociale Europeo.

2.2 *La legge n. 537 del 1993*

2.2.1 *L'istituzione dei nuclei*

Nel sistema universitario italiano la valutazione entra a pieno titolo con l'articolo 5 della legge 537/1993, che istituisce i nuclei di valutazione e ne definisce la missione: "*nelle università, ove già non esistano, sono istituiti i nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento*

del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente”.

La norma prevede che la relazione annuale, con cui i nuclei debbono riferire agli organi generali di direzione, abbia anche valenza esterna, dal momento che deve essere inviata al Ministero per essere esaminata dall'istituendo Osservatorio, anche ai fini della assegnazione delle risorse alle università: *“la relazione dei nuclei di valutazione interna è trasmessa al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica ... per la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività della attività di ricerca e di formazione, e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse. Tale valutazione è effettuata dall'osservatorio permanente da istituire, con decreto del Ministro...”.*

La missione assegnata ai nuclei, generica quanto di ampio respiro, ricalca quella prevista dalla legislazione dell'epoca sui controlli interni della pubblica amministrazione ed in particolare quanto disposto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, che prevede l'istituzione in tutte le amministrazioni di *“servizi di controllo interno o nuclei di valutazione con il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche...”.*

La normativa universitaria presenta però una differenza di non poco conto: nel tentativo di creare un collegamento diretto tra ampliamento della autonomia finanziaria e gestionale degli atenei (stabilita dallo stesso articolo 5 della 537/1993, attraverso l'istituzione del budget unico) e valutazione della loro attività, è prevista una possibile ricaduta della valutazione condotta a livello locale sulla assegnazione delle risorse (prescrizione in realtà largamente disattesa, almeno fino al 1999).

Se dunque, da un lato, i nuclei escono da questo primo round normativo con una missione compatibile con il modello che nel frattempo si andava prefigurando sia in sede CRUI sia, a livello più generale, nell'ambito della pubblica amministrazione, dall'altro nascono segnati da una contraddizione: ogni ateneo deve dare vita ad un nucleo interno che verifica, con imparzialità e competenza, l'efficienza e l'efficacia dell'università, ma nello stesso tempo deve rendere conto, attraverso una relazione annuale, al Ministero (ovvero all'Osservatorio), che potrà utilizzare il suo lavoro per valutare i risultati conseguiti dall'ateneo, anche ai fini della assegnazione delle risorse.

Non desta dunque meraviglia se gli atenei tardano a dare vita ai nuclei di valutazione e se prevale la tentazione di ricorrere a personale interno alle singole università: il rischio che una valutazione troppo cruda possa danneggiare finanziariamente l'ateneo, peraltro in un quadro di maggiore incertezza rispetto al passato (la “scatola nera” del fondo di riequilibrio³), consiglia di percorrere timidamente la strada della valutazione. Al riguardo è utile ricordare che nel 1994 risultavano istituiti solamente tre nuclei di valutazione interna e che bisogna attendere ancora due anni, alla fine del 1996, per contare 51 nuclei, su 56 atenei pubblici; di questi solamente 35 avevano però preparato la relazione annuale, che all'epoca costituiva l'adempimento formale principale dei nuclei, e solo 25 l'avevano inviata al MURST. Alla stessa data circa l'80% dei membri dei nuclei era costituito da personale universitario e i membri interni, della stessa università, erano il 63% (Osservatorio, 1997, Doc 5/97)⁴.

Il ritardo nell'avvio dei nuclei è invero anche legittimato dal ritardo con cui viene istituito l'Osservatorio permanente, che vede la luce nei primi mesi del 1996 e viene di fatto posto nella condizione di operare solamente nella seconda metà dell'anno (Osservatorio, 1997, Doc 7/97).

³ Cfr. Giarda et al. (1996)

⁴ Né pare che tale tendenza al ricorso ad accademici della stessa università sia stata successivamente corretta, nonostante i vincoli introdotti dalla legge 370/1999 sulla composizione dei nuclei (Cfr. il Rapporto 2000 del Nucleo di valutazione dell'università di Firenze, Appendice 2 a cura di V. Ferraro).

Come si è accennato, l'attività dei nuclei di valutazione nei primi anni si estrinseca principalmente nella redazione della relazione annuale, attività che comporta, nella migliore delle ipotesi, la costruzione di batterie di indicatori e la messa a punto di metodologie che ne consentano la lettura al fine di valutare adeguatamente la "produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa". In realtà, dato lo stato generalmente incompleto e lacunoso dei sistemi informativi delle università, la maggior parte delle risorse dei nuclei viene assorbita dalla costruzione di basi di dati a livello locale. Quello delle basi informative è un problema micidiale che condiziona tutta la prima fase di attività sia dei nuclei sia dell'Osservatorio: non si può comprendere ed apprezzare appieno l'attività svolta dai nuclei e dall'Osservatorio se non si ha un'idea dello stato disastroso in cui versano all'epoca le informazioni nel sistema universitario.

Un primo accurato identikit dei nuclei è costruito dall'Osservatorio che, attraverso un'apposita rilevazione e un esame del contenuto delle relazioni annuali inviate al Ministero, ne analizza la loro composizione e le principali caratteristiche. L'analisi, che si riferisce alla situazione alla fine del 1996 (Osservatorio, 1997, Doc 5/97), viene successivamente ripetuta nel 1997 (Osservatorio, 1998, Doc 10/98). Tre sono le principali osservazioni critiche che emergono da quel lavoro:

- 1) si ha la percezione che in diversi atenei i nuclei siano stati costituiti solamente per adempiere ad un *obbligo formale*, prova ne sia che non tutte le università li hanno istituiti; che buona parte dei nuclei non ha ancora redatto la prima relazione annuale; che il mandato dei membri dei nuclei è spesso eccessivamente breve; che in molte situazioni non è previsto un compenso per un lavoro che, già all'epoca, è riconosciuto essere particolarmente oneroso; che gli uffici di supporto, là dove previsti, sono tendenzialmente sottodotati di personale; che in genere manca un regolamento di funzionamento dei nuclei; che ai nuclei è data scarsa visibilità istituzionale;
- 2) emerge inoltre con chiarezza che i nuclei sono davvero *organismi interni* degli atenei: i suoi membri sono nominati per lo più dai rettori e a questi debbono riferirsi; non sono previste particolari regole che ne tutelino l'autonomia (criteri di nomina, incompatibilità ecc.); assolutamente preponderante risulta il peso di docenti interni a scapito di esperti esterni;
- 3) infine, dall'esame di merito delle relazioni, si evince, al di là della maggior o minor completezza delle stesse, una *difficoltà intrinseca dei nuclei a fare valutazione* e ad andare oltre alla raccolta di dati. In particolare risulta molto carente la capacità dei nuclei di rendere coscienti gli organi decisionali della qualità degli obiettivi (in relazione agli obiettivi generali avanzati dal Ministero, dall'Osservatorio, dagli enti locali, e dai referenti sociali) e della rispondenza tra obiettivi dichiarati ed azioni.

Da questa attività di monitoraggio, che si conclude con un valutazione di merito della qualità delle relazioni dei nuclei e relativo *rating* in cinque classi, scaturiscono due effetti: la messa a punto, da parte dell'Osservatorio, di un documento che indica lo standard, in effetti eccessivamente ambizioso, con cui dovrebbero essere redatte le relazioni annuali⁵ (Osservatorio, 1998, Doc 11/18) e una spinta emulativa, che induce i singoli nuclei a migliorare il contenuto delle relazioni annuali (e, di conseguenza, anche il sistema di monitoraggio e il grado di copertura degli argomenti indagati). Da questa esperienza si trae dunque una lezione importante: la valutazione da parte dell'Osservatorio dell'attività dei nuclei dà dei risultati; i nuclei sono inclini, per vocazione professionale, a migliorare il loro lavoro e a correggersi.

⁵ La relazione standard è infatti articolata in 8 sezioni ed oltre 120 paragrafi.

2.2.2 *L'istituzione dell'Osservatorio*

Ma la vera innovazione della legge n. 537/1993, in campo valutativo, è l'istituzione dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario e la scelta, certamente coraggiosa da parte del Ministero, di dare vita ad un organismo di profilo prettamente tecnico. La sua effettiva attivazione avviene con un certo ritardo: i compiti a carattere continuativo e generale dell'Osservatorio sono infatti fissati dal decreto ministeriale del 22/2/1996 e i membri sono nominati con il decreto del 2/3/1996.

Le finalità dell'Osservatorio riprendono quanto stabilito dalla legge 537/1993, ovvero la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione e la verifica dei piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche in ordine all'assegnazione delle risorse. Questa attività si articola nella predisposizione di documentazione e di proposte tecniche, nella redazione di rapporti di verifica e nella espressione di pareri. L'Osservatorio è inoltre tenuto a presentare una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario italiano, elaborata sulla base delle relazioni predisposte dai nuclei di valutazione di ciascuna Università, e a fornire al Ministero il supporto necessario per la promozione e la diffusione della cultura della valutazione e dell'autovalutazione⁶. Ulteriori compiti derivano poi dalla normativa settoriale che richiede di esprimere pareri (ad esempio per la determinazione dei posti nei corsi ad accesso limitato; per la ripartizione dei fondi a favore dei collegi universitari; sulla regolamentazione dei dottorati di ricerca; ecc.), di mettere a punto standard e di attuare verifiche sulla sussistenza di requisiti minimi previsti dalle norme (ad esempio nel caso di istituzione di nuove facoltà o nuove università)⁷. Particolare impegno viene infine profuso, in collaborazione con l'Ufficio statistica e l'Ufficio programmazione, che gestiscono le basi dati più rilevanti all'interno del Ministero, nella costruzione di un sistema informativo che consenta di dotare il centro di adeguati sistemi di monitoraggio. Nei primi anni l'Osservatorio svolge dunque un'attività ad ampio raggio che, adeguatamente documentata nei rapporti e nei documenti disponibili nel suo sito Internet, consente al sistema universitario di compiere un salto, sotto il profilo delle informazioni e della documentazione disponibile, inimmaginabile solamente alcuni anni prima.

Come si è accennato, l'istituzione dell'Osservatorio rappresenta l'innovazione principale, almeno rispetto al disegno valutativo inizialmente prefigurato dalla CRUI. Con l'Osservatorio si passa infatti da un sistema di valutazione costruito come sommatoria di soggetti decentrati (i nuclei), più o meno omologati e tenuti in rete da basi di dati confrontabili, ad un sistema duale, che combina l'attività di valutazione delle singole università con quella del sistema universitario nel suo complesso.

In un primo tempo, grossomodo nel periodo 1996-1998, ciò che emerge con forza è la funzione di valutazione svolta dall'Osservatorio nei confronti dell'intero sistema universitario; si pensi all'attività in materia di valutazioni dei piani triennali, ai pareri espressi sulle nuove università, alle iniziative sul diritto allo studio, ma soprattutto all'attività sul riequilibrio, che costituisce il motore della riforma. L'enfasi della valutazione si sposta così dal livello locale a quello di sistema, e di conseguenza dall'autovalutazione alla valutazione con finalità allocative; questo mutamento di prospettiva ha l'effetto netto di potenziare il sistema di valutazione delle università, senza andare a scapito delle prerogative dei nuclei, che non vengono toccate, ma semmai risultano arricchite dalla possibilità di attingere ad informazioni, dati e procedure prima non disponibili.

⁶ L'attività dell'Osservatorio è puntualmente definita da un programma annuale predisposto entro il 30 ottobre ed approvato dal Ministro ed è documentata da una relazione annuale sull'attività svolta.

⁷ Una prima presentazione del sistema italiano di valutazione è contenuta in Biggeri-Scarpitti (1998). Recentemente Scarpitti (2001) ha presentato una più completa ricostruzione della attività di valutazione dell'Osservatorio/Comitato. Altre informazioni si possono trovare in UR-Università Ricerca (AA.VV. 1997 e 1998) e in Capano (1998).

L'istituzione dell'Osservatorio e lo sviluppo della normativa di settore sono però destinati a modificare la natura e la missione stessa dei nuclei. Questo mutamento si renderà palese solamente a partire dal 1999, quando la minacciata ricaduta della valutazione sulla assegnazione delle risorse inizia a prendere corpo con il coinvolgimento dei nuclei nell'attività di valutazione *ex-ante* di specifiche iniziative degli atenei (ci si riferisce alle norme sulla programmazione del sistema universitario per i trienni 1998-2000 e 2001-2003, a quelle sui dottorati e sui nuovi corsi di laurea avviati nell'ambito della riforma dell'autonomia didattica, che verranno esaminati nel prossimo paragrafo). Se, fino a quel momento, i nuclei (nella loro generalità, naturalmente ci sono sempre le eccezioni) non erano stati in grado di far adottare ai rispettivi atenei un'esplicita strategia di programmazione delle azioni e delle risorse, l'unica effettivamente coerente con un sistema di valutazione improntato a verificare "*mediante analisi comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica*", e si erano barcamenati tra un'insidiosa e difficile attività di valutazione della routine degli atenei (la didattica, la ricerca e l'amministrazione) e l'illusione che la cultura della valutazione si potesse trasferire per osmosi alle strutture universitarie e al corpo accademico (Boffo, Moscati, 1998), a partire dal 1999 sono forzati dalla stessa normativa di settore a fare proprio l'approccio programmatico. Da quell'anno i nuclei di valutazione sono finalmente chiamati a fare il loro mestiere: gli organi di governo debbono indicare gli obiettivi e le risorse necessarie per realizzarli e i nuclei debbono verificare la coerenza degli uni con gli altri. Come si dirà, questa rinnovata funzione dei nuclei sembra però trovare impreparati tutti i protagonisti del sistema di valutazione: atenei, nuclei, Osservatorio e Ministero e fa emergere i limiti di una rete decentrata di soggetti delegati alla valutazione, molto probabilmente pensata in un contesto, quello dell'inizio degli anni '90, che non prevedeva l'esistenza dell'Osservatorio (e nemmeno la riforma del sistema universitario).

2.3 *Le novità legislative del 1999-2001*

Come si è detto, nel periodo 1999-2001 si assiste ad uno sviluppo molto sostenuto dei compiti dei nuclei e ad una sostanziale modificazione del loro ruolo e dei rapporti che intrattengono con il proprio ateneo e con il centro. Accanto ad alcune norme che comportano, quasi in modo incidentale, un progressivo coinvolgimento dei nuclei nella attività di valutazione delle iniziative delle università, vengono emanati due provvedimenti che toccano esplicitamente l'organizzazione e filosofia della valutazione (universitaria e non): il decreto legge n. 286 del luglio 1999, che riforma i sistemi di controllo interni nella pubblica amministrazione e la legge n. 370 dell'ottobre 1999, che ridefinisce l'architettura complessiva del sistema di valutazione nel sistema universitario.

2.3.1 *Valutazione e piano triennale di sviluppo*

Un nuovo compito viene attribuito ai nuclei di valutazione dal DPR n. 25 del 27/1/1998, che emana il regolamento, previsto dalla legge n. 59/1997 (Bassanini I), di disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario⁸. La procedura prevede, a fronte della determinazione degli obiettivi del sistema universitario e della finalizzazione delle relative risorse finanziarie fatta dal Ministero, che le università formulino delle proposte indicando le risorse necessarie, sia disponibili, sia da acquisire sui fondi stanziati per la programmazione. Tali proposte debbono essere accompagnate da una relazione tecnica, predisposta dal nucleo di valutazione dell'ateneo, che valuti la congruità tra "*contenuto delle iniziative, gli obiettivi dichiarati e mezzi indicati*". Il ruolo del nucleo è poi ulteriormente rafforzato dalla possibilità, offerta agli atenei, di istituire

⁸ L'attività dei nuclei verrà poi in seguito meglio precisata attraverso il dm n. 313 del 21/6/1999 e una successiva serie di note ministeriali (l'ultima è del dicembre 1999).

nuove facoltà, con risorse a carico dei propri bilanci, al di fuori della procedura della programmazione: in questo caso è richiesta una relazione tecnica del nucleo, oltre alla acquisizione del parere favorevole del comitato regionale di coordinamento.

Al riguardo va notato come gli obiettivi della programmazione comprendano numerose tipologie di iniziative assai differenziate per dimensione finanziaria e caratteristiche tecniche (si va, infatti, da progetti di informatizzazione, a progetti di insegnamento universitario a distanza, di orientamento e tutorato, a progetti di decongestionamento di atenei sovraffollati, ecc.), il che presuppone, da un lato, una forte capacità progettuale degli atenei (e relativa competenza tecnica nel definire con rigore obiettivi, tempi, modalità di attuazione delle iniziative) e, dall'altro, una cultura valutativa dei nuclei che non è affatto scontata. Mentre fino a questo momento la competenza richiesta ai nuclei è di tipo "generale" ed è stata supportata dalla produzione di documentazione e orientamenti, da parte della CRUI e dell'Osservatorio⁹, con la procedura prevista dal piano triennale si tende a prefigurare un salto di qualità, in quanto si richiede la capacità di valutare la sostenibilità finanziaria di un singolo progetto, passando, dunque, dal macro al micro, dall'*ex-post* all'*ex-ante*.

Diventa inoltre molto evidente, in questo contesto, il potenziale conflitto tra organi di governo dell'ateneo e nucleo, dal momento che la possibilità dell'ateneo di ottenere risorse è subordinata alla verifica della congruità delle iniziative da parte del nucleo. Naturalmente i nuclei hanno tutto l'interesse a dare un parere favorevole (non sta a loro farsi carico del vincolo di bilancio complessivo), a patto che i progetti siano coerenti (è in discussione la loro immagine professionale). In diverse università si crea un momento di forte interrelazione tra nuclei e organi di governo: laddove i nuclei si pongono in una relazione interlocutoria e dinamica e respingono la documentazione dell'ateneo quando non adeguata, contribuiscono ad una migliore articolazione dei progetti (almeno sulla carta). Purtroppo però, come spesso è accaduto in questi anni caratterizzati da continue innovazioni normative, i tempi per la messa a punto dei progetti, dati quelli previsti dalla programmazione e quelli degli organi decisionali di ateneo, sono risultati sempre molto stretti. Inoltre i nuclei non sono stati assistiti dal Ministero e dall'Osservatorio, che non hanno fatto circolare modelli standard di progetto e di valutazione. Si è così eccessivamente confidato nella competenza tecnica dei nuclei e nella loro capacità di resistere alle pressioni "politiche" degli organi di governo, perdendo forse un'occasione per qualificare maggiormente queste strutture e per impedire che, in alcune situazioni, il loro lavoro fosse vissuto ed effettuato come un burocratico "passaggio di carte".

2.3.2 Valutazione dei nuovi dottorati di ricerca

Un secondo importante momento che ha coinvolto l'attività dei nuclei è scaturito dalla applicazione del nuovo regolamento sui dottorati di ricerca (DM n. 224 del 30/4/1999), che, com'è noto, definisce i criteri generali e i requisiti di idoneità che le sedi universitarie debbono possedere per la loro istituzione. Dal 1999 le università possono, infatti, attivare corsi di dottorato in proprio, con decreto rettorale, previa delibera degli organi, che debbono verificare "*la coerenza del corso con la programmazione formativa, la disponibilità di risorse umane e finanziarie necessarie all'attivazione*", e previa valutazione del nucleo sulla sussistenza dei requisiti di idoneità. I requisiti riguardano gli attributi del corpo docente (numero e caratteristiche scientifiche), la disponibilità di adeguate risorse, la presenza di collaborazioni con altre istituzioni (che garantiscano esperienze lavorative e attività di ricerca ad elevata qualificazione) e, infine, la messa a punto di sistemi di valutazione che verifichino la permanenza di tali requisiti e la rispondenza dei corsi agli obiettivi formativi e agli sbocchi professionali.

⁹ In questi anni sia la CRUI che l'Osservatorio sono particolarmente impegnati nel mettere a punto documenti e proposte per la valutazione della didattica, della ricerca e per costruire, accanto al Ministero, basi di dati sufficientemente attendibili e ricche.

I nuclei sono coinvolti in questa attività di valutazione in almeno due momenti per ogni corso di dottorato: in quello della sua istituzione (valutazione *ex-ante*) e, poi, con periodicità costante, attraverso una relazione annuale sui risultati della attività di valutazione (valutazione *ex-post*), che le università debbono trasmettere all'Osservatorio insieme alle osservazioni del senato accademico. L'Osservatorio, anche avvalendosi di tali relazioni, è tenuto a redigere una relazione annuale sullo stato della didattica e sulle procedure di valutazione adottate dalle università.

Si noti la differenza con la procedura relativa alla programmazione triennale: nel caso dei dottorati di ricerca si tratta di un compito che è più vicino alle competenze medie dei nuclei (composti prevalentemente da docenti universitari); la procedura inoltre, anche se un poco nebulosa laddove è richiesto di verificare l'attivazione dei sistemi di valutazione, è ben articolata. Anche in questo caso non si è però assistito alla diffusione di esperienze pilota, perdendo forse un'occasione per "costringere" i nuclei a implementare e sperimentare un ciclo valutativo completo: dalla valutazione *ex-ante* a quella *ex-post*.

2.3.3 *La valutazione della riforma dell'autonomia didattica*

L'avvio della riforma degli ordinamenti didattici (DM n. 509/1999) comporta un nuovo, delicato, compito per i nuclei di valutazione che, nel corso del 2001, sono stati chiamati a formulare un parere di congruità tra gli obiettivi dichiarati e le risorse indicate (finanziarie, di personale, strumentali, strutture edilizie) per l'istituzione dei nuovi corsi di studio previsti dalla riforma.

Anche in questa occasione i tempi a disposizione degli atenei e dei nuclei sono risultati particolarmente stretti e peraltro si è operato all'interno di un quadro di incertezza in merito alla procedura da seguire (esasperato anche dalle voci che davano per imminente lo slittamento della riforma). In un primo momento i nuclei sono infatti stati chiamati ad un compito, perlomeno, ambiguo, in quanto la verifica di congruità tra obiettivi e risorse riguardava non l'effettiva *attivazione*, ma l'*istituzione* di nuovi corsi di studio (cui, com'è noto, non necessariamente segue l'attivazione); inoltre la valutazione di congruità, limitata ai nuovi corsi, poteva risultare fuorviante se non inserita all'interno del quadro complessivo dell'offerta didattica, che tenesse simultaneamente conto sia dei corsi di laurea triennali che delle lauree specialistiche, sia dei corsi di nuova istituzione che di quelli già attivati¹⁰.

Anche in questo caso si è assistito a forti momenti di conflitto tra nuclei e organi di governo, con esiti, sotto il profilo della valutazione delle iniziative, certamente differenziati nei diversi atenei.

Dunque, a partire dal 1999, per effetto della normativa settoriale, i nuclei diventano sempre più strumentali ad un processo di valutazione che svolge una funzione di filtro nei confronti dell'operato delle università, una sorta di garanzia *ex-ante*, con valenza esterna, sulla qualità delle proposte avanzate dagli atenei.

Nell'osservare quest'ultima fase della valutazione, risulta evidente che la nuova funzione dei nuclei non è stata adeguatamente supportata a livello centrale. I nuclei e gli atenei non hanno ricevuto alcun *feedback* da parte del Comitato sulla qualità della loro attività di valutazione in merito a dottorati, programmazione, istituzione dei nuovi corsi di laurea. Non è stato comunicato se, e in quale misura, la qualità delle valutazioni ha influito sulle decisioni del Ministero. Inoltre, non è mai stata richiesta ai nuclei una valutazione di congruità sui posti da professore e ricercatore messi a concorso dagli atenei.

¹⁰ Tale procedura è attualmente in fase di revisione e perfezionamento (Comitato, 2001, Doc 15/01 e Doc 17/01).

2.3.4 *La legge n. 370/1999*

Alla fine del 1999 viene approvata la legge n. 370, che ridefinisce ruolo e funzioni dei nuclei e dell'organismo centrale di valutazione, articolando con maggiore precisione l'architettura del sistema di valutazione universitario.

Per quello che riguarda i nuclei, viene confermata la missione già prevista dalla 537/1993¹¹; ne viene standardizzata la dimensione (da 5 a 9 membri, di cui almeno due "esperti di valutazione"¹²); viene esplicitamente sancito il principio della autonomia operativa rispetto alle università di appartenenza, del diritto di accesso ai dati e della pubblicità degli atti; viene resa obbligatoria l'attività di raccolta delle valutazioni degli studenti sulla didattica (sulla quale i nuclei debbono trasmettere apposita relazione annuale, entro il 30 aprile di ogni anno).

In sostituzione dell'Osservatorio, viene istituito il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), che ne assorbe i compiti e a cui sono espressamente attribuite le funzioni di indirizzo e definizione dei criteri generali per la valutazione del sistema universitario. Queste riguardano sia la fissazione dei criteri generali per la valutazione della attività delle università, sia la determinazione della natura delle informazioni e dei dati che i nuclei sono tenuti a comunicare annualmente, sia la predisposizione di un programma annuale di valutazione esterna delle università.

La 370/1999 rafforza dunque il ruolo del Comitato nazionale e, nel rendere più stringente la connessione tra Comitato e nuclei, prefigura la costruzione di un "sistema unico" di valutazione al cui vertice sta il Comitato. Il ruolo "apicale" del Comitato risulta peraltro rafforzato dalla assenza di un legame orizzontale, a rete, tra i nuclei medesimi (Scarpitti, 2001). Nell'accorciare il legame nuclei-Comitato, la norma si avvale anche dello strumento sanzionatorio: sciogliendo l'ambiguità contenuta nella 537/1993, sul nesso attività di valutazione dei nuclei e allocazione delle risorse, stabilisce infatti una diretta relazione tra i risultati del processo valutativo dei nuclei e l'attribuzione di fondi. In particolare l'accesso a determinate tipologie di fondi (quelli per la programmazione universitaria, per gli incentivi distribuiti con la quota di riequilibrio e per l'incentivazione dell'impegno didattico dei docenti) è subordinato alla istituzione dei nuclei e alla realizzazione dell'attività di valutazione da parte dei medesimi, alla trasmissione dei dati e delle informazioni richieste dal Comitato, alla acquisizione periodica delle opinioni degli studenti sulla didattica, alla redazione della relativa relazione annuale e agli esiti dell'attività di valutazione dei nuclei e del Comitato.

Quale disegno del sistema di valutazione emerge dunque dopo la 370/1999?

A) Da un lato c'è il Comitato che ora ha una duplice funzione:

1) deve svolgere l'attività precedentemente assegnata all'Osservatorio, riconducibile a due principali tipologie: (i) sviluppo delle analisi e delle metodologie sperimentali (ad esempio sulla qualità della ricerca, sui servizi didattici e amministrativi; sulla relazione tra formazione e sbocchi occupazionali; sui sistemi bibliotecari; sui costi di mantenimento agli studi; sui sistemi di contabilità); (ii) accompagnamento del processo di programmazione del sistema universitario, quale la formulazione di pareri e la valutazione delle politiche intraprese dal Ministero;

¹¹ *"Le università adottano un sistema di valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, degli interventi di sostegno al diritto allo studio, verificando anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa"*, art. 1, legge n. 370/1999.

¹² Si noti che per il momento non è stato dato alcun contenuto a questa espressione.

2) deve inoltre svolgere le nuove funzioni di indirizzo del sistema di valutazione, attribuite dalla 370/1999, che si articolano nei seguenti compiti istituzionali: (i) definire i criteri generali per la valutazione delle attività universitarie, mediante un processo di concertazione con gli altri organismi di governo del sistema universitario (Ministero, CRUI, CUN e CNSU); (ii) definire le caratteristiche dei dati e delle informazioni che i nuclei debbono obbligatoriamente trasmettere; (iii) mettere a punto un piano annuale di valutazione esterna delle università e/o di specifiche strutture didattiche. Si tratta di funzioni che preludono ad un rafforzamento delle relazioni tra Comitato e nuclei, ma mettono in evidenza un'ulteriore "standardizzazione" delle attività dei nuclei ed una sempre più netta dipendenza dei nuclei dalle direttive del centro¹³.

B) Dall'altro lato ci sono i nuclei di valutazione che sono sottoposti ad un carico crescente di compiti, soprattutto a partire dal 1999.

In sintesi, e trascurando eventuali adempimenti previsti dagli statuti e regolamenti locali, i principali compiti sono:

- 1) redazione della relazione annuale di accompagnamento al consuntivo di ateneo;
- 2) acquisizione delle opinioni degli studenti e redazione dell'apposita relazione sulla valutazione della didattica;
- 3) valutazione della sussistenza dei requisiti per l'attivazione dei corsi di dottorato e relazione annuale sui risultati della valutazione dei corsi di dottorato;
- 4) valutazioni di congruità tra "contenuto delle iniziative, gli obiettivi dichiarati e mezzi indicati" per le proposte fatte nell'ambito della programmazione triennale 1998-2000 (dm n. 313 del 21/6/1999) e 2001-03 (dm 8/5/2001 n. 115);
- 5) trasmissione annuale, entro il 30 aprile, delle informazioni richieste dal Comitato per la valutazione;
- 6) valutazione della riforma degli ordinamenti didattici.

In un certo senso la legge 370/1999 rafforza anche il ruolo dei nuclei nei confronti dei rispettivi atenei, dal momento che una serie di compiti e attività del nucleo sono ora *enforced* dalla norma e da sanzioni finanziarie. I nuclei possono alzare la voce nei confronti della propria università, ma la loro maggior forza contrattuale pare essere confinata alla acquisizione di input (di informazioni e di risorse), e non necessariamente risulta rafforzata la loro capacità di imporre agli organismi di ateneo una corretta utilizzazione dei risultati del processo di valutazione. Le opinioni degli studenti possono essere acquisite nel modo più completo e statisticamente più attendibile: il problema è però quello della loro effettiva utilizzazione. Se si esclude la previsione normativa di attivare un sistema di valutazione esterno e la possibile apertura a sistemi di accreditamento che ne derivano, il nuovo disegno del sistema di valutazione pare avere trascurato un problema di fondo: l'endemica incapacità di auto-valutazione degli atenei. In altre parole la valutazione a livello locale, così come emerge dalla 370/1999, è organizzata ponendo insufficiente attenzione al processo che deve successivamente utilizzare questo input per produrre cambiamento *dentro* le università.

2.3.5 *Il decreto n. 286 del 1999*

Come si è più volte ricordato, l'istituzione del sistema di valutazione delle università è andato di pari passo con quello dei sistemi di controllo interni alla pubblica amministrazione, anche se da più parti è stata sottolineata la non sempre perfetta coerenza tra i due¹⁴.

¹³ Il rafforzamento del legame *top-down* Comitato-nucleo è risultato peraltro molto evidente in relazione all'esperienza "Nuclei 2000", in cui i singoli nuclei di valutazione sono stati chiamati a fornire e a certificare al Ministero, entro il 30 aprile 2000, una serie di informazioni di tipo statistico (esperienza ripetuta nel 2001).

¹⁴ Si vedano i rapporti per l'anno 1999 e per l'anno 2000 del Nucleo di valutazione dell'Università di Firenze e la bibliografia lì citata.

Inizialmente, si è trattato di riforme settoriali (legge n. 142/1990 per gli enti locali), poi recepite in sistemi generali, a partire dal DL n. 29/1993, e quindi corrette con la legge n. 59/1997 (Bassanini I) e relativi decreti attuativi, tra i quali ha particolare rilevanza il DL del 30 luglio 1999 n. 286 di *“riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”*.

I controlli interni nella pubblica amministrazione nascono come parte della riforma sui controlli esterni e ad essi sono correlati; nel 1993, al momento della emanazione della 537/1993 e del decreto 29/1993, è già netta la distinzione tra controlli interni, che allora miravano a salvaguardare *“l’economicità, efficienza ed efficacia della gestione”* e controlli esterni demandati alla Corte dei conti. Era netta la distinzione tra controllo di gestione, che non può che essere svolto da un organo interno all’amministrazione, e controllo sulla gestione affidabile a un controllore esterno; non era invece del tutto chiaro che il controllo interno potesse presentare diverse tipologie (si vedano al riguardo le considerazioni di Bassanini, in prefazione ad Azzone-Dente, 1999).

Il decreto 286/99 interviene in materia distinguendo le seguenti funzioni: controllo di regolarità amministrativa e contabile; valutazione della dirigenza; controllo di gestione; valutazione e controllo strategico. In particolare, mentre l’attività di valutazione e controllo strategico consiste *“nell’analisi, preventiva e successiva, delle conseguenze e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché alla identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi”* e dunque in un’attività che mira a verificare l’effettiva attuazione delle scelte contenute negli atti di indirizzo politico, il controllo di gestione si riferisce invece alla verifica dell’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati.

Da qui la distinzione anche tra organi: quelli preposti al controllo di gestione non debbono essere gli stessi preposti alla valutazione e al controllo strategico. In particolare, le strutture che svolgono valutazione e controllo strategico rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico-amministrativo (e svolgono, di norma, anche la valutazione dei dirigenti *“direttamente destinatari delle direttive emanate dagli organi di indirizzo politico amministrativo”*); il controllo di gestione e l’attività di valutazione degli altri dirigenti sono svolte da strutture che rispondono ai dirigenti posti al vertice delle unità organizzative interessate (ma debbono essere diverse le strutture che fanno il controllo di gestione e quelle che valutano i dirigenti).

Si notino le similitudini con l’approccio alla valutazione della CRUI: in entrambi i casi l’organo di controllo interno (il nucleo) è uno strumento volto a fornire un servizio alla sua istituzione (l’università), a dare segnali e informazioni *“di rotta”* a chi sta al vertice dell’organizzazione e deve prendere decisioni e intervenire in caso di feedback negativo; in entrambi i casi, infine, il sistema di valutazione è costituito dalla sommatoria dei soggetti locali che la effettuano; è, in altri termini, assente la valenza esterna della valutazione e il riferimento ad un organismo centrale, gerarchicamente superiore, di valutazione.

Nonostante l’articolo 1, comma 4, del decreto ribadisca che la norma non si applica alla valutazione della ricerca e della didattica, i principi stabiliti dalla 286/1999 sono illuminanti: mettono in evidenza come i nuclei di valutazione delle università siano stati gravati, sin dalla loro origine, da un sovraccarico di compiti (o quantomeno di aspettative). Da un lato, infatti, la missione dei nuclei prevista dalla 537/1993 costituiva una impropria combinazione di controllo di gestione e controllo strategico; dall’altro, dato che la 370/1999 non pare avere aggredito con sufficiente chiarezza il punto, non solo questa ambiguità non è

sciolta, ma alle funzioni di controllo *interno* si è progressivamente aggiunta anche quella di veicolo di controllo *esterno*.

3. Il ruolo degli organi centrali e locali di valutazione

Come abbiamo visto, la storia della valutazione dell'università in Italia è molto recente. Le norme hanno colto impreparato l'ambiente universitario, sia nei singoli atenei sia a livello centrale, dal momento che la legge 537/1993 indicava la necessità della istituzione dei nuclei e dell'Osservatorio precisando solamente degli adempimenti formali e lasciando completamente scoperta la definizione del ruolo dei nuovi organi nel contesto istituzionale vigente.

3.1 Il rapporto Nucleo di valutazione-ateneo

A livello locale, i nuclei sono stati istituiti molto lentamente, con una pluralità di soluzioni istituzionali e organizzative.

In una prima fase si assiste ad una notevole quantità di esperienze locali di valutazioni, che sicuramente fanno crescere la cultura della valutazione, ma che incidono piuttosto poco sui modi di governo delle università. In genere, salvo rare eccezioni, i nuclei fanno il loro lavoro senza pretendere, né ottenere, che gli organi decisionali si preoccupino realmente delle carenze rilevate. Anche il resto della pubblica opinione sembra non accorgersi del lavoro dei nuclei.

La situazione cambia radicalmente quando una nuova serie di norme coinvolge i nuclei nella valutazione di progetti presentati dagli atenei al fine di accedere a finanziamenti ministeriali. In particolare, i nuclei vengono coinvolti nella valutazione preliminare dei progetti di finanziamento legati al piano triennale di sviluppo 1998-2000. Tale valutazione andava allegata alla domanda di finanziamento ed è stata successivamente esaminata dall'Osservatorio.

Per la prima volta, quindi, ad una valutazione "interna" del nucleo viene data una rilevanza "esterna", in quanto è destinata a condizionare la valutazione dell'Osservatorio e quindi le possibilità di finanziamento da parte del MURST.

Quando l'Osservatorio ha esaminato le domande delle università ha ovviamente applicato dei propri criteri di valutazione, ma sicuramente non ha valutato positivamente le proposte che erano già state giudicate negativamente dal nucleo. D'altro lato, i nuclei che hanno valutato positivamente dei progetti giudicati insufficienti dall'Osservatorio non hanno certo rafforzato la loro credibilità¹⁵.

La valenza esterna della valutazione, quindi, ha posto il nucleo in una seria difficoltà. L'azione indipendente dei nuclei, che poteva esplicarsi quando non avevano alcun potere, è stata subito contrastata dagli atenei che hanno fatto pressione per ottenere delle valutazioni positive dei loro progetti. In queste condizioni, il nucleo deve scegliere tra il mantenimento dell'indipendenza di giudizio, scontrandosi con gli altri organi dell'ateneo, o l'accondiscendenza nei loro confronti, con conseguente perdita di reputazione nei confronti dell'Osservatorio e degli altri nuclei. Quest'ultimo comportamento, decisamente preferito

¹⁵ L'importanza del coinvolgimento dei nuclei nel processo di programmazione e la relazione tra indipendenza e reputazione è stata colta sin dall'inizio da Stefanelli (1998, pag. 18-19): *"In definitiva, il ruolo assegnato ai Nuclei di valutazione dal regolamento che disciplina il processo di programmazione del sistema universitario rappresenta il primo segnale forte da parte del MURST della necessità che essi contribuiscano alla progressiva qualificazione del sistema universitario. E' un passaggio istituzionale importante per la costruzione, di fatto, del sistema nazionale della valutazione del sistema universitario.... Se da un lato essi [nuclei] devono ricercare il più ampio consenso possibile all'interno del proprio ateneo, dall'altro la necessaria condizione di indipendenza rispetto agli organi di governo si può realizzare solo se la qualità degli studi di valutazione, indipendentemente dal grado di accettazione locale, è apprezzata e valorizzata dai decisori regionali e nazionali"*.

dall'ateneo, può comunque non portare a risultati positivi, in quanto la valutazione dell'Osservatorio è generalmente più severa di quella dei nuclei e un progetto carente difficilmente viene finanziato anche se il nucleo ha dato parere positivo.

Le stesse difficoltà si sono riproposte per la valutazione dei corsi di dottorato di ricerca e per la valutazione dei nuovi corsi di laurea triennale e specialistica. In tutti questi casi è stata richiesta una valutazione del nucleo a corredo della documentazione preparata dagli atenei ai fini di una valutazione del Comitato o del MURST.

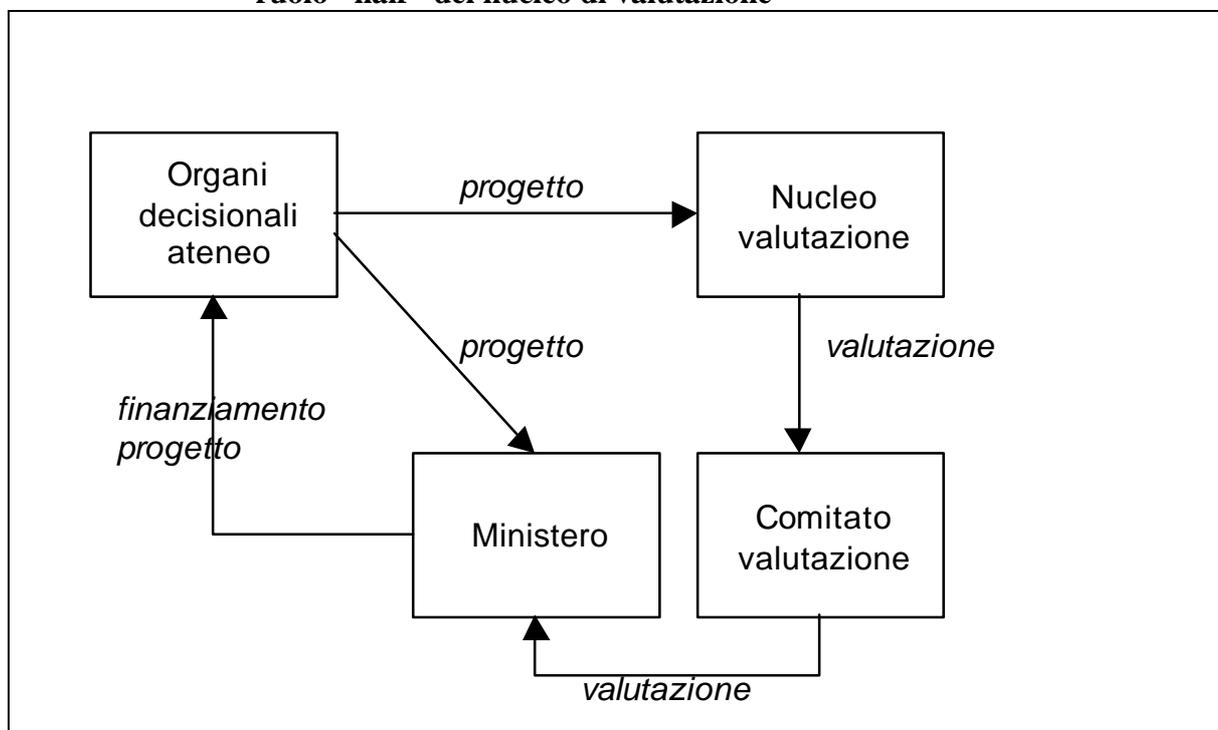
Il salto di qualità nel ruolo della valutazione interna impresso dalle nuove norme deve però portare ad un pari salto di qualità nella relazione tra nucleo e organi accademici.

Lo schema 3.1 esemplifica un ruolo "naïf" del nucleo di valutazione nella valutazione dei progetti dell'ateneo. Infatti, nella schematizzazione il nucleo attende il progetto definitivo esattamente come il Comitato o il Ministero. In questo caso la valutazione o è necessariamente positiva, per non "danneggiare" la propria università, oppure giunge tardiva e non riesce a correggere eventuali carenze dei progetti.

Appare molto più utile un approccio diverso, in cui il nucleo viene coinvolto *precocemente* nella definizione dei progetti, con valutazioni preliminari anche informali, per cui (v. schema 3.2) la valutazione finale del nucleo è positiva perché l'interazione con gli organi decisionali ha prodotto un progetto che contiene già le indicazioni del nucleo¹⁶.

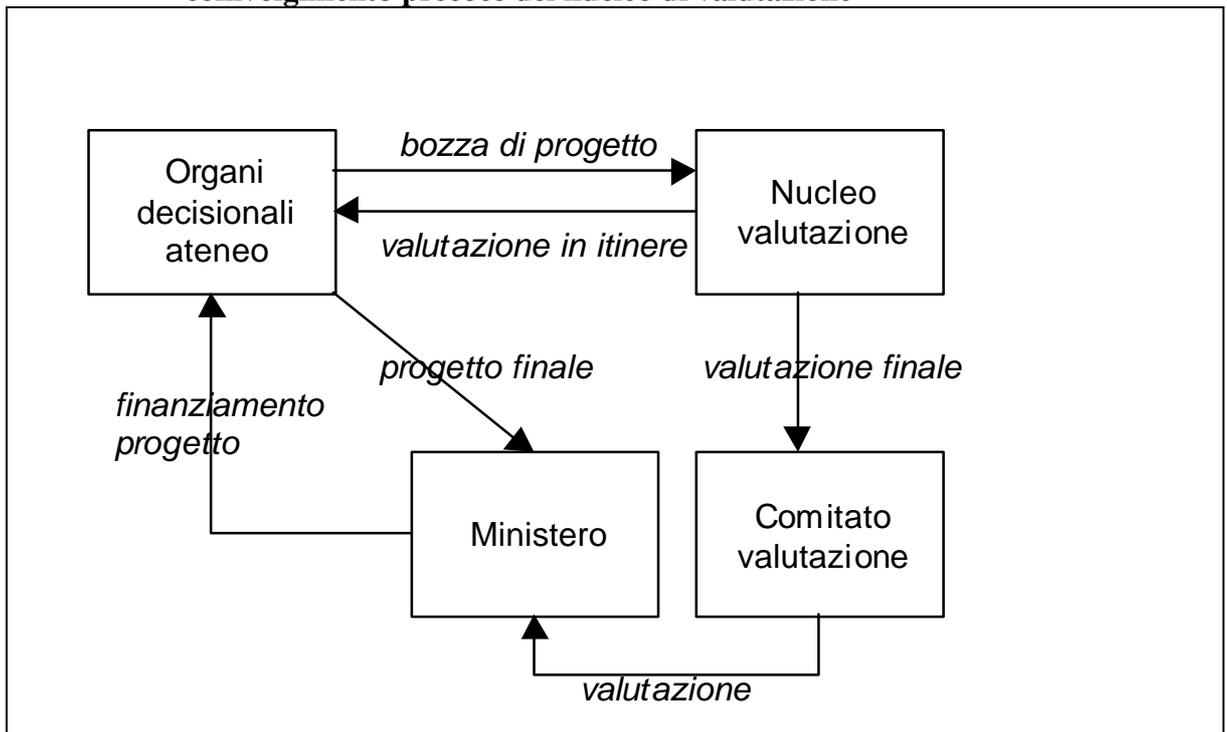
Questo modo di procedere è il più vantaggioso sia per l'ateneo, che aumenta le probabilità di successo dei propri progetti, sia per il nucleo, che riesce a svolgere un positivo ruolo di valutazione senza scontrarsi con gli altri organi dell'ateneo, sia per il Comitato e il MURST, che riceveranno progetti migliori.

**Schema 3.1 - Valutazione e finanziamento dei progetti degli atenei:
ruolo "naïf" del nucleo di valutazione**



¹⁶ V. par. 1.12 della "Relazione 1999" del Nucleo di valutazione interna, Università di Firenze, febbraio 2000.

**Schema 3.2 - Valutazione e finanziamento dei progetti degli atenei:
coinvolgimento precoce del nucleo di valutazione**



In effetti, la soluzione proposta dallo schema 3.2, anche se appare un miglioramento "paretiano" rispetto al precedente, può non essere attuabile a causa di comportamenti opportunistici da parte degli organi decisionali dell'ateneo, in particolare del senato accademico. Attuare una politica di collaborazione con il nucleo comporta tempi di decisione necessariamente più lunghi, in quanto né il senato accademico né il nucleo sono organi monocratici, per cui l'iterazione di proposte e valutazioni non può svolgersi in tempi molto brevi¹⁷. Questa necessità di tempo si scontra, spesso, con i termini strettissimi che il MURST ha imposto alle università per presentare i loro progetti.

Inoltre, l'interazione con il nucleo limita fortemente la libertà d'azione del senato accademico, che spesso riesce a decidere solo in presenza di accordi di spartizione tra le varie componenti interne, a scapito dell'efficienza e dell'efficacia nell'uso delle risorse. In questo caso, la tendenza del senato accademico è quella di eludere la collaborazione con il nucleo, che lo costringerebbe a mettere in discussione gli equilibri interni, e a ritardare la valutazione del nucleo. La situazione si aggrava se tutto il tempo a disposizione viene occupato dalla definizione dei progetti, accordando al nucleo solo pochi giorni per la valutazione e ricadendo quindi nello schema precedente ("prendere o lasciare").

3.2 Il rapporto Comitato-Nuclei di valutazione

Sin dall'inizio (1994) si è posto il problema del rapporto tra i livelli centrale e locale degli organi di valutazione. La legge 537/1993, pur istituendo simultaneamente Osservatorio e nuclei di valutazione interna, non ha assegnato all'Osservatorio alcun compito di coordinamento o di indirizzo rispetto ai nuclei. Nemmeno il decreto istitutivo dell'Osservatorio accenna ad un suo ruolo nei confronti dei nuclei.

¹⁷ Nemmeno l'uso di deleghe al rettore e al presidente del nucleo possono annullare i tempi di valutazione di progetti complessi.

L'esigenza di un coordinamento tra Osservatorio e nuclei è sorta comunque molto presto in quanto l'Osservatorio era incaricato di svolgere una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario italiano, elaborata sulla base delle relazioni predisposte dai nuclei di valutazione di ciascuna Università. Definire il contenuto delle relazioni dei nuclei era quindi essenziale al fine di ottenere informazioni e dati comparabili da tutti gli atenei. La necessità di un coordinamento tra gli organi centrali e locali di valutazione si è ulteriormente rafforzata quando il piano triennale di sviluppo 1998-2000 ha chiamato in causa i nuclei di valutazione.

La definizione del contenuto delle relazioni dei nuclei poteva anche essere l'occasione per uno scambio di esperienze e opinioni tra quanti erano impegnati nella valutazione delle università, per cui l'Osservatorio ritenne opportuno organizzare degli incontri annuali con i presidenti dei nuclei di valutazione, proseguiti poi dal Comitato. Nel 1998 l'Osservatorio aveva anche proposto di istituzionalizzare il coordinamento tra nuclei attraverso un *Comitato di coordinamento*, composto da alcuni presidenti di nucleo, e un *coordinatore* del Comitato, in grado mantenere stretti rapporti con l'Osservatorio. La proposta non ebbe seguito in quanto i presidenti dei nuclei¹⁸ preferirono l'organizzazione di incontri assembleari, anche su temi specifici, alla costituzione di uno stabile organismo di rappresentanza.

Al progetto di istituzione di un comitato di coordinamento si oppose anche la Conferenza dei Rettori, che prospettava una diversa organizzazione della valutazione delle università.

Ci siamo soffermati su queste vicende al fine di introdurre l'argomento più generale della struttura della valutazione del sistema universitario. La normativa e l'attività di valutazione in Italia hanno, infatti, ondeggiato tra due modelli piuttosto diversi, che potremmo chiamare l'approccio degli "*organi consultivi interni*" e l'approccio della "*rete di agenzie indipendenti*".

Il primo approccio (v. schema 3.3) tende a sottolineare il ruolo del nucleo in quanto *organo interno* dell'ateneo, che ha come principali referenti gli organi decisionali interni e collabora con loro per la verifica dei risultati. In questo caso il nucleo è parte integrante dell'ateneo e si confronta con il resto del sistema universitario in modo non disgiunto da questo. Il Comitato per la valutazione e il Ministero, quindi, interagiscono con tutto l'ateneo, composto di organi decisionali e organi di controllo interno.

Il secondo approccio (v. schema 3.4) tende invece a evidenziare il ruolo di controllo e informazione del nucleo verso la collettività, quindi il legame più stretto è tra nuclei e Comitato per la valutazione, che formano nel loro insieme una rete di agenzie indipendenti dagli organi decisionali, operativi e amministrativi (sia dagli atenei che dal Ministero).

E' chiaro che i due approcci portano a soluzioni diverse in termini sia organizzativi che operativi.

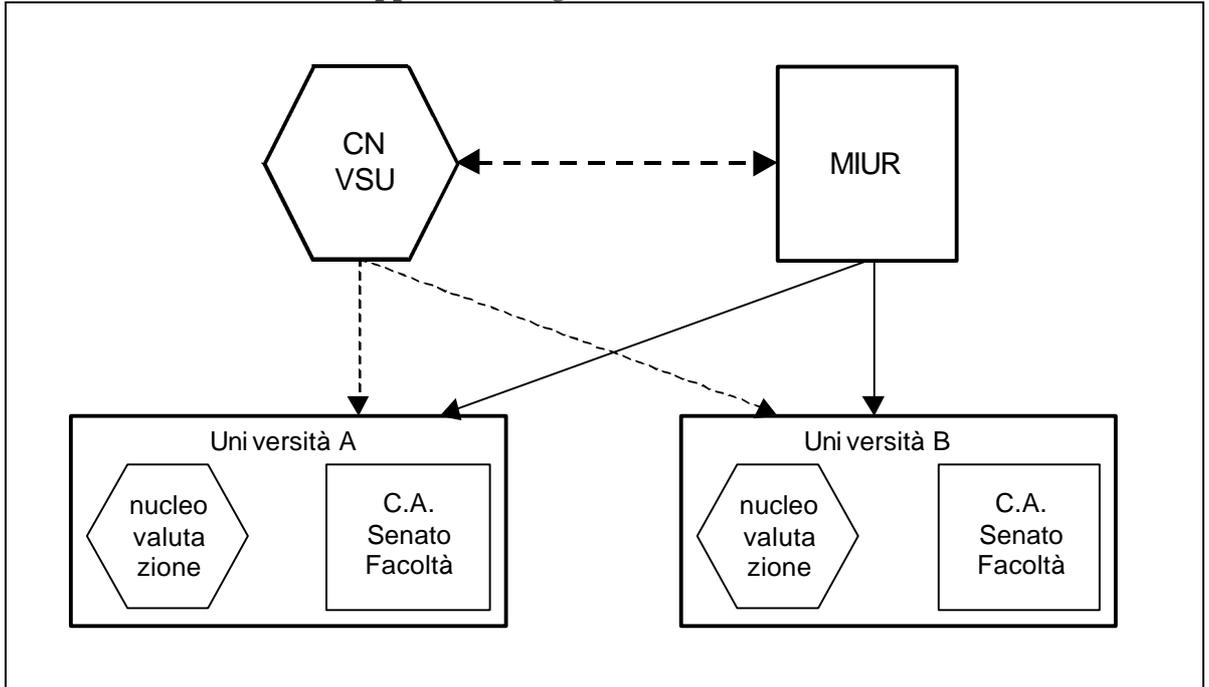
Nel primo caso il nucleo si incarica di attuare una valutazione "interna" e deve essere prevalente la presenza di membri del nucleo interni all'ateneo e la collaborazione con la direzione politica e amministrativa.

Nel secondo caso è importante la presenza di membri esterni all'ateneo, e la collaborazione soprattutto con il Comitato e la rete degli altri nuclei di ateneo.

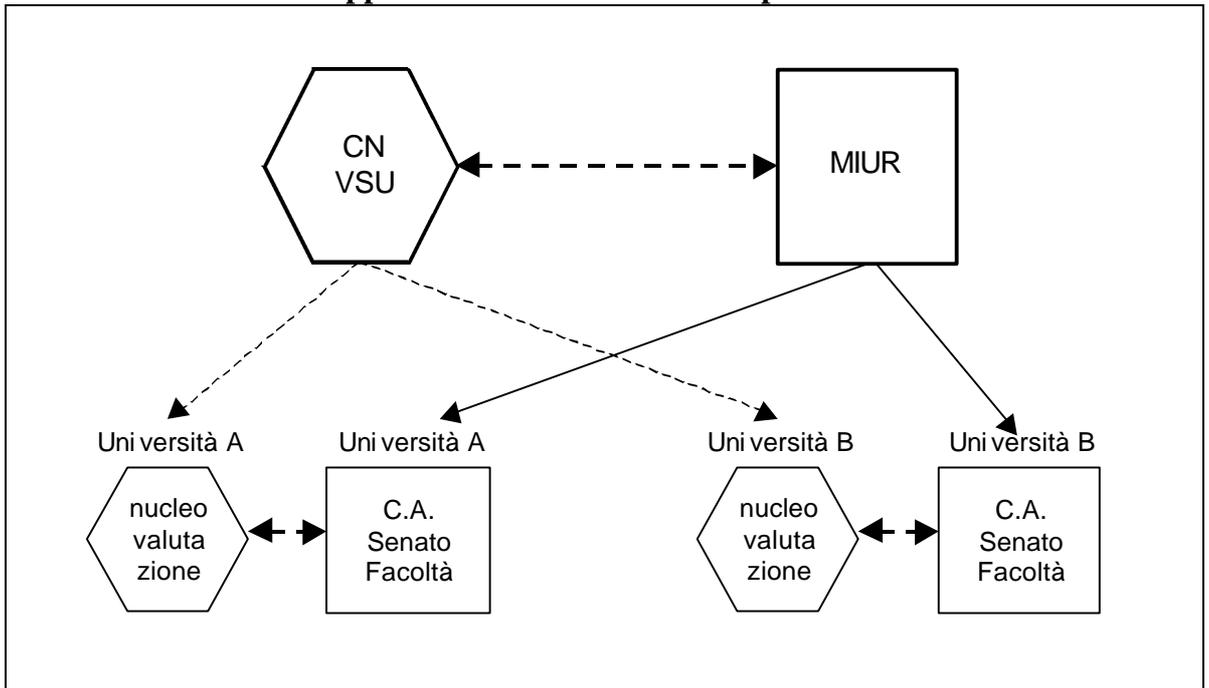
La normativa italiana non ha mai risolto questo dilemma. Anzi, prevedendo un regime misto con compiti di controllo interno e attività con rilevanza esterna, le norme hanno lasciato atenei e nuclei nell'incertezza del loro ruolo.

¹⁸ La votazione ebbe luogo a Roma durante un incontro organizzato dall'Osservatorio il 16/12/1998.

Schema 3.3 - Approccio "organi consultivi interni"



Schema 3.4 - Approccio "rete di autorità indipendenti"



Il braccio di ferro tra Osservatorio e CRUI, che si è svolto in modo del tutto informale quando il primo ha cercato di organizzare il lavoro dei nuclei rafforzando il coordinamento con organismi esterni agli atenei, è la testimonianza dello scontro che si è avuto tra i due modi di vedere. Ad esempio, la mancanza di mezzi e di attenzione che ha spesso caratterizzato l'azione dei nuclei (lamentata nelle relazioni annuali dei nuclei) ha portato qualcuno a ipotizzare un sostegno finanziario del Comitato direttamente ai nuclei di valutazione, in modo

da enfatizzare l'indipendenza (che doveva essere anche economica) dei nuclei rispetto agli organi di governo.

Il quadro esposto negli schemi è inoltre complicato dalla presenza di altri soggetti di indirizzo politico e controllo: la CRUI e la Corte dei conti¹⁹.

3.3 *Il rapporto Comitato- MURST*

Come è già stato osservato nei paragrafi precedenti, l'attività dell'organismo centrale di valutazione si è esplicata principalmente in due direzioni: (i) di supporto al Ministero per la valutazione di requisiti minimi per l'attivazione di nuovi atenei e nuovi corsi di laurea; (ii) di supporto al Ministero per la valutazione di meccanismo di riparto di fondi (riequilibrio, piano di sviluppo).

La tabella 1 mostra una classificazione dei documenti prodotti dall'Osservatorio-Comitato dal 1996 al 2001. Dei 64 documenti prodotti, solo due hanno riguardato programmi nazionali di valutazione delle università (programma di Valutazione Istituzionale delle Università-VIU e programma di Valutazione della Produzione Scientifica nelle università-VPS). Sei documenti hanno riguardato l'attività dei nuclei e la valutazione del sistema universitario. Tutto il resto riguarda attività di pareri e di verifica delle dotazioni per l'attivazione di nuovi corsi o di nuovi atenei. Al tema del riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario sono stati dedicati quattro documenti.

Il lavoro di consulenza e supporto alle decisioni del Ministero ha contribuito non poco a creare nel sistema universitario un clima favorevole a decisioni più meditate e basate su dati di fatto piuttosto che su accordi poco trasparenti.

L'attività di verifica delle dotazioni di nuovi atenei, ad esempio, con visite iniziali e periodiche per accertare l'effettiva disponibilità delle risorse promesse, ha contribuito in modo determinante a far iniziare l'attività accademica in modo più dignitoso rispetto ai programmi originari. Questo è stato vero in particolar modo nel caso dei nuovi atenei nati per "gemmazione" in sedi didattiche decentrate, cui le università-madri avevano assegnato pochissime risorse e non intendevano aggiungerne altre al momento della separazione.

Sempre nel campo della nascita di nuovi atenei, è da ricordare che l'Osservatorio ha giudicato insufficienti le risorse di 23 domande di istituzione su 24 (Osservatorio, 1999, Doc 2/99), documentando, con un notevole sforzo di trasparenza, le motivazioni delle valutazioni.

Rileggendo quindi la storia dell'Osservatorio e del Comitato attraverso i documenti prodotti, appare chiaro che il principale fruitore dell'attività centrale di valutazione è stato il Ministero.

Il supporto dell'Osservatorio-Comitato è stato in qualche modo ripagato attraverso le innovazioni della normativa. L'Osservatorio era nato senza una precisa collocazione e, soprattutto, senza risorse proprie, ma un po' alla volta è riuscito ad avere una collocazione fisica, del personale amministrativo e uno stanziamento per l'utilizzo di personale tecnico. Successivamente, con la trasformazione in Comitato, l'organo centrale di valutazione viene delineato come un organo istituzionale del Ministero, dotato di più ampi margini di autonomia e con un proprio budget.

Tra i compiti ereditati dall'Osservatorio vi è anche la redazione di un rapporto sullo stato di attuazione della programmazione nonché, alla fine di ogni triennio, un rapporto sui risultati della medesima. Come osserva acutamente Scarpitti (2001): *"le modalità con cui verrà interpretato tale compito consentiranno di verificare se il Comitato intende porsi anche come organismo di valutazione dell'operato dell'amministrazione centrale, nell'attuazione dei piani, e quindi come organismo di valutazione di tutto il sistema oppure come organismo del MURST di valutazione delle università."*

¹⁹ Si veda il *Rapporto 1999* del Nucleo di valutazione dell'Università di Firenze, 2000 - parte II.

Non è chiaro, comunque, se alcune carenze o mancanze di incisività nell'attività dell'Osservatorio e del Comitato siano dovute in qualche modo a interferenze, più o meno esplicite, del Ministero dell'Università.

Tabella 1 - Documenti prodotti per tipo di attività dall'Osservatorio/Comitato

Attività	Numero di documenti prodotti							Totale
	Osservatorio				Comitato			
	1996	1997	1998	1999	1999	2000	2001	
Riparti e criteri			1	1		3	2	7
Verifica dotazioni di nuove università	1	1	2	1	2	2		9
Verifica dotazioni di nuovi corsi			2		2	5	3	12
Programmi e relazioni dell'attività	1	2	2					5
Separazione atenei sovraffollati		2	2	3	2		1	10
Documentazione statistica	2		1					3
Piani triennali di sviluppo		1	1	3			1	6
Nuclei e valut. sistema universitario		2	2			2		6
Pareri sulla quota di riequilibrio		2	1				1	4
Programmi nazionali di valutazione				2				2
Totale	4	10	14	10	6	12	8	64

Fonte: www.cnvsu.it/public.htm, 3/11/2001.

4. Prospettive future e proposte

I paragrafi precedenti hanno messo in luce l'attuale struttura del processo di valutazione delle attività universitarie in Italia. Il nodo principale da risolvere sembra essere la natura e il ruolo della valutazione a livello locale e l'interazione con il livello di valutazione e controllo centrale.

In realtà, i problemi dell'attuale sistema di valutazione sono legati al più vasto problema della *governance* degli atenei. Come abbiamo già messo in luce in un altro lavoro (Rizzi-Silvestri, 2001)²⁰, le attuali norme sulle università assegnano una larga e crescente autonomia agli atenei su diversi fronti, mentre non sono state mutate le regole decisionali interne né si sono create le condizioni per rendere efficace la concorrenza, seppur ampiamente regolata, tra atenei.

Il problema della valutazione sembra essere soltanto un sottoprodotto dei problemi di *governance*, in quanto il soggetto che detiene il potere decisionale nelle università, l'insieme dei docenti, è anche l'oggetto della valutazione. Se i docenti vogliono mantenere i loro ampi spazi di autonomia non hanno interesse ad effettuare né, tanto meno, a divulgare, i risultati della valutazione locale che possono metterli in difficoltà di fronte alla collettività o agli organi centrali di valutazione.

A ben vedere, quello che si vorrebbe, cioè una seria e trasparente valutazione interna, con divulgazione dei risultati, non è assolutamente ammessa nel caso delle aziende private. In quel caso, infatti, il sistema di controllo interno serve agli amministratori e ai proprietari per monitorare l'esito delle loro scelte e le *performance* dei dipendenti. Non c'è nessun motivo per divulgare ai quattro venti le scelte organizzative vincenti o i punti debolezza.

²⁰ V. anche Hansmann (1999).

Nel caso delle amministrazioni pubbliche a struttura gerarchica, si può distinguere tra *controllo di gestione* e *controllo sulla gestione*, ma i risultati della valutazione sono sempre rivolti verso il livello gerarchico superiore, raramente verso l'esterno²¹.

Nelle università, che mancano di una vera organizzazione gerarchica, la necessità di una seria valutazione interna si scontra con il conflitto d'interessi per cui i docenti dovrebbero giudicare, ed eventualmente punire, i loro stessi comportamenti.

Il problema della valutazione può quindi risolversi in due modi:

- a) eliminando il conflitto di interessi, con una rivoluzione nel campo della gestione delle università (introducendo un vero "proprietario" portatore degli interessi della collettività e non dei docenti, rendendo effettiva la concorrenza aumentando il numero di atenei e le possibilità di scelta degli studenti attraverso la mobilità);
- b) accettando l'attuale struttura di *governance* degli atenei e assegnando ai nuclei solamente compiti di valutazione interna.

Il primo caso sarebbe preferibile, in quanto rivoluziona l'attuale assetto altamente inefficiente del settore universitario. Allo stato attuale, comunque, la probabilità che ciò accada appare piuttosto bassa; è pertanto più realistico proporre una correzione di rotta solo per quel che riguarda la valutazione.

In questa prospettiva va perseguito un più coerente disegno del ruolo del nucleo di valutazione, che gli assegni realistici compiti di valutazione interna in aiuto, e non in contrasto, agli organi di governo. Questo si realizza rinunciando a coinvolgere il nucleo in valutazioni a valenza esterna. Il nucleo deve servire a informare e consigliare il rettore, il consiglio di amministrazione e il senato accademico, collaborando alla definizione delle scelte strategiche dell'ateneo. E' importante che le valutazioni del nucleo non abbiano valenza esterna, e forse neanche diffusione esterna, proprio per lasciarlo libero di esprimere le proprie opinioni senza dover pensare a conseguenze per l'ateneo. In questo modo gli organi accademici possono ricorrere al parere del nucleo, se lo ritengono opportuno, senza per questo sentirsi vincolati o penalizzati.

Ovviamente, questo ripiegamento verso l'interno dell'attività del nucleo deve essere compensato con un'effettiva attività di valutazione esterna da parte del Comitato nazionale per la valutazione.

Per molti motivi, l'Osservatorio, prima, e il Comitato, poi, sono stati molto carenti nell'attività di valutazione delle singole università. Come è già stato osservato nei paragrafi precedenti, l'attività dell'organismo centrale di valutazione si è esplicata principalmente come supporto al Ministero dell'Università.

L'attività di aiuto ai nuclei, seppur risultata fondamentale per coordinare la raccolta di informazioni e la redazione delle relazioni annuali, non è stata certo una delle attività più importanti.

Inoltre, seppur annunciati più volte, non sono mai stati sperimentati programmi di valutazione esterna delle università. La valutazione istituzionale delle università, cominciata nel 1998/99 dall'Osservatorio con la visita all'Università della Basilicata, non è più proseguita.

La valutazione della produzione scientifica, strutturata sul modello, semplificato, del *Research Assessment Exercise* britannico, non è mai stata attuata²².

²¹ Si veda, ad esempio, Anselmi et al. (1997).

²² Dapprima il progetto dell'Osservatorio si è arenato nel tentativo di raccogliere il consenso di CRUI e CUN. Successivamente, lo stesso Osservatorio/Comitato ha ritenuto il progetto VPS troppo basato su una valutazione quantitativa e non qualitativa della ricerca e lo ha abbandonato ritenendo che le conseguenze negative di una valutazione troppo semplificata sarebbero state preponderanti. Nel luglio 2001 il Comitato (DOC 13/01) ha ripreso il tema della valutazione della ricerca utilizzando i risultati del bando per progetti di rilevanza nazionale, gli unici dati attualmente a disposizione in grado di garantire una completa copertura di tutte le discipline e una buona possibilità di comparazione in ambiti omogenei.

La proposta di rafforzare l'attività di valutazione esterna, di tipo istituzionale o per tipologia di attività (didattica, ricerca), dovrebbe vedere quindi un maggiore impegno del Comitato, ancora oggi molto assorbito nell'attività di consulenza al Ministero, nel rapporto con le università.

Gli strumenti normativi attuali non paiono molto distanti da questa nostra proposta. Per quanto riguarda il Comitato, in particolare, la legge 370/1999 già prevede l'attuazione di un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche.

Per quanto riguarda i nuclei di valutazione di ateneo, la normativa dovrebbe invece essere depurata di tutti i coinvolgimenti del nucleo in valutazioni con rilevanza esterna all'ateneo.

In che modo questa proposta dovrebbe rinvigorire un circolo virtuoso tra valutazione e performance delle università?

A prima vista la proposta sembrerebbe un indebolimento del ruolo dei nuclei all'interno degli atenei. Questo sarebbe certamente vero se non si attuassero simultaneamente politiche di effettiva valutazione esterna associate a premi e punizioni. Il ruolo del nucleo dovrebbe diventare cruciale se la sua attività diventasse indispensabile per gli organi decisionali al fine di conoscere la situazione dell'ateneo e per cercare i modi opportuni di miglioramento, al fine di evitare le punizioni e di sfruttare le possibilità di premi. In tempi non troppo lunghi, l'ateneo che non facesse funzionare il nucleo di valutazione o non sfruttasse le informazioni da questo prodotte si troverebbe in posizione di svantaggio rispetto agli altri.

L'unico esempio di valutazione esterna con premi e punizioni che ha funzionato in questi anni è quello associata alla quota di riequilibrio del Fondo di finanziamento ordinario delle università. Anche se la valutazione è stata affidata a pochi e non molto sofisticati indicatori (confronto tra costi effettivi e costi standard, indicatori di comportamento virtuoso per la didattica e per la ricerca), l'associazione ad una pur modesta redistribuzione di risorse tra atenei ha generato una ricca attività dei nuclei di valutazione, i quali hanno cercato di spiegare agli organi decisionali perché l'ateneo venisse premiato o punito. In questo caso l'attività dei nuclei è stata di vero supporto all'ateneo, senza motivi di scontro tra valutatori interni e decisori.

La proposta che scaturisce da questa riflessione va quindi nella direzione di un cambiamento che rafforzi il sistema nazionale di valutazione eliminando le più macroscopiche incongruenze introdotte recentemente, seppur con nobili intenzioni, relativamente al ruolo dei nuclei di valutazione nelle università. I nuclei devono poter effettuare le loro analisi a beneficio dell'ateneo in modo più sereno, in modo da poter continuare in modo efficace il ruolo di informazione e consulenza iniziato dai primi anni Novanta.

La valutazione esterna non può che essere affidata ad un organismo veramente esterno e indipendente, quale il Comitato per la valutazione del sistema universitario. Per arrivare a questo, forse, è necessario che il Comitato venga strutturato come un'autentica *authority* di valutazione²³.

Infine, occorre ricordare che un sistema di valutazione non può esplicitare pienamente i suoi effetti se manca una chiara politica universitaria a livello centrale. Come ha osservato Figà Talamanca (2001), *"nessun organo tecnico, e nessun organo di rappresentanza delle università o del sistema universitario, può supplire alla mancanza di volontà politica"*.

²³ A conclusioni simili, in tempi precedenti alle ultime modifiche normative, erano giunti anche il Presidente della CRUI, Paolo Blasi (1997) e Patrizia Mattioli, (1997), della Segreteria Nazionale della Federazione Formazione e Ricerca CGIL.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV.** (1997), "La valutazione del sistema universitario", in *UR-Università Ricerca*, anno VIII, n. 4.
- AA.VV.** (1998), "La programmazione del sistema universitario", in *UR-Università Ricerca*, anno IX, n. 2.
- Allulli G.** (a cura di) (1995), "Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane. Le proposte della Conferenza dei Rettori", in *UR-Università Ricerca*, anno VI, n.5/6.
- Anselmi L. et al.** (1997) *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche*, Maggioli Editore, Rimini.
- Azzone G., Dente B.** (a cura di) (1999), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche amministrazioni*, ETAS.
- Bassanini F.** (1999) "Prefazione", in Azzone G., Dente B. (a cura di) (1999), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche amministrazioni*, ETAS.
- Biggeri L., Scarpitti L.** (1998), "Evaluation in the Italian University System", paper presentato a: "International Conference on Evaluation: Profession, Business or Politics?", Rome, October, 29-31, 1998.
- Blasi P.** (1997), "Il punto di vista della CRUI", in *UR-Università Ricerca*, anno VIII, n. 4, pp. 36-37.
- Boffo S., Moscati R.** (1998), "Note su università e valutazione", in *Economia & Lavoro*, anno XXXII, n. 1.
- Capano G.** (1998), *La politica universitaria*, Studi e ricerche, Il Mulino, Bologna.
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario**, documenti vari, disponibili nel sito <http://www.cnvsu.it>.
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario** (2001), *Modalità di ripartizione degli incentivi alla ricerca*, Doc 13/01
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario** (2001), *Parere su differenziati requisiti minimi di dotazione di risorse occorrenti per l'attivazione di corsi di laurea e laurea specialistica non aventi la stessa denominazione di corsi già attivati*, Doc 15/01.
- Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario** (2001), *Requisiti minimi di risorse per i corsi di studio universitari*, Doc 17/01
- Figà Talamanca A.** (2001), *Autonomia e valutazione nel sistema universitario*, Intervento all'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 7 giugno 2001.
- Giarda D. P., Petretto A., Catalano G., Silvestri P.** (1996), "La standardizzazione dei costi nel sistema universitario italiano", in *Politica Economica*, Anno XII, n. 1.
- Hansmann H.** (1999), "Proprietà e concorrenza nell'istruzione universitaria", in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3.
- Kells H.R.** (1999), "National higher education evaluation systems: Methods for analysis and some propositions for the research and policy void", *Higher Education*, vol. 38
- Mattioli P.** (1997), "Sistema di valutazione e domanda sociale", in *La valutazione del sistema universitario*, UR Università Ricerca, anno VIII, n. 4, pp. 38-39.
- Modica L., Stefani E.** (1997), *Valutazione delle attività didattiche universitarie. Le esperienze condotte dalla CRUI*, CRUI Documenti n. 5
- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario** (1997), *Ruolo, organizzazione e attività dei Nuclei di valutazione interna delle università*, relazione presentata all'"Incontro nazionale sulla valutazione del sistema universitario", 19 settembre 1997, Doc 5/97.

- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario** (1997), *La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione e le metodologie di lavoro*, relazione presentata all'"Incontro nazionale sulla valutazione del sistema universitario", 19 settembre 1997, Doc 6/97.
- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario** (1997), *Relazione sull'attività svolta nel 1996*, Doc 7/97.
- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario** (1998), *Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università - anno 1997*, Doc 10/98
- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario** (1998), *Indicazioni per la preparazione delle relazioni dei Nuclei di valutazione interna e griglia minima di indicatori*, Doc 11/98.
- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario** (1998), *Il riparto della quota di riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000*, Doc 3/98.
- Osservatorio per la valutazione del sistema universitario** (1999), *Sviluppo e programmazione del sistema universitario per il triennio 1998-2000. Relazione tecnica dell'Osservatorio. 2a parte. Le proposte di istituzione di nuove università non statali*, Doc 2/99.
- Rizzi D., Silvestri P.** (2001), "Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano. Riflessioni in margine ad un articolo di H. Hansmann", in *Mercato concorrenza regole*, anno III, n. 1, aprile, pp. 147-174.
- Scarpitti L.** (2001), "*La valutazione nel sistema universitario italiano*", *Annuario AIV*, Marzo 2001.
- Stefanelli M.** (1998) "Il ruolo dei Nuclei di valutazione di ateneo", in *UR-Università Ricerca*, "La programmazione del sistema universitario", n. 2, MURST, Roma.
- Università degli Studi di Firenze, Nucleo di valutazione interna (2000)**, *Rapporto 1999*, Firenze, Febbraio 2000.
- Università degli Studi di Firenze, Nucleo di valutazione interna (2001)**, *Rapporto 2000*, Firenze, Ottobre 2001.