



MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA
Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario

La valutazione del sistema universitario:
“Ipotesi e prospettive” sulla base della legge 370/99
(Note per la discussione)

- ottobre 2000 -

DOC 10/00

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 2 della legge 370/99 e alla data dell'insediamento, avvenuto il 19 aprile 2000, è subentrato all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario.

Il Comitato nazionale è organo istituzionale del MURST con il compito di: fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università; predisporre una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario; promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; determinare la natura delle informazioni e dei dati che i nuclei di valutazione degli atenei sono tenuti a comunicare; attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche; effettuare valutazioni tecniche su proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale; predisporre rapporti sullo stato di attuazione e sui risultati della programmazione; predisporre studi e documentazione sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari; predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università; svolgere per il Ministro attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentate dalle medesime.

Con decreto del 4 aprile 2000 sono stati nominati i seguenti membri: dott. Giuseppe De Rita (presidente), prof. Luigi Biggeri, Prof. Carlo Calandra Buonaura, dott. Giuseppe Catalano, prof. Alessandro Corbino, dott. Guido Fiegna, prof. Alessandro Figà Talamanca, dott.ssa Daniela Primicerio, prof.ssa Anna Laura Trombetti Budriesi. In occasione della riunione di insediamento del Comitato, il prof. Biggeri è stato eletto vice-presidente.

Il decreto istitutivo assegna al Comitato nazionale una segreteria amministrativa e tecnica per assicurare il supporto necessario. Inoltre, per le esigenze derivanti dall'attività del Comitato nazionale, possono essere affidati incarichi ad esperti, a gruppi di lavoro, enti e società specializzate per lo svolgimento di ricerche, studi e indagini.

I documenti prodotti dal Comitato nazionale si articolano nelle seguenti tipologie:

DOC	Documenti prodotti dal Comitato in ottemperanza alle disposizioni di legge o su richiesta di parere da parte del Ministro;
RdR	Rapporti di ricerca prodotti da altri per conto del Comitato;
REPRINT	Relazioni presentate a convegni e articoli pubblicati in altra sede da parte di componenti del Comitato. Il contenuto di tali studi è, ovviamente, responsabilità degli autori e non frutto del lavoro collegiale del Comitato.

Ulteriori informazioni sul Comitato nazionale e sulla documentazione fin qui prodotta sono contenute nel sito internet: www.murst.it/valutazionecomitato.

La documentazione del preesistente Osservatorio è contenuta nel sito internet: www.murst.it/osservatorio.

Tel.06/5991.2809/2069 – fax 06/5991.2223 – e_mail: valuniv@murst.it

Indice

1. L'architettura del sistema di valutazione alla luce della nuova normativa
2. Finalità della valutazione ed obiettivi del Comitato nazionale
3. Criteri generali di valutazione con riferimento ai compiti istituzionali del Comitato
 - 3.1 *Definizione delle informazioni e dei dati da rilevare*
 - 3.2 *Predisposizione ed attuazione di un programma annuale di valutazione esterna delle università*
 - 3.3 *Predisposizione della relazione annuale sulla valutazione della didattica da parte degli studenti frequentanti*
 - 3.4 *Definizione di proposte tecniche per i criteri di riparto della quota di riequilibrio del FFO e per l'attribuzione degli incentivi*
 - 3.5 *Indagini e studi sulla efficacia delle politiche universitarie*

1. L'architettura del sistema di valutazione alla luce della nuova normativa

Le innovazioni introdotte dalla legge 370/99 hanno contribuito a delineare con maggiore chiarezza l'architettura del sistema di valutazione dell'università italiana, ridefinendo il ruolo e le funzioni dei due organismi istituzionali competenti:

- i Nuclei di valutazione delle università, ai quali gli Atenei devono garantire l'autonomia operativa, il diritto di accesso ai dati e alle informazioni interne, configurandoli anche come soggetti promotori della cultura della valutazione all'interno dell'ateneo;
- il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, organismo di nuova creazione che assume i compiti del preesistente Osservatorio, al quale la legge attribuisce funzioni di indirizzo e di definizione dei criteri generali per la valutazione delle università.

Alla base dell'architettura del sistema di valutazione sono posti due principi:

- un processo di concertazione inter istituzionale (con MURST, CUN, CNSU, CRUI) sulle scelte di indirizzo che competono al Comitato nazionale;
- uno stretto rapporto tra i due organismi di valutazione, chiamati ad una forte collaborazione ed a una complementarità di funzioni sia nella predisposizione di una base informativa stabile ed affidabile, sia nello sviluppo della cultura della valutazione.

La nuova normativa introduce altresì, in modo formale, una stretta relazione tra i risultati del processo di valutazione e l'allocazione delle risorse, vincolando l'accesso dei fondi:

- alla realizzazione delle attività di valutazione interna da parte dei Nuclei di valutazione;
- alla trasmissione dei dati e delle informazioni richieste dal Comitato nazionale;
- all'acquisizione periodica delle opinioni degli studenti frequentanti sull'attività didattica e alla predisposizione di un'apposita relazione annuale da parte dei Nuclei di valutazione;
- agli esiti dell'attività di valutazione dei Nuclei e del Comitato, per quanto attiene all'attribuzione delle risorse destinate al riequilibrio e all'incentivazione;
- alla valutazione positiva nell'ambito dei programmi di valutazione delle attività didattiche adottati dagli Atenei, per quanto attiene alle incentivazioni destinabili ai docenti.

In questo contesto al Comitato nazionale, cui spettano le funzioni di indirizzo del nuovo sistema di valutazione, sono stati affidati tre principali compiti istituzionali:

- fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università, previa consultazione della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), del Consiglio Universitario Nazionale (CUN) e del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU);
- definire la natura delle informazioni e dei dati che i Nuclei di valutazione degli atenei sono tenuti a comunicare annualmente;
- predisporre ed attuare un programma annuale (da sottoporre ad approvazione del Ministro) di valutazioni esterne delle università o di strutture didattiche, anche con riferimento a standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale.

Rientrano inoltre nelle attività del Comitato nazionale ulteriori attività specifiche di studio ed accompagnamento dei processi di programmazione, già attribuite all'Osservatorio, che si esplicano:

- nello sviluppo di analisi e misurazioni sperimentali sulla qualità della ricerca, dei servizi agli studenti, dell'amministrazione;
- nella predisposizione di progetti di analisi riguardanti il rapporto tra formazione universitaria e sbocchi occupazionali;
- nella valutazione dei piani di sviluppo, delle politiche di riequilibrio e di incentivazione, nonché quelle relative ai piani di decongestionamento dei megatenei;
- nella valutazione della situazione e dei programmi per l'edilizia universitaria, nonché le verifiche dell'attuazione del diritto agli studi universitari;
- nella formulazione di pareri, proposte ed analisi sui criteri per programmare gli accessi ai corsi universitari, oltre ad analisi sulla situazione delle università non statali e sull'affollamento delle sedi universitarie.

2. Finalità della valutazione ed obiettivi del Comitato nazionale

Il ruolo e le funzioni del Comitato nazionale si collocano in un quadro di sviluppo e di profonda trasformazione del sistema universitario, i cui tratti caratteristici sono:

- il completamento della transizione da università di élite ad università di "massa";
- la progressiva affermazione dell'autonomia funzionale delle istituzioni universitarie come nuovo sistema di responsabilità dei diversi attori istituzionali;
- il recente ampliamento dell'autonomia didattica ed il nuovo modello curricolare, che pongono l'esigenza di differenziare e di migliorare l'offerta, a garanzia di una sempre maggiore aderenza dei curricula alle esigenze della domanda sociale e del mercato del lavoro.

Tuttavia, in un sistema dove il finanziamento pubblico è ampiamente prevalente non è possibile attendersi che il mercato agisca da "regolatore". Infatti, la sola autonomia funzionale non è sufficiente a garantire condizioni di reale concorrenza tra le istituzioni universitarie, visti anche gli squilibri esistenti, mentre i processi competitivi ed il confronto tra le istituzioni accademiche rappresentano elementi essenziali per lo sviluppo della qualità della didattica e della ricerca. Questi devono potersi realizzare in condizioni di sufficiente equilibrio ed in un quadro di garanzie certe per gli utenti e per la collettività, che investe nell'istruzione superiore.

In questo contesto vi è una crescente esigenza di un adeguato ed efficiente sistema istituzionale di valutazione delle attività svolte. Sapere come vengono utilizzate le risorse ed i risultati conseguiti può rappresentare un importante fattore di regolazione ed accompagnamento dei processi di innovazione, così come del resto è già avvenuto in altri gradi paesi della UE, che da anni dispongono di organismi istituzionali di valutazione dell'università e dell'istruzione superiore.

In questo quadro il Comitato nazionale intende operare affinché le diverse funzioni di valutazione svolgano un ruolo di regolazione dei naturali processi di concorrenza tra istituzioni universitarie a garanzia dei destinatari diretti ed indiretti dell'offerta universitaria.

In primo luogo il Comitato intende perseguire la realizzazione di un *sistema informativo affidabile, tempestivo e accessibile*, che permetta una piena utilizzazione, diffusione e valorizzazione dei risultati del processo di valutazione. Tale obiettivo è perseguibile attraverso la collaborazione tra i Nuclei di valutazione di ateneo e il Comitato nazionale. Lo sviluppo del Sistema Informativo, avviato con la rilevazione Nuclei 2000, ha dimostrato che è possibile acquisire una conoscenza dei dati strutturali sul funzionamento delle singole sedi universitarie che può contribuire ad un rinnovamento della politica universitaria.

Ovviamente la rilevazione degli indicatori strutturali non è di per sé sufficiente a garantire una conoscenza puntuale e soddisfacente delle singole istituzioni universitarie. Per questo, in secondo luogo, il Comitato intende realizzare un *programma annuale di valutazione delle università*, o di singole strutture didattiche, sfruttando tecniche e strumenti tipici dell'indagine qualitativa, che punti a fornire nell'arco del quadriennio del suo mandato una mappa qualitativa dell'offerta universitaria.

In questa prospettiva il Comitato intende definire una *metodologia di valutazione* che punti alla dimensione collaborativa e che consenta alle due componenti istituzionali di contribuire assieme al processo di valutazione, promuovendo un approccio integrato che coniughi strumenti e metodi di valutazione quantitativa e qualitativa, sia per l'analisi di sistema che delle singole istituzioni universitarie, secondo quanto indicato e previsto dalla nuova normativa.

Il Comitato nazionale intende, inoltre, svolgere una *funzione di accompagnamento* del sistema universitario nel processo di trasformazione ed innovazione, sfruttando la risorsa valutazione per sostenere attivamente l'implementazione e lo sviluppo delle istituzioni universitarie. Pertanto, tra gli obiettivi vi è anche quello di *sviluppare criteri generali e standard minimi per l'accreditamento dell'offerta didattica e formativa*, obiettivo che il Comitato intende perseguire attraverso un percorso di iniziative sperimentali di studio ed approfondimento realizzate in stretta collaborazione con le diverse istituzioni universitarie e soprattutto con i Nuclei di valutazione di ateneo.

3. Criteri generali di valutazione con riferimento ai compiti istituzionali del Comitato

Tenendo conto degli obiettivi generali indicati precedentemente, l'azione del Comitato è stata finora orientata alla ricerca di soluzioni metodologiche il più possibile semplici, che garantiscano massima accessibilità ai risultati della valutazione e facciano riferimento a standard riconosciuti a livello internazionale.

Al fine di individuare le metodologie più opportune l'Osservatorio e il Comitato hanno operato:

- a) realizzando un programma di ricerca che preveda attività di studio e di scambio con i principali organismi di valutazione istituzionale europei al fine di realizzare casi di studio ed individuare modelli, criteri e strumenti potenzialmente trasferibili, promuovendo altresì in sede europea ed internazionale l'esperienza maturata in Italia;
- b) promuovendo una serie di studi e ricerche da realizzare in collaborazione con le istituzioni universitarie ed i Nuclei di Valutazione per lo sviluppo di tecniche e metodologie di valutazione della ricerca e dell'efficacia sociale e professionale della formazione universitaria;
- c) promuovendo un sistema informativo accessibile alle diverse istituzioni ed agli utenti che consenta la massima fruibilità delle informazioni, e degli studi realizzati, utilizzando sia supporti cartacei sia tecnologie informatiche on-line. A tale proposito il Comitato ha definito un primo piano di diffusione delle informazioni raccolte e trasmesse dai Nuclei (**Doc 6/00**) ed è previsto il potenziamento dell'attuale sito web e una pubblicazione monografica dedicata alla diffusione degli studi, delle sperimentazioni e della documentazione raccolta e disponibile.

Obiettivo del Comitato è comunque quello di pervenire alla definizione di metodi, protocolli e standard quantitativi e qualitativi condivisi, per valutare i risultati relativi all'efficienza, all'efficacia e qualità delle attività di formazione, di ricerca e di gestione. Si tratta di un processo che si realizza non in termini astratti ma in relazione agli specifici compiti istituzionali affidati al Comitato. Per questa ragione si ritiene opportuno richiamare le principali attività realizzate e previste al fine di illustrare gli aspetti metodologici ed i criteri generali che le contraddistinguono.

3.1 Definizione delle informazioni e dei dati da rilevare

In questo anno di prima applicazione della norma è stata avviata una sistematica rilevazione di dati ed informazioni sulle università italiane, per la quale, in considerazione dei ristretti tempi a disposizione, non è stato possibile effettuare approfondite consultazioni con il CUN, la CRUI e il CNSU.

Pertanto, partendo dall'esperienza già maturata dal precedente Osservatorio (**Doc 11/98**) è stato predisposto un piano di raccolta delle informazioni per l'anno 2000, che ha permesso di ottenere un primo consistente e completo patrimonio informativo a livello di sistema universitario. L'impostazione metodologica seguita è stata essenzialmente orientata:

- a garantire una massima semplificazione della base informativa da rilevare;
- a rappresentare un ateneo, una facoltà, un dipartimento o un corso di studi attraverso una serie di variabili che consentano l'elaborazione di alcuni *indicatori di risultato*, tenendo conto delle risorse disponibili (*indicatori di risorse*), del modo con cui tali risorse sono trasformate in prodotti (*indicatori di processo*) e dell'ambiente in cui l'ateneo si trova ad operare (*indicatori di contesto*), facendo riferimento anche al modello adottato negli ultimi anni dalla CRUI.

Nella fase attuale, in vista della necessità di definire per il prossimo triennio la natura delle informazioni e i dati da rilevare, verrà avviata dal Comitato una riflessione metodologica con i Nuclei sull'esperienza già maturata, al fine di individuare quali informazioni e quali indicatori possano rientrare nel nuovo modello di rilevazione.

In particolare il Comitato sta affrontando la definizione di indicatori relativi alla attività di ricerca universitaria che rappresenta un'area di particolare complessità. Per questa ragione in Comitato intende promuovere ulteriori studi e sperimentazioni che consentano di ampliare la conoscenza e gli strumenti valutativi fin ora disponibili, soprattutto in relazione alla valutazione della efficacia delle attività di ricerca realizzata in ambito universitario, ponendo particolare attenzione al rapporto tra costi e benefici sociali ed economici.

Inoltre il Comitato ritiene opportuno integrare la rilevazione Nuclei 2000 con ulteriori informazioni relative alle infrastrutture, alla gestione economico finanziaria ed alla effettiva offerta formativa (in termini di corsi di insegnamento anche in relazione al nuovo modello curricolare).

La cooperazione tra i due organismi di valutazione ed il confronto con gli altri attori istituzionali (CRUI, CUN, CNSU) permetterà di decidere quali siano i dati e le informazioni da richiedere ai Nuclei per il triennio 2001-2003 al fine di migliorare la qualità delle informazioni raccolte senza rinunciare alla semplicità ed alla praticabilità della rilevazione.

3.2 Predisposizione ed attuazione di un programma annuale di valutazione esterna delle università

Il Comitato, dopo una fase di studio e sperimentazione (**Doc 10/99**), intende avviare quanto prima un Programma di valutazione esterna delle università e delle strutture didattiche che, in una prima fase potrebbe basarsi su un'adesione volontaria da parte delle università, per poi passare, in un arco ragionevole di tempo, ad una valutazione sistematica da svolgersi ad intervalli regolari.

In tal senso è stata predisposta una prima bozza di documento contenente le linee guida della valutazione esterna delle università al fine di standardizzare le modalità di svolgimento delle visite, nonché la formulazione dei giudizi valutativi. Indicativamente il percorso di valutazione sarà articolato nelle seguenti fasi:

- predisposizione di un rapporto preliminare basato sugli indicatori quantitativi e sulle relazioni di valutazione interna predisposte dai Nuclei;
- realizzazione di una visita di studio da parte di rappresentanti del Comitato, per raccogliere ulteriori elementi non derivabili dalla analisi quantitativa ed approfondire la conoscenza dell'ateneo;
- una fase di confronto con gli organi collegiali ed il Nucleo di valutazione al fine di individuare punti di forza e punti di debolezza dell'ateneo;
- la definizione di un rapporto finale a cura del Comitato che concluda il processo di valutazione e venga messo a disposizione delle istituzioni accademiche e degli utenti attraverso il Sistema Informativo.

Per quanto riguarda la valutazione delle strutture didattiche, il Comitato ha promosso una sperimentazione per la valutazione e l'accreditamento nell'ambito dei corsi di studio delle Facoltà di Ingegneria ed intende estendere la sperimentazione a tutti i tipi corsi di studio, anche per verificare e tenere conto dei cambiamenti che l'autonomia didattica dovrebbe introdurre (**Doc 1/00**).

3.3 Predisposizione della relazione annuale sulla valutazione della didattica da parte degli studenti frequentanti

La legge 370/99 introduce tra gli strumenti della valutazione il parametro della soddisfazione degli studenti, disponendo che i Nuclei di valutazione acquisiscano periodicamente le opinioni degli studenti frequentanti sulle attività didattiche.

Il Comitato intende giungere tempestivamente alla definizione di un set minimo di domande da inserire nei questionari per la rilevazione dell'opinione degli studenti, al fine di ottenere un insieme di informazioni omogeneo, lasciando le università libere di sviluppare specifici approfondimenti anche in relazione alle caratteristiche peculiari, sia della sede che dei corsi di studio.

A questo riguardo il Comitato ha già promosso studi ed analisi per la definizione di un insieme minimo di domande (**Rdr 1/98** e Rapporto M. Gola B. Chiandotto 1999) nonché sperimentazioni sulle modalità di rilevazione e costruzione di indicatori sintetici affidate alle Università di Firenze e di Padova (in fase di completamento).

3.4 Definizione di proposte tecniche per i criteri di riparto della quota di riequilibrio del FFO e per l'attribuzione degli incentivi.

Il Comitato ha il compito di predisporre la documentazione e le proposte tecniche utili alla definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università. Si ricorda che la legge 537/93 vincolava la ripartizione della quota di riequilibrio:

- alla definizione di standard di costi di produzione per studente e a obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e delle condizioni ambientali e strutturali;
- alla riduzione dei differenziali dei costi standard di produzione nelle diverse aree disciplinari, tenuto conto delle diverse specificità e degli standard europei.

Inoltre, a decorrere dall'anno 2000, un'ulteriore quota del fondo per il finanziamento ordinario (FFO) delle università deve essere riservata per l'attribuzione agli atenei di appositi incentivi, sulla base di obiettivi predeterminati ed in relazione agli esiti dell'attività di valutazione svolta dai Nuclei di valutazione e dal Comitato (art. 2, comma 2 della L. 370/99) e sono previsti stanziamenti per incentivare l'attività didattica dei docenti.

A tale proposito, il Comitato intende assumere come base operativa il modello di calcolo delle quote di riequilibrio e di incentivazione elaborato dall'Osservatorio (**Doc 3/98, Doc 3/2000**), al fine di svilupparne i contenuti e la metodologia nella prospettiva di migliorare ulteriormente i criteri di allocazione delle risorse, adeguando parametri e criteri di calcolo alle trasformazioni del sistema universitario. Inoltre il Comitato intende:

- sviluppare il modello di standardizzazione dei costi tenendo conto del riallineamento e del confronto con gli standard europei nell'ottica di ridurre il differenziale fra aree disciplinari;
- introdurre adeguati indicatori dell'attività di ricerca nello sviluppo di un modello di allocazione dei fondi previsti per gli incentivi;
- sviluppare strumenti per verificare i programmi di valutazione delle attività didattiche.

3.5 Indagini e studi sulla efficacia delle politiche universitarie

Indipendentemente dagli adempimenti istituzionali, il Comitato intende continuare a promuovere e realizzare studi e ricerche sia sul tema del diritto allo studio, sia su quello della efficacia sociale ed economica della formazione universitaria.

Attualmente sono in fase di realizzazione due diverse indagini sul diritto allo studio universitario che si propongono di analizzare, rispettivamente, le condizioni di vita e di studio ed i costi di mantenimento degli studenti¹.

Inoltre il Comitato intende approfondire il tema della mobilità internazionale e quello del reciproco riconoscimento dei "crediti".

Il Comitato, infine, intende approfondire a fini valutativi l'efficacia occupazionale dei percorsi di studio ed il livello di soddisfazione degli studenti rispetto ai servizi universitari, promuovendo ricerche ed indagini, al fine di rafforzare gli elementi di valutazione dell'impatto sociale delle politiche dell'istruzione universitaria, sia su scala territoriale sia disciplinare.

¹ I progetti di ricerca Eurostudent ed IRER