

L'EVOLUZIONE
DEL SISTEMA
DI VALUTAZIONE
NEGLI ULTIMI DIECI ANNI

L'evoluzione del sistema di valutazione negli ultimi dieci anni

Analisi

Lo statico mondo della autoreferenzialità lascia spazio all'autocoscienza

1. L'autonomia e la valutazione del sistema universitario italiano: breve storia di un lungo percorso

Nei più importanti Paesi europei già dagli anni Ottanta l'autonomia e la valutazione del sistema universitario sono stati gli strumenti che hanno consentito, in una contingenza di risorse pubbliche diffusamente decrescenti, di incrementare il numero degli studenti, di abbattere in maniera significativa i tassi di abbandono, di ampliare e rendere maggiormente articolata l'offerta formativa di terzo livello, di qualificare la ricerca – di base e applicata – anche in relazione all'esigenza di innovare il tessuto sociale e produttivo.

In Italia questo processo è stato più lento, ma, grazie a una serie di interventi legislativi, ai quali ha corrisposto l'impianto di un sistema di valutazione a livello locale e centrale, concetti quali «autonomia» e «valutazione» sono ormai entrati a fare parte del vocabolario corrente di chi ha incarichi di gestione e organizzazione delle attività universitarie e anche, seppure in misura più limitata, degli utenti del sistema: studenti, famiglie, mondo del lavoro.

L'autonomia delle università è stata sancita il 1° gennaio 1948 con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana che, all'art. 33 comma 6, riconosce alle università il diritto di darsi ordinamenti autonomi, seppure *nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*. Il richiamo ai *limiti* è stato letto, soprattutto, ma non soltanto, nel periodo a ridosso dell'emanazione della Carta costituzionale, come riferimento diretto al Testo Unico dell'istruzione superiore, approvato con RD del 21 agosto 1933, n. 1592 che, all'art. 1 comma 3, qualifica e specifica l'autonomia come *amministrativa, didattica e disciplinare*.

Il dibattito dei costituzionalisti intorno ai *limiti* dell'autonomia delle università ha avuto un significativo punto di partenza nella riflessione di Aldo Sandulli, che, nel saggio *L'Autonomia delle Università Statali* del 1948¹, osservava come non si potesse ricavare dalla disposizione del 6° comma dell'art. 33 alcun fatto nuovo circa il valore dell'autonomia universitaria.

“
La Costituzione sancisce l'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare delle università
”

1 - A. Sandulli, *L'Autonomia delle Università Statali*, in «Annali Triestini», I, 1948, pp. 61-99.

“
L'Italia
postrisorgimentale
contava 23
università di cui
17 collocate nel
Centro-Nord



Rigorosamente ancorato al diritto positivo, egli escludeva nell'interpretazione del dettato costituzionale – che recita: «*Le istituzioni di alta cultura, Università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*» – ogni considerazione di principio che consentisse di intravedere una prospettiva di evoluzione rispetto allo *status quo ante*, quello, cioè, disegnato dalla legge Casati del 1859.

Né più ottimista poteva considerarsi la diagnosi espressa, parecchi anni più tardi, nel 1964, da Salvatore Pugliatti: *sappiamo che esiste un'autonomia universitaria, ma che cosa sia precisamente o che cosa sia approssimativamente, in tutta coscienza nessuno di noi potrebbe dirlo*².

C'è da osservare nel merito che la Costituente dedicò poca attenzione alla questione universitaria, poiché al centro del dibattito vi erano altri più pressanti problemi, quali il rapporto tra scuola pubblica e privata e soprattutto la scolarizzazione. Lo stesso accenno alle università, contenuto nel già ricordato comma 6 dell'art. 33, che si aprì successivamente a varie interpretazioni, derivava dal dibattito acceso sul ruolo delle componenti pubblica e privata del sistema.

Lo Stato risorgimentale, in fase di costituzione, aveva disegnato un'università quale strumento capace di garantire la riproduzione dei quadri delle libere professioni e delle carriere nelle amministrazioni pubbliche, nonché di determinare, in maniera pressoché esclusiva, il progresso di una cultura nazionale. Con la legge Casati, l'Italia si allineava, seppure in ritardo, agli Stati europei nei quali le monarchie avevano rivendicato come fine proprio della politica dello Stato la formazione universitaria delle professioni, accentuandone quel profilo di utilità pubblica che era stato la linea rossa che aveva accompagnato il sorgere e il proliferare delle università europee nei secoli centrali del medioevo e in tutta l'età moderna: istituzioni elitarie e dunque necessariamente autoreferenziali.

Neppure l'università più antica, quella di Bologna, che si era andata costituendo nei decenni centrali dell'XI secolo intorno a una libera comunità di studenti e docenti, ed era nata per iniziativa privata obbedendo a richieste «di mercato», poté sfuggire, dopo il primo periodo di vita, alle forti ingerenze volte al disciplinamento delle attività dei docenti e delle libertà degli studenti, prima imposte dalle autorità comunali e dai collegi dottorali di estrazione locale e, successivamente, dai «sovrani pontefici» dopo che Bologna entrò a fare parte definitivamente dello Stato della Chiesa (1506).

Fino all'unità d'Italia le università ubbidirono a logiche connesse con la politica degli Stati in cui sorgevano, adattandosi alle esigenze di controllo dei rispettivi sovrani.

L'università postrisorgimentale contava 23 istituzioni, alcune di antica e ininterrotta tradizione, 17 delle quali collocate nel Centro-Nord, 3 in Sicilia, 2 in Sardegna e una a Napoli.

Una disomogeneità nella distribuzione territoriale che è stata equilibrata, con notevolissimo ritardo rispetto al resto dell'Europa, solo negli ultimi decenni.

2 - S. Pugliatti, *Relazione sull'autonomia universitaria*, in «L'università italiana», 1964, p. 355.

Il ventennio fascista, nonostante il tentativo della riforma Gentile di andare nella direzione dell'autonomia gestionale e amministrativa, consegnò alla Repubblica, dopo gli interventi Bottai e de Vecchi degli anni Trenta, un sistema governato ancora più nettamente in modo centralistico, svuotato e avvilito dalle leggi razziali, indebolito e rallentato nelle attività didattiche e nella ricerca dalle restrizioni economiche dell'anteguerra, da ultimo, devastato dalla guerra. I decreti luogotenenziali del 1944 (n. 272) e del 1945 (n. 238), che si limitarono a «defascistizzare» l'ordinamento universitario, cancellando le discriminazioni verso i professori universitari, ripristinando il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e abrogando i poteri autoritari conferiti al ministro competente, non intaccarono il corpo essenziale delle leggi e dei regolamenti vigenti rappresentato dai decreti emessi durante il Ventennio.

La Costituzione ha restituito slancio democratico al Paese e anche se l'autonomia dell'università è apparsa ai primi commentatori relegata nell'ultimo comma dell'art. 33, analisi più distaccate rispetto alla lettura «a caldo» di Aldo Sandulli, hanno posto l'accento sul contesto in cui si colloca la norma – rappresentato dagli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 9, che esprimono il progetto complessivo di società e di Stato elaborato dai Costituenti – e vi hanno necessariamente compreso l'università, riconoscendo quale idea guida della nostra Costituzione *il primato della persona umana e delle formazioni sociali rispetto allo Stato e alle pubbliche istituzioni*.

La vasta letteratura sul tema dell'autonomia dell'università, sollecitata dai numerosi convegni e rapporti sull'istituzione organizzati e realizzati tra il '60 e l'88 ha sempre preso le mosse dall'interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 33: ne sono scaturite considerazioni significative che hanno trovato il consenso dei più accreditati interpreti: se, secondo quanto prevede l'art. 9 della Costituzione, la Repubblica «*promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*», ciò significa che non è concepibile il monopolio statale della cultura e della ricerca, dal momento che lo stesso art. 9 va letto alla luce delle chiare proclamazioni di libertà dell'arte, della scienza, dell'insegnamento, dell'impresa scolastica, di cui agli articoli 33 e 34.

La Costituzione ha segnato quindi, secondo letture di più ampio respiro, quali quelle di Pierangelo Catalano e di Nicola Occhicupo³, una netta cesura sia con i principi risorgimentali sia, ovviamente, con le imposizioni della dittatura.

L'art. 33, comma 6, è oggi concordemente inserito nel contesto delle norme costituzionali volte a garantire le libertà di trasmissione della cultura di cui dianzi si diceva e va dunque letto non come «diritto *octroyé* e per giunta limitato. È al contrario un diritto originario di fronte al quale è lo Stato ad autolimitarsi nel senso che non può penetrare nell'ambito dell'ordinamen-

“
La Costituzione
ha sancito
il primato della
persona umana
e delle formazioni
sociali rispetto
allo Stato e alle
pubbliche
istituzioni

”

3 - P. Catalano, *Il problema dell'autonomia universitaria nella realtà politica italiana*, in *Autonomia universitaria. Studi sul caso italiano*, Bulzoni, Roma, 1978, pp. 17 ss.; N. Occhicupo, *relazione su Costituzione e autonomia normativa delle università*, Bologna, 1988; ID., *Il governo degli Atenei dopo il D. lgs. 29/93*, in *Atti della Conferenza Nazionale «La sfida dell'autonomia universitaria»*, Università degli Studi di Padova, 1994, pp. 173 ss.



to autonomo se non mediante la riserva di legge, riconoscendo così che ogni normazione di rango inferiore alla legge parlamentare non ha forza di ingresso nello spazio regolato dall'istituzione universitaria»⁴.

È significativo osservare, a tale riguardo, sulla base di un'acuta sintesi di Francesco Paolo Casavola⁵, che sei mesi prima che il Parlamento approvasse la legge istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica (168/89), si fosse chiuso a Bologna a convegno promosso dall'Associazione italiana dei costituzionalisti proprio sul tema dell'autonomia universitaria che può essere considerato una tappa significativa, se non il punto di arrivo, del dibattito che era iniziato nel 1948 e si era fatto più serrato a partire dagli anni Sessanta.

Oggi il processo di autonomia ha compiuto altri significativi progressi: possiamo dire di essere giunti al traguardo di un lungo e non sempre facile processo di attuazione della Costituzione per quanto attiene all'autonomia universitaria, ora condizionato ora favorito da molteplici fattori: eredità storiche, resistenze accademiche,

lentezze burocratiche, istanze sindacali, confronti internazionali, scienza giuridica, volontà politica, spinte sociali per adattare il sistema a una società profondamente mutata rispetto ai primi decenni del dopoguerra.

Tappa fondamentale del percorso è stata l'istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (Legge 168/89) che, all'articolo 6, stabilisce che: «*le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, che si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti e che nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le Università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento, e conclude che è esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolari*».

Non vi è dubbio, come ha sottolineato lo stesso Casavola, che l'introduzione dello statuto quale codice proprio di ciascuna università abbia segnato l'effettivo distacco dal «vecchio regime»: se lo statuto didattico che conteneva la tradizionale *ratio studiorum* previsto dagli artt. 17 e 18 del ricordato Testo Unico del 1933, n. 1592, era proposto dal Senato accademico ed emanato prima mediante Decreto Reale, poi mediante Decreto del Presidente della Repubblica ed era un atto dello Stato, oggi, dopo la legge 168/89, lo statuto è atto dell'università per decreto rettorale⁶.

“
Lo statuto, che è il codice proprio di ogni università, ha segnato, a partire dal 1989, l'effettivo distacco del mondo delle università dal «vecchio regime»



4 - F.P. Casavola, *L'autonomia statutaria nelle università*, in *L'insegnamento universitario in Italia. Giornata di studio* (Roma, 21 gennaio 1999), Accademia Nazionale dei Lincei, Atti dei Convegni Lincei, 155, pp. 11-18, p. 13.

5 - Casavola, cit.

6 - *Ibidem*, pp. 15-16.

Per valutare la portata che nel nostro sistema ha assunto l'autonomia delle università non è inutile ricordare alcune delle tappe intermedie sulla via della trasformazione di un'istituzione che da elitaria è passata a essere di massa: un cammino non sempre lineare verso l'attuazione piena dell'autonomia prevista dalla Costituzione che costituisce efficace risposta alla «nuova» realtà sociale e politica del Paese.

Dopo un decennio dalla promulgazione della Costituzione il secondo governo Fanfani (1958-62) presentò un *Piano decennale della scuola* ispirato a un indirizzo ancora sostanzialmente centralista, soprattutto nell'attribuzione al Ministro di ampia discrezionalità in materia di contributi ordinari per l'edilizia universitaria e per le attrezzature scientifiche e didattiche, come anche in materia di ripartizione dei posti di ruolo, fino alla determinazione di procedimenti per l'assegnazione delle cattedre⁷.

L'unico provvedimento legislativo sull'università varato in quegli anni fu la Legge 685/61 che consentì l'accesso dei diplomati degli istituti tecnici ad alcune facoltà universitarie.

Nel 1962 il ministro Gui istituì la *Commissione Ermini* per condurre un'indagine sullo stato della pubblica istruzione; la Commissione avanzò proposte decisamente innovative quali: la liberalizzazione completa degli accessi all'università anche a chi non fosse provvisto di diploma di maturità; una maggiore autonomia da riconoscere alle istituzioni universitarie; la tripartizione dei titoli di studio: diploma, laurea e dottorato di ricerca; la liberalizzazione dei piani di studio; la creazione degli istituti policattedra e dei dipartimenti, intesi come strutture didattico-scientifiche di collegamento tra diverse facoltà; l'istituzione di un Consiglio Universitario Nazionale, inteso come organismo di coordinamento delle autonomie delle singole sedi universitarie.

Il disegno di legge Gui 2314/65 recepì solo vagamente quelle proposte ad alto contenuto innovativo: nel disegno risultò cancellato ogni riferimento sostanziale all'autonomia delle università e il CUN venne ridotto a organismo di consulenza del Ministro. Dopo un lungo dibattito sulla natura e la funzione del dipartimento, il disegno cadde nel 1967 col finire della legislatura.

Nel 1969 la legge Codignola 910/69, che si situava nel clima acceso della contestazione studentesca, apriva l'accesso a tutte le facoltà universitarie con qualunque diploma di maturità, dando inizio alla fase della cosiddetta università di massa che prendeva l'avvio non senza gravi problemi irrisolti: in sostanza il fallimento della riforma dell'università quale era stata prevista dalla Commissione Ermini, che avrebbe potuto dare soluzione a molti nodi del sistema, rappresentò una storica sconfitta per il sistema universitario e, nel complesso, per la società italiana, costringendo la nostra università a una condizione di ritardo strutturale rispetto ai Paesi occidentali a noi più vicini che fatica ancora oggi, a distanza di oltre trent'anni, a essere colmato.

“ Le proposte avanzate dalla Commissione Ermini nei primi anni '60 avevano un alto contenuto innovativo: non averle realizzate ha penalizzato per decenni il sistema ”

7 - Su questo, come sugli altri momenti dell'evoluzione legislativa del sistema, si è utilizzata la sintesi legislativa in appendice a *Sullo stato delle università italiane. La carta dei doveri e dei diritti nell'anno del cambiamento*, Conferenza dei Rettori, Marzo 2001.

“
 Mentre già dagli
 anni '70 in
 Europa ci si
 attrezzava a dare
 risposte
 differenziate alla
 massificazione
 dei processi
 educativi, l'Italia
 restava immobile



Mentre nel resto dell'Europa il sistema dell'istruzione terziaria veniva diversificato, con il preciso scopo di rispondere alla pressione della domanda e alle diverse aspettative dell'offerta, e ci si attrezzava per dare risposte adeguate alla massificazione dei processi educativi con la costruzione di istituzioni post-secondarie non universitarie, in Italia si lasciavano invariate le caratteristiche strutturali e organizzative del sistema di istruzione, e si era lontanissimi dal pensare a qualsiasi forma di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia di un sistema che stava profondamente mutando, soprattutto per quanto riguarda la componente studentesca, ma che vedeva il mondo accademico arroccato su posizioni fortemente conservatrici e scarsamente consapevole, per non dire in grande misura disinteressato, rispetto a quanto accadeva fuori dalla realtà universitaria.

Alcuni risultati negativi della mancata riforma non tardarono a essere avvertiti da parte degli osservatori più accorti: la liberalizzazione degli accessi non faceva aumentare significativamente il numero dei laureati, soprattutto di quelli appartenenti a famiglie con fasce di reddito medio-basse, l'università si apprestava a divenire quell'enorme area di parcheggio della popolazione giovanile che è stata in questi ultimi miopi decenni e si stavano ampliando notevolmente le differenze qualitative tra atenei, a fronte di una formale omogeneità dell'offerta: a una università di massa continuava anacronisticamente a corrispondere un'organizzazione propria di un sistema di istruzione di *élite* e non vi era la convinzione, né nel mondo accademico né fuori di esso, che se tutti i cittadini avevano uguale diritto di accedere all'istruzione terziaria era necessario un cambiamento radicale dell'organizzazione del sistema universitario sia a livello di formazione, sia a livello di gestione, sia a livello delle politiche per il diritto allo studio.

Doveva restare ancora aperto per lungo tempo anche il problema della docenza sul quale, piuttosto che su altri, si concentrava l'attenzione del mondo accademico: alla *Legge blocco* (924/70) – che sospendeva i concorsi a cattedra a tempo indeterminato, aboliva la libera docenza e stabiliva che per l'istituzione di nuove università fosse necessaria una legge al posto del precedente provvedimento amministrativo – seguì il DL 580/73 *Misure urgenti per l'Università* che diede la spinta all'istituzione di nuove università, al riordinamento della docenza (tempo pieno e tempo parziale e incompatibilità) e dedicò qualche attenzione ai rapporti tra università e mondo del lavoro e alla dimensione internazionale dell'istruzione terziaria.

Molto, tuttavia, restava irrisolto: gli studenti erano i grandi assenti anche in quelle «misure urgenti», restava aperto il problema del dottorato di ricerca, non sanato il contrasto tra oppositori e fautori del numero chiuso e del valore legale dei titoli di studio. Per la docenza fu scelta la via della legge delega, la 28/80, che portò all'emanazione del DPR 382/80 che conteneva una minuta normazione della carriera accademica: le tre fasce di ruolo (ordinari, associati e ricercatori con i relativi obblighi su tempo pieno/tempo definito e i professori a contratto); l'istituzione dei dipartimenti quale superamento dell'organico per Facoltà e del dottorato di ricerca; vennero inoltre previsti i piani di sviluppo delle università e uno schema di regolamento contabile quale riferimento per la gestione amministrativa.

La prima metà degli anni Ottanta si consumò nella messa in atto del combinato disposto dalla 382/80: vennero emanati il DPR 371/82 sul regolamento contabile e la Legge 590/82 che aprì la stagione della proliferazione degli atenei e la statalizzazione delle università libere.

Sullo sfondo restava sempre la questione della riforma degli ordinamenti didattici che non si ebbe il coraggio politico di affrontare nel suo complesso, preferendo optare per provvedimenti di carattere settoriale: nonostante le numerose proposte di legge in questo senso che avevano come obiettivi primari il diritto allo studio, la riforma degli ordinamenti e la questione dell'autonomia, la IX legislatura si chiuse senza risultati consistenti.

Solo sul finire degli anni Ottanta il dibattito politico e le conseguenti decisioni si spostarono decisamente sul tema dell'autonomia e in un breve lasso temporale furono approvate tre importanti leggi:

- la 168/89 che ha istituito il Murst, sottraendo alla Direzione per l'istruzione universitaria del Ministero della Pubblica Istruzione le competenze che le erano state proprie per oltre un secolo. *Questa legge ha introdotto il riconoscimento dell'autonomia statutaria, finanziaria e didattica dell'Università;*
- la 341/90, riguardante gli ordinamenti didattici, ha introdotto la tripartizione degli studi universitari (trent'anni dopo la prima proposta ufficiale della Commissione Ermini) che sono risultati così articolati: il *diploma universitario* (conseguibile attraverso un ciclo biennale o triennale che consentiva anche il trasferimento al corso di laurea) si affiancava alla *laurea* e al *dottorato di ricerca*; ha concesso autonomia regolamentare agli atenei circa la didattica (fermi restando gli ordinamenti didattici nazionali) e, infine, ha dato la possibilità di inserire i crediti didattici e l'obbligo di istituire il tutorato;
- la 390/91, dedicata al diritto allo studio, ha abolito le Opere universitarie, istituito borse di studio per capaci e meritevoli privi di mezzi, l'attività *part time* retribuita, i prestiti d'onore, e demandato l'attuazione della politica del diritto allo studio alle regioni e solo marginalmente alle istituzioni universitarie.

L'attuazione dell'autonomia universitaria è avvenuta qualche anno più tardi, sempre partendo dal centro del sistema, mediante una serie di norme contenute in Leggi finanziarie emanate tra il 1994 e il 1997. Le innovazioni normative introdotte in quel periodo possono essere così sintetizzate ⁸:

1. sono state riviste le modalità di finanziamento delle singole istituzioni, conferendo, con l'istituzione del *budget* unico, maggiori responsabilità agli organi di governo degli atenei, e introducendo, mediante il riferimento ai costi *standard* di produzione, criteri volti a riequilibrare la distribuzione delle risorse statali tra le università;

⁸ - Cfr. G. Catalano, P. Silvestri, *Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento*, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Commissione per la Spesa Pubblica, documenti, febbraio 1999, p. 2.

“
Le Leggi 168/89;
341/90; 390/91
hanno costituito
tappe
fondamentali
nell'attuazione
del processo
di autonomia
degli atenei
”

“
 Alla crescita
 dell'autonomia
 e della
 concorrenzialità
 tra atenei deve
 necessariamente
 corrispondere il
 controllo dello
 Stato che deve
 garantire
 gli utenti circa
 la qualità dei
 servizi erogati
 ”

2. attraverso la sostanziale deregolamentazione della normativa riguardante la disciplina della contribuzione studentesca, sono state costruite le premesse per un maggior ricorso alla tariffazione. Questo obiettivo è stato affiancato da provvedimenti tesi a migliorare gli effetti redistributivi della spesa universitaria, sia attraverso una riforma del sistema di sostegno agli studenti, sia legando la determinazione delle tasse universitarie alla prova dei mezzi;
3. a partire dal 1997, è stato avviato un nuovo processo di attribuzione delle risorse finanziarie per i progetti di ricerca di interesse nazionale, fondato sulla competizione tra gruppi di ricerca, la valutazione di *referee* anonimi, l'abbandono dei finanziamenti a pioggia, il cofinanziamento da parte degli atenei;
4. con l'istituzione di una autorità di controllo centrale (l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario) e lo sviluppo dei sistemi di controllo interni (i Nuclei di valutazione di ateneo), è stata avviata l'attività di valutazione dei risultati di sistema, che nei fatti è andata assai oltre i compiti assegnati ai nuovi soggetti previsti dalla legge 537/93⁹;
5. con l'applicazione, a partire dal 1998, delle nuove norme sulla programmazione dello sviluppo, sono state fissate le regole per la definizione degli obiettivi del sistema universitario e le modalità per l'ampliamento dell'offerta dei servizi (istituzione di nuovi atenei, facoltà, corsi).

Poiché alla crescita dell'autonomia, e conseguentemente della concorrenzialità tra le sedi, deve necessariamente corrispondere il controllo da parte dello Stato che eroga la maggiore quota dei fondi per il funzionamento degli atenei e deve garantire agli utenti la rispondenza tra offerta e qualità del servizio erogato, si è andata consolidando, non senza notevoli difficoltà iniziali, la rete della valutazione, a livello centrale e periferico.

2. Dall'Osservatorio al Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario: 1996-2003¹⁰

Il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica Giorgio Salvini ha istituito l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario con il D.M. del 22 febbraio 1996, dando attuazione, dopo un lungo periodo di attesa, a quanto previsto dalla Legge 537/93: «Interventi correttivi di finanza pubblica», all'art. 5 «Università», comma 22: «*Nelle università, ove già non esistano, sono istituiti servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione, con il compito di verificare mediante analisi comparative 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*».

⁹ - Si rinvia qui al Paragrafo 2.

¹⁰ - All'architettura del sistema della valutazione è dedicata la prima sezione del Volume 2.

L'Osservatorio, costituito da cinque membri: Luigi Biggeri (presidente) Ferdinando M. Amman, Giuseppe Catalano, Guido Fiegna, Dino Rizzi, affiancati da una Segreteria amministrativa e tecnica, ha iniziato la propria attività nel marzo 1996¹¹; nel 1999, con il Ministro Ortensio Zecchino, ne è stata parzialmente mutata la composizione e si è passati da cinque a sette membri: Giuseppe de Rita (presidente), Luigi Biggeri (vicepresidente), Giuseppe Catalano, Alessandro Corbino, Guido Fiegna, Alessandro Figà Talamanca, Anna Laura Trombetti Budriesi.

La Legge 370/99 ha trasformato l'Osservatorio in Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (Cnvsu), composto da nove membri (i sette che già facevano parte dell'Osservatorio e Carlo Calandra Buonauro e Daniela Primicerio), nominati con D.M. del 4 aprile 2000; il Comitato è presieduto da Giuseppe De Rita, ne è vicepresidente Luigi Biggeri¹²; la durata del mandato è fissata in quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.



2.1 La metodologia della valutazione

La nascita di un organismo nazionale di valutazione del sistema universitario comporta, come primo passo, una chiarezza nei metodi di lavoro: chiarezza che l'Osservatorio ha avuto fin dall'inizio e, grazie ad essa e a un lavoro assiduo compiuto su un terreno quasi vergine rispetto alle attività valutative a livello di sistema, ha potuto compiere un cammino in salita in un ambiente complesso quale quello degli atenei italiani, ove la valutazione stava nascendo a livello di Nuclei di ateneo fra numerose difficoltà e il processo di autonomia si andava affermando con notevoli ritardi determinati anche dagli squilibri economici tra le sedi.

La metodologia adottata dall'Osservatorio è stata presentata in diverse occasioni, affinché fosse conosciuta da tutti gli attori del sistema, dal suo presidente Luigi Biggeri; essa è stata sintetizzata dallo stesso Biggeri in un contributo presentato al convegno organizzato dall'Accademia dei Lincei su *L'insegnamento universitario in Italia* nel 1999¹³.

“
L'organismo nazionale di valutazione, l'Osservatorio, ha iniziato la propria attività nel 1996; nel 2000 è stato sostituito dal Cnvsu
”

11 - Alla Segreteria tecnica e amministrativa, sotto la responsabilità del dott. M. Fabiani e della dott. L. Scarpitti, fu attribuito il compito di assicurare il supporto operativo all'Osservatorio; per le esigenze derivanti dall'attività dell'organismo di valutazione, il D.M. 2 marzo 1996 prevedeva che il Ministro potesse istituire gruppi di lavoro e affidare a enti e società specializzate lo svolgimento di ricerche e studi e stipulare contratti con ricercatori su specifiche tematiche.

12 - Anche il Cnvsu si avvale di una Segreteria tecnica e amministrativa; per la sua composizione si rinvia alla sezione *L'architettura della valutazione* del Volume 2.

13 - L. Biggeri, *Autonomia e valutazione, dell'insegnamento, nel sistema universitario*, in *L'insegnamento universitario in Italia*, cit., pp. 33-55, pp. 39-44.

“
 Osservatorio
 e Cnvsu hanno
 operato in stretto
 spirito di
 continuità,
 obbedendo
 ad alcuni principi
 essenziali:
 – integrazione
 tra valutazione e
 programmazione
 e controllo
 – definizione
 a priori di criteri,
 parametri
 e indicatori, e loro
 pubblicizzazione
 – costruzione di
 adeguati sistemi
 informativi
 – programmazione
ex ante
 degli effetti
 della valutazione
 ”

Se ne offre qui una sintesi non tanto per tracciare una storia dell'organismo, ma perché il metodo illustrato costituisce il principale asse di continuità tra Osservatorio e Comitato, che hanno operato senza cesure – anche grazie alla continuità della presenza di alcuni «membri fondatori» – camminando in sintonia e spirito di continuità; scrive Biggeri:

«Per valutazione si intende un procedimento di esame di un progetto (o programma) o di specifiche attività che si conclude con un atto, più o meno formale, costituito da un giudizio di rispondenza, in maggiore o minore misura, rispetto ad obiettivi determinati prima della definizione del progetto o della programmazione delle attività in oggetto¹⁴.

È evidente che un'attività di valutazione assume connotazioni diverse a seconda della natura (*oggetto*) e del livello (*macro* o *micro*) dei processi decisionali cui fa riferimento, e, quindi, del grado di maggiore o minore generalità del problema affrontato, della criticità del contenuto decisionale e del livello dei soggetti istituzionali che intervengono nella eventuale catena delle scelte e delle decisioni.

Tuttavia, in ogni caso e quindi anche nel sistema universitario, l'attività di valutazione per essere efficiente ed efficace deve avere almeno le seguenti caratteristiche:

- occorre che la valutazione sia strettamente collegata alle funzioni di *programmazione* e di *controllo* (di gestione e strategico); cioè occorre una completa integrazione tra le due funzioni o meglio tra i due processi;
- è necessario *definire a priori*, e rendere noto, come si svolge il processo di valutazione, con la precisazione di *criteri*, *parametri* e *indicatori*;
- occorre disporre di un *pertinente sistema informativo-statistico per la gestione e per la valutazione*; non vi è alcun dubbio, infatti, che la programmazione e la valutazione devono essere precedute dalla conoscenza delle variabili di interesse, al fine di costruire opportuni indicatori quantitativi e qualitativi;
- è fondamentale che siano previsti e si attuino e, quindi, siano definiti a priori gli *effetti-azioni* (o retroazioni) dei risultati della valutazione.

Come accennato, tutto ciò presuppone l'accettazione e lo sviluppo delle funzioni di *programmazione*, di *controllo* (di gestione e strategico) e di *valutazione* ai diversi livelli nei quali si strutturano i processi decisionali, siano essi relativi a decisioni strategiche di politica universitaria e di indirizzo, ovvero riguardanti le scelte relative agli aspetti gestionali dell'azione amministrativa necessaria per consentire l'implementazione degli obiettivi assegnati alle politiche.

Si tratta quindi di realizzare, a ciascun livello decisionale, una interazione tra processo di programmazione-controllo e processo di valutazione. Un esempio più dettagliato di questa interazione è schematicamente illustrato nella Figura 1.

¹⁴ - L'attività di valutazione si distingue in particolare dal monitoraggio poiché, a differenza di quest'ultimo, essa prevede sempre la formulazione di un qualche giudizio e l'indicazione dei conseguenti interventi o delle azioni che si dovrebbero intraprendere.

Lo schema richiama in generale le fasi fondamentali dei due processi mettendo in evidenza i tre tipi di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, ma per renderlo operativo occorre, ovviamente, adattarlo alle specifiche situazioni, in termini di oggetto della programmazione e della valutazione e di livello al quale queste si effettuano.

Il processo di valutazione è sostanzialmente standardizzato, nel senso che prevede più o meno sempre gli stessi tipi di attività o azioni che occorre comunque svolgere:

- a) definizione dell'oggetto della valutazione (progetto, attività, ecc.);
- b) descrizione degli obiettivi stabiliti *ex ante* dai soggetti responsabili;
- c) definizione dei criteri, delle variabili e degli indicatori per la valutazione;
- d) definizione delle procedure e metodologie di valutazione;
- e) raccolta dei dati e della documentazione (adeguato sistema informativo);
- f) valutazione del progetto, attività, ecc.;
- g) effetti-azioni (retroazioni) del processo di valutazione.

Ovviamente, la valutazione può e deve riguardare sia *progetti e piani* di medio-lungo periodo, sia *programmi specifici* o innovativi, sia *attività correnti* o di *routine* e, nel loro ambito, sia *processi* (per esempio di formazione) che *risultati*, e ciò ai vari livelli decisionali (per fare qualche esempio concreto, si pensi all'attivazione di nuovi corsi di studio o nuove facoltà o sedi universitarie; alle necessità di decongestionare i corsi, facoltà e atenei sovraffollati; all'allocazione delle risorse tra università e, al loro interno, tra facoltà, ecc.). Certamente gli obiettivi generali della valutazione devono comunque riguardare: l'adeguatezza delle risorse e delle strutture, la corretta gestione delle risorse (in termini di costi e rendimenti), l'efficienza, l'efficacia e la qualità dell'attività formativa e della ricerca e la soddisfazione degli utenti dei servizi universitari.

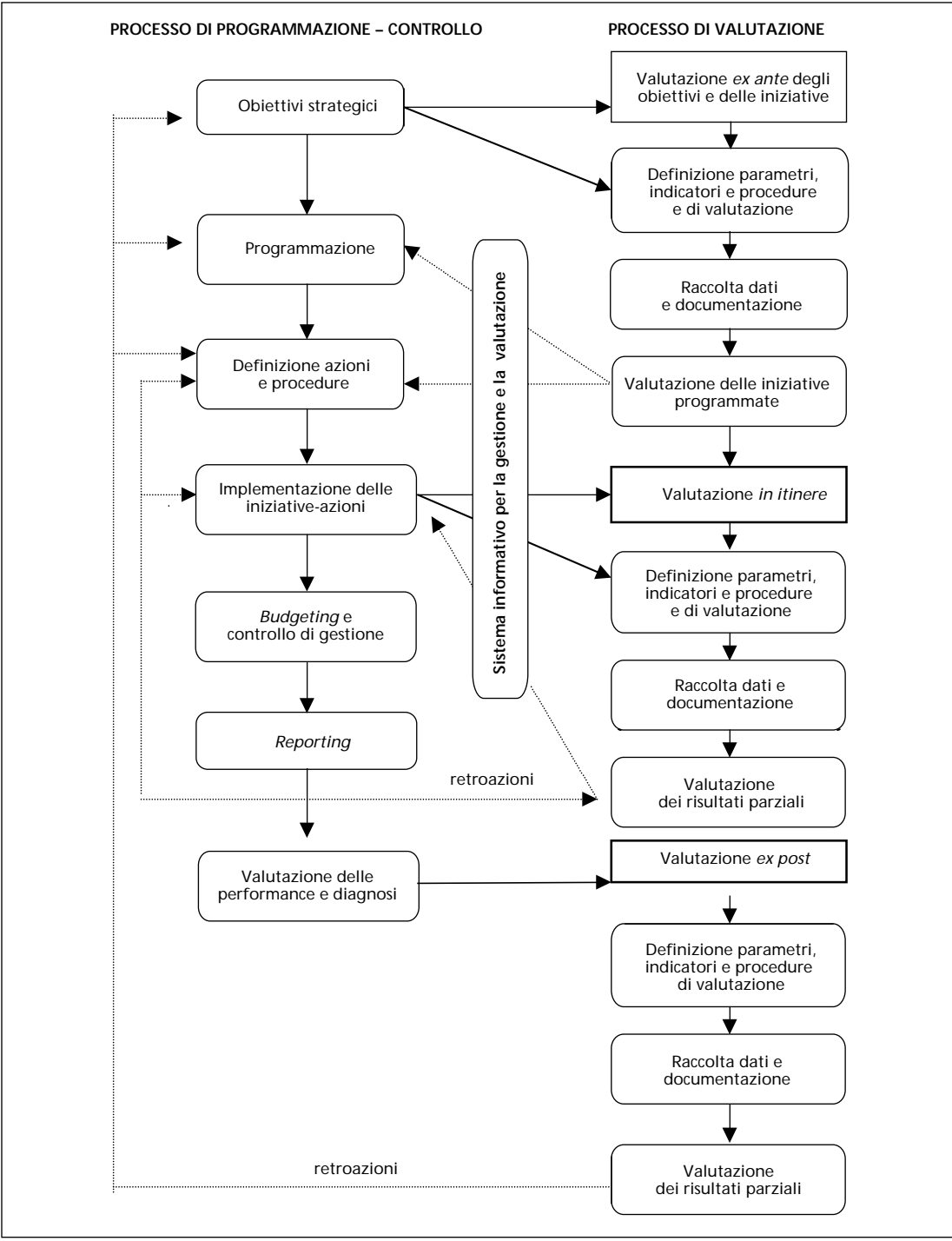
Per quanto riguarda i criteri, gli indicatori, le procedure e le metodologie di valutazione, è evidente che essi dipendono dal caso specifico che viene affrontato. Comunque è opportuno ricordare che spesso nell'ambito universitario si ha *molteplicità* di *output* e *risultati* e anche di possibili *indicatori* e che gli *approcci metodologici* da impiegare sono piuttosto diversificati.

Con riferimento all'uso degli indicatori, occorre richiamare l'attenzione sul fatto che:

- (i) le *variabili* da utilizzare e gli *indicatori* da calcolare devono essere chiaramente *definiti*;
- (ii) gli *indicatori* devono essere *semplici* e facilmente *interpretabili*; naturalmente, ciascun indicatore ha validità in relazione all'obiettivo per il quale è costruito e alle variabili utilizzate, per cui, in genere, non può essere impiegato per altri fini;
- (iii) i risultati devono essere valutati non soltanto in termini quantitativi ma anche *qualitativi* (cioè si devono accompagnare gli indicatori quantitativi con un insieme di informazioni di carattere qualitativo), e spesso le caratteristiche qualitative sono di natura multidimensionale;

“
**Gli obiettivi della
 valutazione
 devono
 riguardare
 l'adeguatezza di
 risorse e strutture
 e loro corretta
 gestione,
 l'efficienza e
 l'efficacia
 dell'attività
 formativa e della
 ricerca, la
 soddisfazione
 degli utenti**
 ”

Figura 1 - Processo di programmazione – controllo, processo di valutazione e loro interazioni



- (iv) vi è, in genere, una *molteplicità di fattori* che provocano i risultati anche in modo interdipendente, con la conseguente difficoltà di isolare gli effetti provocati da ciascun fattore;
- (v) vi è spesso l'esigenza di *standardizzare gli indicatori*, al fine di eliminare l'effetto delle caratteristiche strutturali degli *input* (per esempio gli studenti) e/o del contesto di riferimento.

Con riguardo all'approccio metodologico alla valutazione, poiché non ne esiste uno che è il migliore o valido in assoluto, si ritiene che, in genere, debba essere necessariamente interdisciplinare, combinando l'approccio di *policy analysis* con quello economico-statistico e quello del controllo di gestione e strategico.

Inoltre, si deve insistere sul fatto che, se si vuole dare credibilità e valenza alle valutazioni, è indispensabile che i *risultati del processo di valutazione* abbiano una retroazione, influenzando le successive decisioni ai diversi livelli di responsabilità, e possano incidere, con effetti-azioni, richiedendo una revisione delle procedure e delle modalità operative, e/o delle iniziative e/o dei programmi e/o delle strategie, degli obiettivi e delle norme riguardanti le diverse politiche pubbliche.

Infine, si può dire che tutti concordano sul fatto che l'attività di valutazione, per potere esplicitare gli effetti desiderati, deve *raccogliere il consenso* dei vari «attori» e della società, assicurare coerenza e compatibilità ed essere *trasparente* (pubblicizzando i criteri di valutazione e i risultati delle valutazioni); e, soprattutto, gli organismi di valutazione devono essere autorità indipendenti e operare in *autonomia tecnica e funzionale* e con *indipendenza di giudizio*. La distinzione tra la funzione di decisione «politica» e la valutazione deve essere esplicita e netta, sia a livello nazionale che a livello locale e settoriale.

Nel sistema universitario italiano, in presenza di *tre livelli decisionali distinti*, il più elevato di natura politico-strategica e di indirizzo generale (il Ministero), il secondo rappresentato dai singoli atenei e il terzo dalle varie unità operative all'interno di ciascun ateneo (facoltà, corsi di laurea e di diploma, dipartimenti, amministrazione centrale, ecc.), le valutazioni fanno riferimento a obiettivi diversi e sono fatte separatamente dai *rispettivi organismi di valutazione per le differenti unità* (Osservatorio nazionale, Nuclei di valutazione interna, commissioni o altri «organismi» di valutazione per corsi di laurea e di diploma, per facoltà, ecc.), nel rispetto e nella valorizzazione dell'autonomia. A questo riguardo si distingue, come è noto, tra la *valutazione interna* (o *autovalutazione*) svolta da organismi «interni» alle unità (o ai processi) da valutare e la *valutazione esterna* svolta da organismi «esterni» o non coinvolti nelle attività da valutare.

È opportuno mettere in evidenza che, in relazione agli obiettivi prima richiamati, la valutazione che si effettua nell'ambito di un'unità, anche se organizzata in modo diverso in relazione alle caratteristiche delle attività che quella unità svolge, deve essere estesa a tutte le attività ed essere organizzata in un vero e proprio sistema di valutazione. Inoltre, per verificare i risultati generali di tutto il sistema e il raggiungimento degli obiettivi della politica universitaria, occorre che a ciascun livello superiore, e in partico-

“ Un efficiente sistema nazionale di valutazione deve prevedere interazioni e necessari raccordi tra livelli e processi di autovalutazione, valutazione interna ed esterna ”

lare al livello più elevato (centrale), vi sia un *organismo centrale* di valutazione che *verifica*, secondo una griglia metodologica e procedure prestabilite, la *validità* dei risultati delle attività svolte dalle diverse unità del sistema e la loro *coerenza* e *compatibilità* rispetto agli obiettivi generali. Occorre pertanto progettare un vero e proprio *sistema di valutazione* definendo le interazioni e i necessari raccordi tra i diversi livelli e tra *processi di autovalutazione* e *valutazione interna* e *valutazione esterna*. Purtroppo questo modo di operare non sempre rientra oggi tra le modalità organizzative e di lavoro degli atenei e del Murst, ma va implementato se vogliamo raggiungere gli obiettivi previsti a livello locale e dalla programmazione e sviluppo del sistema universitario. Infatti, soltanto se le attività di programmazione e di valutazione si svolgono abitualmente e continuamente (e non *una tantum!*) allora sarà possibile raggiungere con maggiore probabilità gli obiettivi e i risultati programmati».

2.2 L'Osservatorio e i Nuclei di valutazione

Una delle prime indagini compiute dall'Osservatorio fu dettata dall'esigenza di fare il punto della situazione esistente negli atenei in tema di valutazione interna; si volle verificare quanto fosse stato fatto negli atenei prima e dopo il 1993, anno dell'istituzione dei Nuclei (Legge 537/93). Come organizzare la valutazione fu un tema trattato anche in seno alla Conferenza dei rettori (CRUI) presso la quale fu istituito un gruppo di lavoro che comprendeva i delegati rettorali alla valutazione interna e un gruppo ristretto di delegati incaricati di predisporre un documento sull'organizzazione della valutazione, sulla composizione e sui compiti dei nuclei di valutazione interna¹⁵.

L'Osservatorio organizzò una rilevazione sui Nuclei di valutazione, tra la fine del 1996 e l'inizio del 1997, utilizzando una apposita scheda. Dopo la rilevazione e l'analisi dei dati raccolti, si poté disporre di un quadro sufficientemente esaustivo dell'attività di valutazione svolta presso gli atenei che fu così sintetizzato dallo stesso Osservatorio:

«Il quadro della valutazione interna delle università non sembra molto confortante. Alla fine del 1996, dopo tre anni dalla legge 29/93 e dalla legge 537/93, non tutte le università hanno ancora provveduto a nominare il nucleo di valutazione interna. Il fatto che il resto della pubblica amministrazione sia in peggiori condizioni e che lo stesso Murst abbia impiegato più di due anni per istituire l'Osservatorio non cambia la valutazione.

Il principale ruolo dei nuclei è quello di stimolare la cultura della valutazione al fine di aumentare il grado di comprensione degli atenei sul loro operato. La produzione di una relazione annuale, oltre ad adempiere un obbligo di legge, serve soprattutto a divulgare notizie e commenti all'interno dell'ateneo per stimolare risposte adeguate ai problemi riscontrati. Ci sono

“
L'Osservatorio
nel 1997 ha
organizzato una
rilevazione sui
Nuclei di ateneo
mettendone poi in
luce le attività
e le criticità



15 - Cfr. *Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane, le proposte della Conferenza dei rettori*, a cura di G. Allulli, CRUI, in «UR Università Ricerca», VI, n. 5/6, maggio-giugno 1995.

forti dubbi sul fatto che questo sia avvenuto, dal momento che in poco più della metà degli atenei i nuclei di valutazione sono stati messi in grado di redigere una relazione.

Spesso si sente dire che la pubblica amministrazione italiana è tutta tesa a rispettare le norme a scapito dell'efficienza e dell'efficacia delle azioni. In questo caso, lungi dal verificare efficienza ed efficacia, sembra che nemmeno il rispetto degli obblighi di legge, quali l'istituzione del nucleo di valutazione e la presentazione della relativa relazione annuale, sia stato seriamente considerato, forse a causa della mancanza di esplicite azioni.

Nelle relazioni presentate, poi, non è sempre possibile trovare traccia di un serio lavoro intrapreso all'interno degli atenei per introdurre meccanismi per cui la valutazione interna possa diventare utile strumento di governo. In non pochi casi le relazioni sembrano redatte solo per adempiere alla norma. Nemmeno le indicazioni della Conferenza dei rettori hanno trovato piena adesione e applicazione nella istituzione e nel funzionamento dei nuclei. Le relazioni dei nuclei non utilizzano nemmeno tutte le informazioni che gli atenei avevano fornito alla CRUI nell'ambito della rilevazione che ha portato al calcolo degli indicatori medi nazionali.

Cercando di vedere la metà piena della bottiglia, si può evidenziare il fatto che, comunque, un importante processo è stato avviato. È positivo il fatto che dopo la chiusura della presente indagine, che si ferma al 1996, nel corso di quest'anno l'Osservatorio abbia notato una dinamica crescente e positiva nell'attività dei nuclei.

I tempi richiesti per arrivare a regime sono probabilmente molto lunghi a causa delle notevoli resistenze interne riscontrate negli atenei, ma sperando in un circolo virtuoso di emulazione e in una futura implementazione di corretti incentivi da parte del Ministero, la corrente stagione pionieristica nel campo della valutazione potrà forse dar luogo ad una più corretta e trasparente gestione dell'università»¹⁶.

Sono trascorsi sei anni da quella analisi severa, lucida e aperta alla speranza che la collaborazione con i Nuclei dovesse essere non solo possibile, ma fosse indispensabile per fare funzionare il sistema nazionale della valutazione.

Tutto quanto prefigurato si è tradotto, grazie a un lungo lavoro comune, in realtà, come il Comitato – che, come si diceva, ha tra i suoi membri tre dei fondatori dell'Osservatorio (L. Biggeri, G. Catalano, G. Fiegna) – ha avuto modo di mettere pubblicamente in risalto nell'ultima riunione con i Nuclei dell'aprile 2003: dalla relazione sopra riportata sono trascorsi sei anni, ma, stando ai progressi compiuti, si può affermare che ci troviamo su un pianeta diverso, dove tra centro e atenei si parla una lingua sempre più comune, si interagisce, ci si confronta in un sistema a rete funzionale.

“
Oggi il
bilancio della
collaborazione
fra Cnvsu
e Nuclei di
valutazione
è da considerarsi
molto positivo

”

¹⁶ - Cfr. *Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università*, Relazione dell'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario presentata dal prof. Dino Rizzi all'«Incontro Nazionale sulla valutazione del sistema universitario», Roma 19 settembre 1997, in «UR Università Ricerca», 4 (1997), pp. 11-35. Il passo riportato è alla p. 31, la scheda alle pp. 32-34.

“

Cnvsu, Nuclei di valutazione, utenti dispongono ora di un sistema di informazione potente, ricco e a rete la cui rilevanza politica è immediatamente percepibile

”

3. Il Comitato nazionale e i Nuclei di valutazione dopo quattro anni di lavoro comune

Giunti, nel 2003, alla quarta rilevazione dei dati («Nuclei2003»), si può senz'altro dire che il lavoro impostato dal Cnvsu con i Nuclei di valutazione abbia dato buoni frutti, anche se il 2003 non è stato un anno facile: le dimissioni di tutti i rettori delle università italiane pochi giorni prima dell'approvazione della legge Finanziaria sono state il sintomo eclatante di un malessere diffuso nelle università su cui sarebbe irresponsabile non formulare diagnosi precise, nonostante la complessità del quadro e tenendo conto della situazione economica del Paese.

Nell'incontro con i Nuclei del 18 marzo 2003, attraverso il presidente Giuseppe de Rita, il Cnvsu ha espresso la soddisfazione per l'impegno comune: in pochi anni è stato possibile disporre, grazie al fatto che c'è stata una reciproca fiducia, di un sistema di informazione molto potente, ricco e a rete, con una capacità di interpellato praticamente immediata, con una rilevanza politica non indifferente: se oggi tutti gli osservatori esterni, tutti gli opinionisti dicono che non c'è mai stata chiarezza e trasparenza di dati come in questo periodo, ciò si deve al lavoro fatto insieme.

Quello che aspetta Comitato e Nuclei sarà un ulteriore consolidamento e allargamento delle informazioni: dati nuovi si aggiungeranno a quelli che già si possiedono e che si dovranno andare a capire e a mettere insieme.

Oggi la dimensione strutturale del sistema della valutazione è quella di essere giunti alla rete che ogni anno rileva i dati, li mette a banca, li usa, li fa



usare e quindi possiede una capacità notevole di garantire questa essenziale infrastruttura della nostra università.

La quarta rilevazione dei dati è avvenuta, si diceva, in un clima non del tutto sereno nell'ambito dei rapporti tra Università e Governo: le dimissioni in massa dei rettori contro il taglio di circa 200 milioni di euro del Fondo di Finanziamento Ordinario e per denunciare il problema della mancata copertura degli aumenti stipendiali per il personale universitario a carico degli atenei. I risultati ottenuti dalla CRUI, quali la modifica alla Finanziaria per soddisfare la prima delle richieste e l'impegno del Governo ad affrontare nel 2003 il problema della copertura degli aumenti degli stipendi del personale universitario, non esauriscono le tensioni di un sistema nel quale la logica dell'autonomia e la crescita della competizione sembrano, in alcuni momenti, segnare il passo, associati al timore di un disimpegno pubblico per la formazione superiore.

È sembrato di avvertire da qualche parte il riaffiorare di una nostalgia centralista, il riemergere del desiderio di alcuni di considerare ancora l'università come un sistema unitario da gestire in modo omogeneo attraverso piani, decreti, provvedimenti di consolidata tradizione, anche nella nuova stagione dell'autonomia che, per sua natura, deve obbedire ad altre logiche. E questo ha creato e potrebbe creare squilibri, tensioni, e significare un ritorno al passato contro ogni logica, dopo gli sforzi di molti decenni compiuti per arrivare al punto in cui ci ha portato il riconoscimento dell'autonomia previsto dai Costituenti.

Non ci si deve nascondere, né da parte del Cnvsu né da parte Nuclei di valutazione, che dovrebbero rappresentare la coscienza critica degli atenei, che una certa paura di cosa comporti l'autonomia, specialmente in termini finanziari, c'è da ambo le parti: il potere politico avverte l'impossibilità di controllare i meccanismi e le decisioni delle singole università con processi che derivano da indicazioni dei Ministeri che, in qualche misura, hanno problemi di controllo della gestione complessiva e, dall'altra parte, le università sentono il fiato corto di risorse sempre meno consistenti, di affidamenti di responsabilità alle singole amministrazioni, e i rettori avvertono, con maggiore o minore grado di preoccupazione, che l'autonomia non è facile da gestire.

Forse all'inizio di questa nuova stagione si pensava che, quella dell'autonomia, fosse una strada più semplice, per chi l'amministrava e per chi la gestiva politicamente: un sistema di policentrismo abbastanza articolato, una delega di responsabilità alle singole sedi, un modo, un'opportunità da alcuni attesa da molto tempo, per definire la propria identità non solo come fatto culturale, ma anche come fatto gestionale e amministrativo.

Gli esiti di quest'ultimo periodo dicono ai Nuclei e al Cnvsu, invece, che la dimensione dell'autonomia comporta gravi difficoltà di *governance*, che, come in molti altri settori, ci sono inaspettati *feedback*, ci possono essere ripensamenti, nostalgie verso il passato che non vanno incoraggiate in alcun modo.

Il Cnvsu, convinto assertore dell'autonomia, non può nascondersi e nascondere come la gestione del sistema, in momenti difficili come questo, imponga a tutti una responsabilità della quale i Nuclei debbono essere con-

“
**La gestione
 dell'autonomia
 genera timori:
 il potere politico
 avverte il pericolo
 di non
 controllarne
 i meccanismi, le
 università temono
 il decremento
 delle risorse**

”

“
**Nel 2003 Cnvsu
 e Nuclei sono
 impegnati nel
 monitoraggio
 dell'avvio della
 riforma: passo
 obbligato per la
 futura attività di
 valutazione**
 ”

sapevoli, che aumenta di anno in anno, perché le difficoltà crescono e con esse la consapevolezza, derivata da alcuni anni di esperienza, che si tratta di una sfida sempre più difficile da gestire e oggi – in fase di attuazione della riforma degli ordinamenti didattici – ancora più che negli anni passati. Non c'è altra strada per le università – se si crede che l'autonomia sia un valore da difendere – se non quella di attrezzarsi ancora meglio nella gestione di questo tipo di realtà, non soltanto attraverso una competizione non del tutto adeguata all'offerta, come alcuni sono stati tentati di fare, offrendo nuovi corsi di studio, senza valutare profili e sbocchi occupazionali, pur di avere o mantenere capacità di attrazione degli allievi; ora si tratta piuttosto – e molti Nuclei lo hanno bene individuato nelle relazioni annuali – di fare competizione sulla qualità, sulla capacità di gestione, sugli stessi problemi finanziari.

Oggi il Comitato e i Nuclei stanno passando a una fase più evoluta della loro interazione: raccogliere i dati non risponde più solo alla necessità inderogabile di avere una conoscenza globale del sistema che prima non si aveva. Ora che il sistema ne è venuto in possesso e ne condivide l'impostazione, il compito prioritario è quello di capire come i dati possano servire a una efficace gestione dell'autonomia e al governo centrale delle risorse pubbliche. I temi su cui quest'anno i Nuclei e il Cnvsu sono stati chiamati a prestare la massima attenzione attengono in gran parte al monitoraggio dell'avvio della riforma: è un tema che investe anzitutto la raccolta e l'elaborazione dei dati, senza la quale non si può compiere alcun atto valutativo e la rilevazione dell'aprile di ciascun anno è ormai la vera grande banca dati che l'Italia ha sulla sua università e il Cnvsu insieme ai Nuclei sono ogni anno chiamati a migliorarla. Poi è stato posto l'accento sui requisiti di qualità, quelli che nel 2002 furono definiti «minimi» e che tutti gli atenei conoscono, ma che sono stati ridefiniti dal Cnvsu in senso qualitativo, sia per quanto riguarda il primo livello sia per quanto riguarda la laurea specialistica, alla quale si connette il tema assai complesso della valutazione della ricerca sul quale il confronto con i Nuclei è sempre aperto e stimolante. Da ultimo il grande tema della valutazione della didattica da parte degli studenti durante il percorso formativo (e al termine, secondo una recente decisione, del corso di studio), obbligo di legge che gli atenei oggi ottemperano, ma che non esaurisce il compito di chi fa analisi di sistema: si sta andando verso la costruzione dell'Anagrafe degli studenti, si sta riscontrando insieme che l'efficacia del sistema formativo va valutata anche e soprattutto nel momento dell'incontro tra laureati e mondo del lavoro ben sapendo che questo incontro, per essere proficuo, va preparato durante gli anni di studio.

Qualità dell'informazione, monitoraggio della riforma: passi importanti già compiuti e in fase di attuazione sulla via dell'accreditamento dei corsi, a partire dai requisiti di quantità e di qualità di docenti e strutture; continuo ascolto delle esigenze degli utenti che devono essere messi in condizione, attraverso politiche adeguate di sostegno al diritto allo studio, di non essere svantaggiati dalla condizione socio-economica della propria famiglia. Su tutti questi temi il dialogo tra il Cnvsu e i Nuclei è stato aperto, ricco di proposte e di stimoli: è stata costruita insieme una rete efficiente che fa bene sperare per il futuro dell'autonomia e della valutazione.

4. Il ruolo del Comitato tra autonomia e competitività

A chi, come ha fatto il Cnvsu, abbia accompagnato la crescita dell'autonomia del sistema universitario e lo abbia fatto, seguendo la linea tracciata dall'Osservatorio, con la consapevolezza che accompagnare significa favorire la crescita, non indicare rotte predeterminate, non sfugge che connesso all'autonomia c'è il problema della competitività. Ci si trova a fare i conti con un sistema sempre meno unitario, che conta più di 70 università, e dunque con un sistema policentrico che sta di giorno in giorno ridefinendo l'università italiana come un arcipelago nel quale ciascuna isola ha la propria fisionomia e la propria responsabilità.

Il Cnvsu è consapevole che il governo di un sistema ad arcipelago richiede un *software* molto più complesso rispetto a quello che richiede il governo di un sistema piramidale come quello precedente l'autonomia, ove il Ministro e la struttura burocratica del Ministero provvedevano a tutto, o quasi. Se in una piramide basta un faraone per comandare, in un sistema ad arcipelago c'è innanzitutto da fare circolare informazione (tutte le isole devono sapere), fare valutazione, discutere, equilibrare i pesi: ogni isola deve sapere e condividere le decisioni. È un sistema più complesso, si può senz'altro dire più democratico e più responsabile, e il Cnvsu non ha dubbi che stia dando e che darà i suoi frutti.

Questo comporta che ogni isola dell'arcipelago abbia dentro di sé un meccanismo di responsabilità che non deve essere autoreferenzialità, una responsabilità sulla propria isola, sui propri modi di comportamento, sul proprio bilancio, sul proprio *output* di produzione di ricerca o di fattore umano, che si riflettono sull'intero sistema creando una spirale virtuosa.

Se ciò viene meno, il discorso competitivo tra università finisce per essere soltanto pubblicitario e tradursi in *spot* che appaiono sulla stampa per attirare l'utenza verso una sede piuttosto che verso un'altra. «La competizione è competizione» avvertono gli economisti: cioè non è un percorso facile, è una strada in salita che necessita di una responsabilità interna molto più forte di quanto non comporti l'appartenenza a un sistema piramidale, di quanto postuli un'università dipendente da un sistema centralizzato. Questo richiede anche per chi amministra, rettori e direttori amministrativi in primo luogo, una precisa responsabilità di fare funzionare, di fare crescere i meccanismi interni di organizzazione e di amministrazione che permettano un livello competitivo dell'università che non può essere dato soltanto dall'offerta di nuovi corsi di laurea, o di nuovi luoghi o laboratori di ricerca.

“ In seguito all'autonomia, il sistema universitario è divenuto un sistema ad arcipelago, ove occorre fare circolare le informazioni, fare valutazione, discutere, equilibrare i pesi ”



Alla competitività si lega la ricerca della qualità e all'autonomia si collega la valutazione, o meglio il metodo di valutazione.

Il Cnvsu ha adottato fin dall'inizio una filosofia che ritiene sia oggi sempre più condivisa. Proseguendo nella direzione tracciata con lungimiranza dall'Osservatorio, i componenti del Comitato non si sono proposti nei confronti delle istituzioni universitarie come controllori o valutatori esterni, ma come accompagnatori, e questo dovrebbe sgombrare il campo da sospetti, da accuse di essere coloro che danno voti, che fissano i paletti entro i quali gli altri debbono lavorare; molte realtà universitarie hanno avuto modo di valutare le metodologie adottate dal Cnvsu e, molto spesso, dopo un necessario momento di conoscenza, le hanno condivise.

Accompagnatori di tutti coloro che, in qualche modo, all'interno del sistema competitivo che oggi caratterizza il mondo universitario, hanno interesse a sviluppare un proprio ruolo, una cultura diversificata, metodi incisivi di avanzamento nel modo di lavorare.

La percezione che questa via sia quella giusta si ha nei momenti cruciali dell'anno, alla fine di aprile, per esempio, quando si fa la rilevazione annuale con i Nuclei, che il Cnvsu ha visto crescere sempre più in sintonia con le proprie metodologie e raggiungere in molti casi livelli di autovalutazione di altissima qualità, che vengono diffusi dentro e fuori il sistema e sono fondamentali carte di identità di ciascuna delle isole in cui esso si articola. Lo stesso accade quando si organizzano incontri mirati con i presidi delle facoltà, con i direttori amministrativi, con i rappresentanti degli studenti, quando si va in visita agli atenei: molti hanno compreso che l'assolvimento del compito del Cnvsu non è quello di fare *ranking*, ma è stimolare la capacità di autocoscienza dei problemi.

A chi, non conoscendo da vicino il Comitato, ne volesse sapere di più circa il suo modo di operare si potrebbe portare un esempio che si ritiene assai significativo: esso consiste nel progetto di ricerca denominato *Good practices*, relativo alla valutazione delle attività amministrative degli atenei¹⁷.

Cofinanziato dal Cnvsu e sviluppato da un gruppo assai significativo di università che vi hanno aderito volontariamente, questo progetto è un esempio tipico di accompagnamento: non è stato il Cnvsu a fare la ricerca, non è stato il Cnvsu a fare la valutazione, il Comitato ha solo accompagnato, ha fornito alcune coordinate, indicato alcuni meccanismi di monitoraggio. Alla fine ne ha diffuso i risultati attraverso vari mezzi: incontri con i direttori amministrativi e con altri attori del sistema, pubblicazione di un volume nella collana «Quaderni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario», sensibilizzazione della stampa sugli esiti della ricerca; ha, infine, suggerito la prosecuzione dell'indagine incoraggiando altri atenei a parteciparvi: la seconda fase sulle «buone prassi» nell'amministrazione, che adotta un procedimento di *benchmarking*, è già terminata e la diffusione dei risultati prossima.

“
Il Cnvsu non ha
fra i propri
obiettivi quello
di fare *ranking*
fra gli atenei,
ma di stimolare
la capacità
di autocoscienza

”

17 - Per un'illustrazione della ricerca si rinvia qui alla sezione: *L'accumularsi di funzioni di servizio al sistema*, capitolo *Analisi delle attività di tipo amministrativo nel sistema universitario e identificazione di Good practices*.

A pochi mesi dalla conclusione del proprio mandato quadriennale, il Cnvsu non può fare a meno di osservare con soddisfazione come, nello spazio di poco più di tre anni, il sistema complessivo dei Nuclei di valutazione delle università – cioè la macchina che permette al Cnvsu di essere collegato e dialogare in tempo reale con tutti i punti del sistema – sia cresciuto non solo nell'efficienza, ma, soprattutto, nella *cultura della valutazione* e come questa cultura stia divenendo un patrimonio radicato nelle sedi. Questo riduce di molto, fino quasi ad annullarli, i pericoli che organismi nazionali come il Cnvsu siano percepiti come meccanismi di controllo, di *ranking*, di vincolo dall'alto. Occorre, tuttavia, fare molta attenzione: la cultura della valutazione è una pianta ancora giovane, basta poco a distruggerla e, una volta distrutta, sarebbero relativamente pochi ad accorgersene perché l'ombra è ancora troppo esile e i frutti non ancora del tutto maturi. Perciò occorrono cure, occorre vigilanza, occorre investire ancora molta energia e incoraggiare la tensione del sistema, che c'è, verso la qualità e la corretta concorrenzialità.

Oggi il mondo universitario – come ha osservato in più occasioni il Ministro Letizia Moratti – comincia ad avere *il gusto dell'autovalutazione*, in primo luogo questo si avverte all'interno dei Nuclei e degli uffici di supporto, e grazie ad essi si diffonde nelle facoltà, nei corsi, presso i docenti e gli studenti; ciò accade anche attraverso altri organismi che si vanno costituendo negli atenei – in cui operano soprattutto forze giovani – ai quali è affidato il compito di approfondire l'uno o l'altro degli aspetti in cui si declina la «qualità» e si definisce l'autovalutazione.

Tutto ciò è molto positivo perché ci vuole autocoscienza per avere autodomínio di se stessi e del proprio sistema.

Questa è, in sintesi, la logica secondo la quale il Cnvsu si è mosso, all'inizio più faticosamente e fra maggiori diffidenze di oggi, guidato dalla consapevolezza che occorre anzitutto fare crescere i luoghi dell'autocoscienza nel sistema universitario, delle tante isole, ciascuna con una diversa storia alle spalle, che si stanno dando, con sforzi organizzativi e creativi in molti casi esemplari, nuove forme di organizzazione e questo, occorre dirlo, nel mondo universitario italiano, per troppo tempo statico e autoreferenziale, è un fatto di civiltà dalla portata rivoluzionaria.

“
**Si va diffondendo,
 nel mondo
 universitario, il
 «gusto
 dell'autovaluta-
 zione»: in un
 universo
 secolarmente
 statico e
 autoreferenziale,
 ciò rappresenta
 un fatto di civiltà
 dalla portata
 rivoluzionaria**

”

ABSTRACT

The concepts of autonomy and assessment entered the Italian university system only in the last few years, despite the fact that the autonomy of universities had already been ratified by the Constitution itself albeit not without difficulties and second thoughts. The concept of autonomy, and the consequent competitiveness among the different branches of Italian university, must imply a control on behalf of the State that is the main endower of the universities. Thus the assessment of activities and results becomes an important indicator for the distribution of funds. The body to carry out this duty is the National Committee for Assessment of the University System (Cnvsu, former Observatory), and in the text we outline its history, duties, goals and achievements. The Committee is convinced that competitiveness must be bound to quality, and autonomy to assessment, and sees its own role as being involved in the frontlines in supporting this process and not as a mere external controller or assessor.