

VENTI ANNI DOPO. IL PERCORSO DELLA VALUTAZIONE DELL'UNIVERSITÀ IN ITALIA E ALCUNE PROPOSTE PER IL FUTURO*

Gianfranco Rebola

Abstract

L'articolo analizza criticamente venti anni di esperienza della valutazione nel sistema universitario italiano. Quattro distinte fasi possono essere individuate nell'ambito del percorso compiuto, riferito sia al sistema universitario che ai vari atenei: avvio, diffusione di iniziative e informazioni, stasi, accelerazione impressa dall'Agenzia nazionale (Anvur).

L'uso degli esiti della valutazione costituisce il fattore cruciale per comprendere il significato e l'efficacia dei sistemi di valutazione.

Nel sistema italiano, gravi problemi hanno interessato (e continuano a interessare) l'utilizzo degli esiti della valutazione al fine di migliorare le attività accademiche e di rendere le università responsabili delle proprie scelte. In particolare, emerge la difficoltà di limitare gli effetti inappropriati o indesiderati delle pratiche valutative e la diffusione di comportamenti opportunistici da parte dei soggetti valutati.

In conclusione l'articolo delinea una serie di proposte per il futuro.

1. Le prime esperienze di valutazione dell'università in Italia negli anni '90

Le prime esperienze di valutazione formale di attività universitarie in Italia risalgono agli inizi degli anni '90. La strada è stata aperta dalla legge Ruberti (n. 168/1989) che avviò un'ondata di riforme continuate lungo il successivo decennio nel segno del riconoscimento e del rafforzamento dell'autonomia delle università nei confronti degli organi centrali di governo e controllo.

L'autonomia richiede un bilanciamento in termini di responsabilità e la valutazione, sulla scia delle esperienze dei sistemi universitari di altri paesi, è stata individuata come modalità

* Questo scritto rientra nei contributi elaborati nell'ambito del PRIN sul tema "Governance e valutazione dell'università: politiche pubbliche e strumenti di management" ("University governance and evaluation: public policies and management tools") co-finanziato dal MIUR (Anno 2008 - prot. 2008P7STNX).

operativa principe per fare in modo che atenei più liberi di decidere garantissero la qualità dei propri risultati nelle funzioni primarie della didattica e della ricerca.

Assumendo questo schema concettuale, la legge 537/1993 cambiò le regole del finanziamento eliminando i rigidi vincoli di destinazione che esistevano in precedenza e introdusse in corrispondenza l'Osservatorio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (OVSU) ; si trattava di una struttura composta da cinque membri nominati del Governo, incaricata di monitorare e documentare sistematicamente le attività sviluppate dagli atenei. In aggiunta la legge stabilì l'istituzione in tutte le università statali di un nucleo di valutazione che controllasse e garantisse il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e la produttività di ricerca e insegnamento.

In questo modo la valutazione entrava ufficialmente nell'ordinamento dell'università italiana, ma l'ultimo decennio del secolo XX vide anche il fiorire di un sostanziale interesse per le pratiche valutative nel contesto universitario alimentato da diverse esperienze pilota. Una delle più importanti è stata il progetto Campus promosso dalla CRUI con una serie di partner non accademici e finanziato dal fondo sociale europeo. Il progetto coinvolse numerose università nel dare luogo a corsi di studio di innovativa concezione sostenuti da pratiche professionali di programmazione e management non ancora diffuse nel mondo accademico italiano e che comprendevano anche una sistematica attività di valutazione e di garanzia della qualità. Questo progetto, e la sua successiva evoluzione denominata CampusOne, videro anche l'elaborazione di un modello concettuale e di linee guida concordate a livello nazionale con il coinvolgimento della stessa Crui e dei suoi esperti di riferimento.

Nel contempo, una parte almeno dei nuclei istituiti dalle università e da alcuni enti di ricerca prendeva sul serio i compiti attribuiti dalla legge introducendo metodi e pratiche sull'esempio di quanto fatto in altri paesi: la valutazione della didattica con schede compilate dagli studenti frequentanti e la valutazione dei dipartimenti attraverso "revisioni paritarie" dei rispettivi prodotti di ricerca risultano in questo periodo le sperimentazioni più significative autonomamente decise dalle università più impegnate in questa direzione.

Alla fine del decennio sono intervenute altre novità legislative. Si è assistito così al rafforzamento degli organi centrali di valutazione: nel 1998 il decreto legislativo 204/98 (in base alla delega prevista dalla legge n. 59 del 1997, una delle cosiddette leggi Bassanini di riforma delle pubbliche amministrazioni), ha istituito il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR), assegnandogli il compito di svolgere l'attività di valutazione al fine di promuovere la qualità e la migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale (svolta dalle università ma anche dagli altri enti di ricerca); subito dopo, la legge 370/1999 ha sostituito il preesistente Osservatorio Nazionale con il CNSVU (Comitato nazionale per la

valutazione del sistema universitario). Contemporaneamente, la stessa legge 370 ha rilanciato i nuclei di valutazione, chiamandoli a svolgere presso ciascun ateneo le funzioni così definite all'art.1, comma 1: "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".

Il CNVSU ha quindi richiesto ai nuclei di alimentare con le loro rilevazioni e relazioni annuali un esteso sistema informativo sul funzionamento del sistema universitario, particolarmente orientato al monitoraggio della funzione didattica.

In questi anni ha preso così forma un presidio complesso e articolato delle attività valutative. Al centro operano i due organismi di nuova istituzione, sulla base di una distinzione di ruoli stabilita di fatto più che di diritto: monitoraggio complessivo e didattica per il CNSVU, ricerca (non solo universitaria) per il CIVR. Alla periferia del sistema, in tutti gli atenei, dopo la 370 anche in quelli non statali, i nuclei di valutazione agiscono con un duplice ruolo, di supporto agli organi accademici per tutto quanto riguarda la valutazione e di punto di riferimento degli organi nazionali che garantisce in particolare il flusso di informazioni necessario per il governo complessivo dei processi valutativi.

2. I primi anni 2000: il Civr e il consolidamento dei nuclei di valutazione

Con l'inizio degli anni 2000, la valutazione è quindi divenuta anche in Italia un istituto formale, previsto dalle leggi che regolano il sistema universitario e della ricerca scientifica, che richiede precisi adempimenti, dispone di propri organismi centrali e decentrati e produce rilevanti conseguenze, sia effettive che potenziali. La valutazione configura anche un sistema in espansione, che ha visto costantemente crescere la propria presenza nei diversi livelli di funzionamento del sistema universitario italiano, seguendo del resto una corrente che agisce in termini analoghi per tutta l'Europa.

Soprattutto la prima metà del decennio ha visto un'accelerazione delle iniziative in materia di valutazione.

Il CNSVU ha indirizzato la sua azione nel senso di attivare un ampio patrimonio informativo, sistemicamente concepito e comprensivo di banche dati quantitative e di indagini qualitative. Lo sforzo è stato di mettere a disposizione degli organi di governo del sistema, ma anche degli atenei, degli studenti e delle loro famiglie, dei terzi interessati, uno strumento di informazione trasparente e affidabile, e al tempo stesso tempestivo e alimentato in

continuazione. Le stesse informazioni sono state utilizzate anche al fine di riorientare il sistema di finanziamento degli atenei, segnatamente in una logica di riequilibrio delle dotazioni rispetto ai parametri considerati più significativi del volume e della qualità dell'attività svolta. Questa finalità, imperfettamente e solo parzialmente realizzata in una prima fase, è divenuta uno degli obiettivi fondamentali, concretizzato nell'elaborazione di un nuovo meccanismo di distribuzione del Fondo ordinario di finanziamento degli atenei. Il concetto di fondo è stato sintetizzato in un numero speciale della rivista del MIUR dedicato alla valutazione e direttamente curato del CNSVU : "...raccogliere i dati non risponde più solo alla necessità inderogabile di avere una conoscenza globale del sistema che prima non si aveva (...) 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" (CNSVU, 2002).

Il CIVR, composto di sette membri e supportato da un piccolo staff presso il Ministero dell'Università, nel dicembre 2003 ha attivato l'esercizio denominato VTR (Valutazione Triennale della Ricerca) avente ad oggetto l'attività di ricerca nel triennio 2001-2003. Attraverso questo esercizio, l'Italia ha reso disponibile un riconoscimento senza precedenti della qualità dei prodotti di ricerca, distinguendosi sulla scena europea come un paese che adotta pratiche di valutazione su ampia scala sostenute da un sistematico ricorso alla peer review.

La valutazione ha riguardato il livello di eccellenza secondo standard internazionali riferita a una selezione dei prodotti scientifici presentati da università ed enti nazionali di ricerca.

I risultati della valutazione operata da una serie di panel istituiti per ampie aggregazioni disciplinari si sono tradotti nella pubblicazione di classifiche, o ranking list, delle università in base ai punteggi attribuiti per i prodotti inclusi nelle diverse aree disciplinari.

I risultati della VTR, pubblicati nel febbraio 2006, hanno suscitato inizialmente grande interesse negli ambienti accademici, come testimoniato dall'abbondante afflusso al sito web del CIVR in concomitanza con la loro pubblicazione (460.000 accessi nel solo febbraio 2006). In seguito, essi hanno stimolato i raggruppamenti disciplinari a codificare e aggiornare i criteri di valutazione della produzione scientifica e, specie nelle scienze sociali, a curare maggiormente l'internazionalizzazione della produzione scientifica.

La stessa CRUI in questo periodo ha promosso forme sperimentali di auto-valutazione di corsi di studio imperniate sulla metodologie coerenti con i programmi e progetti di diffusione di una cultura della qualità in ambito europeo.

E le stesse università hanno rivolto attenzione crescente alle iniziative collegate al "Bologna process", le cui origini rimandano all'accordo firmato da 29 paesi nel 1999 e mirante a creare un sistema integrato di istruzione universitaria sostenuto da dispositivi come il riconoscimento reciproco dei crediti formativi e dei titoli di studio da parte delle università di diversi paesi.

In questi anni anche in Italia si è avuta eco negli ambienti universitari degli obiettivi della “strategia di Lisbona”, con la sua enfasi per l’innalzamento della qualità della ricerca scientifica sviluppata nei diversi sistemi nazionali, e degli accordi via via definiti nell’ambito degli incontri periodici dei Ministri dell’Istruzione dei paesi dell’Unione Europea.

Di particolare rilievo per il progredire delle esperienze di valutazione è stato il documento approvato a Bergen nel maggio 2005, che ha identificato il fondamentale fattore di successo del miglioramento della qualità degli atenei nell’autonomia istituzionale di questi ultimi che consente di esercitare la proprietà dei processi della qualità interna prendendola seriamente e dimostrando reale *accountability*.

Le linee guida dell’ENQA (2005) hanno sottolineato come primo elemento dell’assicurazione esterna della qualità l’efficacia dei sistemi interni di valutazione: “External quality assurance procedures should take into account the effectiveness of the internal quality assurance processes”. Si propone quindi di sviluppare un sistema di valutazione nazionale che valorizzi e si confronti con sistemi di valutazione locali articolati a livello di ateneo. Una simile soluzione consente una maggiore flessibilità nell’attività di valutazione, in modo da considerare maggiormente le caratteristiche (dimensionali, geografiche, storiche) di ogni ateneo, inoltre preserva e valorizza l’autonomia degli atenei responsabilizzando gli organi di vertice e fornendo loro uno stimolo esterno al governo effettivo delle attività accademiche.

Tuttavia, questi riconoscimenti all’idea della valutazione e gli stessi progressi delle conseguenti pratiche operative si sono dovuti adattare in Italia a un contesto istituzionale che ha continuato ad essere molto confuso e conflittuale.

In linea di principio gli organi di governo nazionale si sono ripetutamente espressi nel senso di considerare la valutazione come una leva fondamentale per mettere le università di fronte alle proprie responsabilità dando peso al criterio del merito nei processi decisionali e soprattutto nell’allocazione dei finanziamenti. Di fatto però per tutto questo periodo c’è stata una sostanziale difficoltà degli organi di governo del sistema universitario italiano nel gestire in modo efficace al livello nazionale le conseguenze di quelle attività di valutazione che pure si erano sviluppate ed incontravano un terreno almeno in parte sensibile all’interno di molti atenei.

Complessivamente, tutte le misure di performance considerate dal governo (di cui i risultati della VTR rappresentavano solo una piccola parte) hanno inciso sul trasferimento annuale alle università, denominato FFO-fondo finanziamento ordinario, per il 1,2% nel 2006, 0,2% nel 2007 e 0,7% nel 2008. L’esiguità dell’assegnazione, la sua combinazione con altre misure di performance e l’assenza di pubblicità hanno contribuito a contenere gli effetti di questo trasferimento.

Dopo il 2008 queste contraddizioni si sono accentuate perché il governo di centro destra ha ribadito da un lato l'orientamento a tenere conto della valutazione nel finanziamento delle università, ed ha quindi assegnato alle università statali una quota pari al 2,3% dei fondi esclusivamente sulla base alle loro performance nella VTR 2001-2003, ma ha anche disposto tagli di forte entità (oltre il 20% entro il 2012) ai finanziamenti statali agli atenei.

In pratica, la valenza della valutazione nel senso del riconoscimento dei risultati ottenuti in un'ottica di autonomia responsabile si è trovata indebolita e svuotata anche dalla mancata attivazione della nuova Agenzia nazionale (Anvur), pur prevista dalla legge nel 2006, che ha impedito l'avvio di un nuovo esercizio di valutazione della ricerca e ha obbligato a fare riferimento a performances ormai datate.

3. La stasi: 2006-2010

Dopo il 2005, un periodo turbolento e segnato da frequenti cambiamenti politici ha determinato uno stato di crescente incertezza.

Tre diversi governi si sono avvicendati in pochi anni, con la previsione per legge della nuova agenzia Anvur e diversi rifacimenti della relativa regolamentazione.

L'agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca è stata istituita con la legge 24 Novembre 2006, n. 286 (Art. 2, c. 138, 139, 140), che ha previsto la sostituzione dei precedenti organismi CNVSU e CIVR con questa nuova agenzia concepita sul modello di analoghe strutture già esistenti in diversi paesi europei, o in altri casi istituite sulla scia dell'accordo europeo di Bergen.

Tuttavia i passaggi operativi per l'attivazione effettiva dell'Anvur sono stati ostacolati dai cambiamenti politici, ma anche da inerzie burocratiche e vincoli posti dal sistema amministrativo italiano: di fatto il regolamento dell'Anvur è stato emanato solo nel 2010 (DPR 1 febbraio 2010, n. 76) e un altro anno è stato necessario per provvedere alla nomina dei componenti del Comitato direttivo, la cui operatività ha dovuto attendere la primavera del 2011.

In questa lunga fase di stallo si è accentuato il contrasto con il rapido sviluppo delle attività valutative in diversi paesi europei, sotto la spinta delle intese raggiunte in sede di coordinamento tra i ministri nel segno della strategia di Lisbona. Nel caso della Francia, ad esempio, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), istituita nel 2006 dalla legge di programmazione della ricerca, è divenuta operativa già nel marzo 2007.

In questo periodo CIVR e CNSVU hanno continuato ad esistere e ad operare, ma si sono trovati nella condizione depotenziata di enti di cui era ormai avviato un iter formale di

soppressione, soggetti quindi a tutta una serie di incertezze riferite sia alle risorse disponibili, sia agli indirizzi finalistici, sia alla prospettiva temporale.

Il CNSVU ha proseguito nella sua attività di monitoraggio del sistema universitario, nell'aggiornamento delle banche dati e nel coordinamento delle attività dei nuclei di valutazione, ma ha dovuto limitarsi a ripetere e mantenere in vita le routines già in essere senza disporre più della forza di introdurre e promuovere innovazioni; il Civr è stato a un certo punto incaricato di avviare un nuovo esercizio di valutazione della ricerca, che ha finito poi per spegnersi nella spirale delle lungaggini burocratiche e per cedere alla fine il passo nel 2011 all'Anvur: la sigla VQR prevista dal CIVR come "valutazione quinquennale dalla ricerca" (2004-2008) sarà alla fine fatta salva sotto l'egida dell'Anvur come "valutazione della qualità della ricerca" estesa addirittura ad un settennio (2004-2010).

Durante questa transizione le università si sono trovate a fronteggiare tagli rilevanti nei loro budget, difficili da rendere compatibili con le forme di premialità legate alla valutazione che venivano del resto più predicate che rese effettive dai centri di governo del sistema; di conseguenza, si è accentuato il rischio che le procedure di valutazione finissero per aumentare la pressione per un rispetto solo formale delle norme, in logica di mera conformità.

4. L'Anvur, le sue iniziative, il dibattito suscitato e i problemi aperti

L'avvio operativo dell'Anvur con l'insediamento del suo Comitato direttivo nel maggio 2011 si è combinato con la fase attuativa della 'legge Gelmini' sull'università (legge 30 dicembre 2010, n. 240) nell'aprire un ciclo nuovo per l'evoluzione delle università italiane che si impernia sul ruolo della valutazione come strumento fondamentale per il governo del sistema e delle strutture che ne fanno parte.

I componenti neominati dell'Anvur sono riusciti in breve tempo a imprimere all'agenzia una notevole energia innovativa e realizzativa, reagendo così ai ritardi accumulati nel tempo. L'attività è stata subito orientata lungo tre principali assi tematici: (a) il processo di autovalutazione, valutazione periodica e accreditamento; (b) il nuovo esercizio di valutazione della ricerca; (c) le abilitazioni scientifiche nazionali, finalizzate all'inserimento nei ruoli.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Agenzia è arrivata a deliberare il 24 luglio 2012, dopo una veloce consultazione sulle proprie proposte, il "documento finale" che presenta metodologie, criteri, indicatori e parametri che "l'Agenzia inoltrerà al MIUR per dar corso alle attività valutative delle Sedi e dei Corsi di studio" ai sensi della normativa vigente.

Già nella Road Map AVA che aveva avviato la consultazione nel precedente mese di Aprile l'ANVUR indicava il criterio ispiratore della propria proposta nel "rispetto

del trinomio **autonomia, responsabilità, valutazione** che deve, in misura progressiva, indirizzare il comportamento delle università”.

Secondo questo documento, l'ANVUR intende:

“A. valorizzare e responsabilizzare i nuclei di valutazione interna delle università, attraverso il compito primario di verifica e di indirizzo dei sistemi di assicurazione interna della qualità degli atenei;

B. chiedere agli atenei di dotarsi degli strumenti essenziali per l'assicurazione interna di qualità della didattica e della ricerca, finalizzati al miglioramento consapevole del servizio offerto agli studenti e alla società;

C. verificare, anche mediante i nuclei di valutazione interna, lo stato di attuazione dei processi, e intervenire per indirizzarne lo svolgimento.”

La valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004-2010) è stata avviata all'inizio del 2012; entro la scadenza del maggio 2012 le università e gli enti di ricerca hanno conferito per sottoporli alla valutazione 184.742 prodotti di ricerca (contro i 13.585 prodotti del precedente esercizio Civr-VTR); l'Anvur ha previsto di mobilitare 450 professionisti nei Gruppi di Esperti della Valutazione costituiti per area disciplinare e altri 10.000 valutatori nella peer review dei singoli prodotti; la conclusione dell'esercizio con il rapporto finale dell'Anvur è fissata per il giugno 2013.

Le procedure “per il conseguimento dell'abilitazione attestante la qualificazione scientifica che costituisce requisito necessario per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari” sono state definite con un regolamento ministeriale del gennaio 2012. Nel giugno è stato dato avvio alla formazione delle commissioni nazionali per il conferimento delle abilitazioni e l'Anvur ha affrontato con tempestività i compiti di propria spettanza elaborando una serie di documenti per la

definizione delle mediane riferite agli indicatori previsti dal regolamento ministeriale “da utilizzarsi ai fini della valutazione delle domande dei candidati professori ordinari alle commissioni di abilitazione” e dei “candidati alle abilitazioni alle funzioni di professore ordinario e associato”. Per la fine dell'anno è quindi previsto l'avvio della prima tornata di abilitazioni.

Il rapido procedere dell'Anvur, con i progetti descritti che toccano in profondità gli aspetti essenziali delle istituzioni universitarie ha prodotto un'attenzione per i temi della valutazione quale mai si era riscontrata in passato.

Infatti, le prime tre linee di intervento definite dall'Anvur hanno prodotto con le loro scadenze ravvicinate un livello altissimo di coinvolgimento del personale universitario, ed in particolare docente; le procedure AVA chiamano in causa tutti i responsabili di strutture

didattiche e gli organi collegiali; la VQR richiede ad ogni docente di ruolo di selezionare le sue pubblicazioni migliori per sottoporle ad un vaglio formale; le procedure per l'abilitazione scientifica nazionale coinvolgono tutti i professori ordinari motivati a fare parte delle commissioni e soprattutto chiamano in causa tutti i professori associati e i ricercatori interessati ad una progressione di carriera e tutti i docenti "non strutturati" e i giovani attratti da una carriera accademica. In pratica, in un arco di tempo brevissimo, la seconda metà del 2012, tutto il corpo docente dell'università italiana e l'intera massa degli aspiranti alla docenza sono mobilitati nel segno della valutazione e dell'Anvur. Solo il Civr-VTR negli anni passati aveva prefigurato qualcosa di simile, ma su scala molto minore perché i prodotti di ricerca da presentare alla valutazione erano molto meno numerosi e la selezione era affidata a commissioni ristrette. Ora non vi è più nessuno negli ambienti accademici che risulta esente dalla richiesta e dall'impegno di presentare curriculum, elenchi di pubblicazioni, relazioni di varia natura, seguendo le prescrizioni dell'Anvur e i moduli telematici predisposti dal Cineca. La valutazione non è più una pratica che riguarda pochi addetti ai lavori, i membri dei nuclei, i responsabili di strutture, alcuni ricercatori di punta che vogliono confrontarsi con benchmark esterni, ma diventa un esercizio di massa, per cui tutti devono passare dedicandovi un'attenzione specifica almeno per qualche momento.

Concetti fino a un recente passato ignoti ai più, o considerati pratiche dal sentore esoterico, del tipo di impact factor, h-index, rankings di riviste e journals, divengono improvvisamente motivo di conversazione quotidiana e di preoccupazione diffusa.

Non c'è quindi da stupirsi se in questo nuovo contesto, il dibattito sulla valutazione delle attività universitarie ha conosciuto un'improvvisa accelerazione, fino a invadere le pagine stesse dei quotidiani.

Tuttavia questa stessa velocità nell'affrontare questioni complesse e intricate ha impedito di aprire vere discussioni sui nodi più critici ed ha dato luogo a non pochi errori o comunque soluzioni superficiali e non sempre bene congegnate e bilanciate; questo ha innescato una forte reattività di segno negativo, soprattutto riferita agli aspetti dotati di maggiore rilievo e incidenza per i docenti, il loro status e le loro prerogative, e in particolare ai meccanismi di accesso alle posizioni di ruolo in collegamento con le disposizioni della "legge Gelmini".

Il dibattito così generato ha preso quindi subito una piega polemica, di confronto tra detrattori e sostenitori delle nuove pratiche.

Le linee di maggior controversia sono due:

- la contrapposizione tra i metodi di valutazione ispirati dalle scienze fisiche, che privilegiano l'analisi bibliometrica e le pubblicazioni su riviste internazionali di

elevato status e l'esigenza di valorizzare aspetti più qualitativi e sfumati, fra cui anche valori espressivi del contesto e nazionale e della lingua italiana.

- l'accettazione o la critica, anche radicale, degli approcci metodologici definiti dall'Anvur in termini da molti considerati troppo sbrigativi e approssimativi, oltre che imposti senza un soddisfacente confronto con le categorie interessate; è questo il caso in particolare del criterio assai controverso della "mediana", adottato per definire una soglia limitativa dell'accesso alle procedure di abilitazione scientifica, sia per i candidati che per i commissari.

La necessità di dover recuperare in pochi mesi il ritardo accumulato in molti anni di inerzia sta caricando così sugli istituti e gli strumenti della valutazione un eccesso di attese, di tensioni e di conflitti, che si legano del resto a questioni rilevanti che richiedono adeguati approfondimenti.

Per entrambi gli aspetti di controversia indicata, le posizioni critiche hanno una sostanza che merita considerazione e si fondano spesso su argomenti collegati a discussioni attualmente molto vive negli ambienti internazionali; ai fini di uno sviluppo della valutazione come leva di trasformazione del sistema universitario non giova considerarle semplicemente espressione del conservatorismo degli ambienti accademici, o di tutela di assetti di potere consolidati, come sembra trasparire dalle prese di posizione di alcuni esponenti dell'Anvur.

L'accelerazione impressa dall'Agenzia ha messo in evidenza una volta di più la debolezza della governance del sistema universitario italiano e degli organi che la esercitano, soprattutto al livello nazionale; c'è uno squilibrio tra l'elevata potenzialità espressa dalla valutazione (il ruolo e i compiti previsti dalla legge, le strutture, le pratiche, i professionisti) e la molto più limitata capacità di utilizzarne e gestirne la valenza e gli esiti da parte dei centri di governo del sistema nazionale e da parte anche degli organi di amministrazione e management dei singoli atenei.

Un sistema politico-amministrativo che ha impiegato 5 anni per attivare la nuova Agenzia, non può tenere il passo veloce dei tecnici che la gestiscono; e dall'ormai evidente scollamento emergono errori e passi falsi che rischiano di indebolire la legittimazione di pratiche valutative per le quali l'attesa e la disponibilità erano in partenza elevate almeno nella parte più dinamica e motivata del corpo accademico.

5. Alcune proposte per il futuro

L'analisi del percorso compiuto lungo un arco di quasi 20 anni in materia di valutazione dell'università consente di formulare una serie di proposte per lo sviluppo e il miglioramento delle pratiche valutative che siano fondate sulla consapevolezza dello stato dell'arte e quindi del

valore e dei limiti dell'esperienza compiuta, alla luce anche delle tendenze in atto a livello internazionale.

Quasi 20 anni di pratiche di valutazione, attivate sia al livello del sistema che degli atenei e delle loro strutture, consentono ormai di disporre, al di là di tutti i limiti riscontrati, una base di conoscenza del funzionamento e dei risultati delle nostre università di grande spessore e rilevanza.

Di fronte a questo, lo sviluppo della valutazione come leva di miglioramento e trasformazione non dipende da questione tecniche o metodologiche ma dalla maturazione di un approccio strategico, che dia una prospettiva di utilizzo per la conoscenza accumulata.

Il nodo di fondo consiste nel superamento di una situazione caratterizzata da una debole capacità di decisione e governo nella quale i diversi attori che si confrontano vivacemente sui problemi delle università sembrano aspettarsi proprio dalla valutazione la soluzione di molti se non tutti i dilemmi e i contrasti che agitano questo mondo.

Ma la valutazione non può essere un fatto tecnico o neutro. Essa è necessariamente un terreno sul quale si confrontano diverse concezioni dell'università, uno spazio in cui i diversi attori si comportano strategicamente e politicamente.

Superare l'idea di valutazione come rimedio risolutivo significa distinguere e precisare la diverse funzioni attribuite a componenti distinte delle attività o delle pratiche di valutazione, considerandole nel quadro di una politica e strategia dell'università.

Le proposte per la valutazione devono quindi collegarsi necessariamente a una prospettiva di governance del sistema, nella cui assenza si rafforzano le tendenze dei professionisti della valutazione a farsi prendere la mano dai tecnicismi .

Se si adotta una visione strategica con attenzione al processo di cambiamento, il ruolo degli organi centrali è quello di una regia nel senso di una *steering at a distance*, che orienti l'evoluzione valorizzando al massimo l'autonomia delle singole istituzioni. L'obiettivo di fondo dovrebbe essere di moderare le spinte alla frammentazione del sistema e favorire assetti organizzativi più forti e difendibili delle singole università: favorire l'emergere di un sistema pluralista di università forti e diverse, capaci di conformarsi a modelli strategici e organizzativi diversificati, ma tutti validi e rispondenti a precise esigenze degli *stakeholder* e delle stesse componenti interne.

La valutazione può contribuire a questo disegno in due diversi modi: operando a sostegno degli organi centrali di governo del sistema, offrendo garanzie dell'affidabilità delle diverse iniziative, e come pratica diffusa finalizzata al miglioramento.

Gli standard, gli indicatori e parametri quantitativi, gli automatismi del tipo che l'Anvur ha largamente utilizzato per le sue diverse linee di intervento possono risultare efficaci per la prima

esigenza; se si pretende invece di estenderne l'applicazione come fondamenti oggettivi di una gerarchia della qualità e del merito si rischia di contraddire l'essenza stessa dei processi valutativi come espressione di giudizi responsabili.

E' utile infatti richiamare il significato profondo della valutazione come sforzo e tensione per un esame critico e dialettico dei risultati di un'attività complessa, che non può essere ridotto a un mero strumento di gestione o management. Valutare in chiave retrospettiva la validità, l'importanza e il valore di quanto è stato realizzato serve a migliorare il processo decisionale perché offre una profonda comprensione delle situazioni e una visione d'insieme fondata su analisi accurate e metodi di indagine solidi (Scriven, 1986, Vedung, 1997; Paddock, 1998).

L'università italiana vede da lungo tempo convivere nelle stesse strutture livelli alti di qualità della didattica e della ricerca con prassi e comportamenti opportunistici; questi ultimi sono stati più favoriti che contrastati da un centralismo sbilenco e attento alle formalità burocratiche anziché alla sostanza delle situazioni.

Il superamento del dominio di una logica burocratica dovrebbe essere considerato il valore aggiunto principale di una valutazione di sistema, affidata a un'Agenzia le cui risorse professionali sono espressione del mondo universitario e non della tradizionale cultura ministeriale.

Questo richiede però l'adozione di un approccio "duale", che da un lato garantisca standard di base di qualità per le diverse attività, con regole e meccanismi operativi di controllo, dall'altra valorizzi e sostenga la capacità di autoregolazione da parte delle università e delle diverse comunità scientifiche.

Questa ottica generale può essere sviluppata in una serie di proposte operative per le principali questioni aperte.

1) Valutazione e accreditamenti della didattica

La funzione di garanzia prima richiamata riguarda innanzitutto il vaglio delle strutture e dei corsi applicando una logica di accreditamento conforme alle prassi internazionali. Il controllo di ingresso in particolare deve essere rigoroso e molto selettivo, con un accreditamento basato sulla verifica ex ante del possesso di requisiti sostanziali; ciò vale sia per le nuove università, che per sedi aggiuntive o corsi di studio. Tuttavia le indicazioni metodologiche sviluppate dall'Anvur attraverso il documento approvato il 24 luglio 2012 e i diversi allegati entrano troppo nel dettaglio, prescrivendo un sistema di governo della qualità molto complesso, che comprende strutture e organi di riferimento, schede e schemi di rilevazione dei dati, questionari (precisamente definiti già nella normativa nazionale) da somministrare a diversi soggetti e in diversi momenti della vita accademica, relazioni formali da presentare a scadenze definite.

L'accREDITAMENTO dei corsi di studio, inoltre, è soggetto a vincoli di diversa natura implicanti il ricorso a complesse formule di calcolo dei requisiti attinenti la docenza che fanno sempre riferimento ad elementi di ordine formale.

Occorrerebbe semplificare e sburocratizzare molto il processo, dando rilevanza forte a criteri di risk management, e quindi alla possibilità di differenziare l'intensità degli interventi valutativi in ragione dell'affidabilità dimostrata in passato dai diversi centri decisionali (le università, ma anche le stesse comunità scientifiche). In questi casi, il processo di accreditamento può essere ancora più snello e deve comunque basarsi su requisiti di sostanza, non meramente formali come sono i "requisiti minimi" dell'esperienza passata.

Sul versante del miglioramento, sono inutili e dannose prescrizioni dall'esterno di sistemi qualità concepiti sul modello industriale; qui si tratta semplicemente di offrire stimoli alle università e ai loro responsabili per aprirsi a forme di valutazione auto-dirette, utilizzando una varietà di strumenti già sperimentati e nuovi, come questionari (progettati ad hoc nelle situazioni locali) rivolti agli studenti e ad altri stakeholders, riconoscimenti ai docenti più apprezzati, partecipazione a progetti di didattica innovativa, iniziative di benchmark e confronto tra realtà omogenee, ecc.

Ogni università dovrebbe essere aperta e trasparente nel comunicare i propri dati e nell'elaborare un periodico rapporto di autovalutazione che renda conto del percorso compiuto sulla base di una scelta autonoma degli strumenti adottati. Ma perché questo avvenga non si possono imporre dal centro modelli e standard, per di più pensando di confrontare i dati delle diverse realtà nell'ottica premio/punizione.

2) Valutazione della ricerca

La costruzione di una base di riferimento documentale, estesa e completa, che utilizzi anche sistemi bibliometrici aggiornati per i prodotti di ricerca dei diversi settori è sicuramente importante.

E' chiaro che la costruzione di un sistema affidabile richiede un rilevante impegno e investimento a livello nazionale e internazionale, mediante anche un forte coinvolgimento di società scientifiche rappresentative dei vari settori disciplinari in ordine alla classificazione delle diverse tipologie di prodotti in modo coerente rispetto alle caratteristiche dei diversi settori di ricerca.

L'accelerazione impressa dall'Anvur, attraverso VQR e criteri per l'idoneità scientifica, è stata utile perché ha evidenziato l'ampiezza del problema anche attraverso gli evidenti errori di metodo e le conseguenti reazioni.

In prospettiva occorre quindi circoscrivere il ruolo che la rilevazione dei prodotti, una volta migliorata ed estesa, può svolgere ai fini valutativi; è giusto definire standard di soglia, riferiti sia alle strutture che al personale di ricerca, per limitare l'accesso a finanziamenti di progetti, a componenti retributive incentivanti, a procedure concorsuali e anche per configurare eventuali interventi di riorganizzazione delle strutture e azioni disciplinari verso i professionisti.

Al di là di questo, occorre evitare che regole, standard, classificazioni, che hanno una ragion d'essere essenzialmente difensiva, di tutela e garanzia, occupino uno spazio o assumano un ruolo eccessivo. Al di sopra di una piattaforma di standard, definita in modo equilibrato e ragionevole, ma chiaro e fortemente presidiato, servono forme diverse di valutazione, orientate da un concetto più dinamico della qualità e da giudizi di merito specifici.

Anche per la ricerca occorre sburocratizzare il processo valutativo, in modo che lo stesso stimoli e non vincoli il potenziale di originalità e di innovazione, seguendo l'idea che è utile migliorare il modo in cui operano i ricercatori e i centri di ricerca, senza appiattirne i comportamenti su modelli stereotipati.

Considerazione dell'impatto non solo scientifico ma anche pratico della ricerca (considerando le cosiddette attività di "terza missione"), sviluppo di canali solidi e plurali di finanziamento (non troppo frammentati ma neppure troppo concentrati), considerazione delle connessioni fra ricerca e progetti didattici innovativi, confronto critico tra settori di ricerca differenti, tutela e promozione sia dell'iniziativa e della capacità dei singoli ricercatori, sia della formazione di reti e gruppi in trasversale rispetto alle appartenenze "primarie" di ciascuno, sono tutte possibili linee di azione per un'attività valutativa non orientata tanto a classificare i risultati ottenuti per "livello di eccellenza", quanto a stimolare il miglioramento in un'ottica riflessiva e improntata a un pluralismo di fini e di valori.

3) Sistemi di finanziamento

Un punto critico di utilizzo della valutazione è costituito dalle conseguenze premianti o penalizzanti che si cerca generalmente di associare ai suoi esiti. Un intento che in Italia è stato frequentemente enunciato ed anche recepito in atti formali, ma poi spesso riassorbito dalle inerzie del sistema in un regime di risorse decrescenti.

Ma la valutazione viene caricata di un peso eccessivo quando viene concepita e chiamata in causa come giustificazione oggettiva per decisioni politico-strategiche: a volte finisce che la valutazione "causa imbarazzo perché fornisce giustificazione per decisioni che non si possono prendere", come ha dichiarato un rettore in una intervista.

E' opportuno quindi che le conseguenze della valutazione in termini di finanziamenti siano moderate e controllate, nell'ambito di quella funzione base di garanzia che ha comunque un ruolo importante.

Se si intende, per ragioni strategiche, concentrare i finanziamenti in alcune aree e strutture, il potere politico dovrebbe farlo utilizzando come riferimento anche i dati raccolti attraverso forme di valutazione, ma senza nascondere questa scelta dietro il paravento oggettivo di tecnicismi valutativi sofisticati.

La valutazione, nella sua essenza, ha natura e scopo diverso dai meccanismi di finanziamento; può sostenere un moderato e circoscritto carico di questo tipo, finisce per snaturarsi se il carico diviene eccessivo.

4) Sistemi di reclutamento e di progressione di carriera

Una problematica analoga a quella dei finanziamenti si pone in relazione all'utilizzo degli esiti di valutazioni della didattica e della ricerca, quando riferite a singole persone, come strumento di gestione delle carriere, dall'inserimento iniziale in posizioni di ruolo fino alle progressioni ai livelli più alti.

Formalmente sono in atto procedure distinte per idoneità scientifiche e concorsi da una lato e per la valutazione dall'altro; ed operano organi o commissioni diverse nei due casi. Tuttavia la tendenza è di fare leva su fattori oggettivi come le valutazioni bibliometriche per moderare la discrezionalità delle commissioni concorsuali.

Questo è accettabile nell'ottica di un sistema duale, se resta nei termini di soglie e standard di base da rispettare, quando almeno siano determinati in modo ragionevole e tecnicamente congruo, cosa che non è sempre avvenuta nelle prime applicazioni fatte dall'Anvur.

La valutazione del personale a fini gestionali e organizzativi è comunque cosa diversa dalla valutazione dei risultati di sistemi di attività complesse, quali la didattica e la ricerca universitarie. Tra i due ordini di strumenti possono esservi connessioni e scambi di informazioni, ma non è utile confonderli o istituire corti circuiti logici e collegamenti automatici o meccanici, che finiscono per deresponsabilizzare coloro cui sono affidate decisioni di grande importanza.

Una proposta differente considera l'affidamento di una quota importante di tali posizioni (per esempio il 30%) a una selezione condotta a livello nazionale con adeguate garanzie di indipendenza e autorevolezza dei componenti della commissione giudicante; i vincitori di questa selezione, potrebbero essere immessi in ruolo direttamente, senza concorsi locali, con finanziamento a carico del fondo ordinario e con la possibilità di scegliere la sede di destinazione. E' una misura che potrebbe rafforzare i dipartimenti più attrattivi verso i giovani

studiosi di valore e quindi rivelarsi funzionale ad una strategia di potenziamento delle strutture universitarie più competitive.

In sostanza una politica lungimirante del personale non si impernia su un criterio univoco, ma garantisce un adeguato *mix* di criteri, quale può derivare solo dalla previsione di una pluralità di canali. Questo può valere sia per l'inserimento iniziale che per le progressioni, ma la selezione iniziale rigorosa è il vero fondamento di comunità accademiche degne di questo nome. In una fase di transizione come l'attuale, nella quale occorre segnare una discontinuità rispetto almeno al recente passato, è opportuno lasciare in questa materia uno spazio di responsabilità distinto e verificabile per i decisori locali (dipartimenti e facoltà) e per i momenti di aggregazione nazionale (i settori scientifico-disciplinari).

5) Trasparenza

Una cultura diffusa della valutazione è favorita dalla disponibilità di una documentazione estesa, esauriente e di facile accesso pubblico per tutti gli aspetti considerati. Sotto questo piano gli strumenti già predisposti e attivati in Italia negli ultimi anni, comprendendo le basi dati del MIUR e del CSNVU, i rapporti del CIVR, le relazioni dei nuclei di valutazione, offrono una significativa piattaforma di partenza; preoccupa il ritardo nell'attuare disposizioni legislative vigenti come l'anagrafe delle pubblicazioni dei docenti e ricercatori.

Occorrono su questo piano misure ulteriori e certamente occorre dispiegare una maggiore energia attuativa; si tratta di applicare estensivamente anche all'università le disposizioni di trasparenza previste dalla riforma Brunetta della Pubblica amministrazione (legge n. 15/2009 e decreto legislativo n. 150/2009) e quelle derivanti dai successivi provvedimenti del Governo Monti ancora in fase di gestazione nell'autunno 2012; si tratta di imporre il criterio di pubblico accesso attraverso Internet a tutte le banche dati disponibili attinenti le materie indicate, di applicare sanzioni rigorose a strutture e persone che non esponano le informazioni richieste.

6. Conclusione

La presente disamina dell'esperienza italiana, in conclusione, conferma che la valutazione costituisce un potente fattore che orienta il comportamento degli accademici, come emerge del resto dalle ricerche internazionali disponibili (Bridges, 2011) ; coloro che definiscono le modalità di valutazione influenzano fortemente i modelli di comportamento di docenti e ricercatori; maggiore riflessione e confronto sono necessari a tutti i livelli del sistema, se non si vuole che il futuro dell'università italiana sia definito da forze impersonali, oppure sia delegato alle idee personali di pochi tecnici, o ancora all'opportunismo e all'inerzia di oscuri burocrati.

Riferimenti

- Bridges D. (2011), *Research Quality Assessment: intended and unintended consequences*, «Power and Education», 3(1), 31-38
- CNSVU (2002), *L'evoluzione del sistema di valutazione negli ultimi 10 anni*, «Atenei», 1
- Minelli E., Rebora G., Turri M. (2008). *How can evaluation fail? The case of italian universities*, «Quality in Higher Education», 14, 157-173
- Minelli E., Rebora G., Turri M. (2008a), *The fifteen year evaluation experience in italian universities with its crisis factors and a desire for europe*, in Beso a. Et al.. *Implementing and using quality assurance: strategy and practice. A selection of papers from the 2st european quality assurance forum*, 68-73, European Universities Association, Brussels
- Minelli E., Rebora G., Turri M. (2008b), *The risk of failure of controls and levers of change: an examination of two italian public sectors*, «Journal of Accounting & organisational change», 4, 5-26
- Minelli E., Rebora G., Turri M. (2008c), *The structure and significance of the italian research assessment exercise (vtr)*, in Mazza C., Quattrone P., Riccaboni A., (Editors), *European Universities in Transition*, Elgar, Cheltenham, 221-236
- Minelli E., Rebora G., Turri M. (2009), *Why do controls fail? Results of an Italian survey*, «Critical Perspectives on Accounting», 20, 933-943
- Paddock S.C. (1998), *Evaluation* in Shafritz J.M., *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, Boulder Colorado
- Patton M. (1997). *Utilization-focused evaluation*, Sage, Thousand Oaks
- Vedung E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick.