



La valutazione



1. Il contesto internazionale

La valutazione dei sistemi di istruzione superiore e delle attività dei singoli atenei è diventata, in pochissimi anni, un tema centrale nei diversi paesi europei. Colpisce, ad un'analisi comparativa, la contemporaneità del processo e la somiglianza dei problemi che si sono presentati nei diversi contesti nazionali, a conferma delle comuni origini dei sistemi formativi e delle comparabilità dei processi evolutivi che interessano i paesi del vecchio continente.

L'introduzione dei meccanismi di valutazione rappresenta, dunque, una sorta di passaggio obbligato ed un processo irreversibile. Sorge in alcuni paesi prima che in altri, in Gran Bretagna, in Olanda, in Francia, ma tutti gli altri sono spinti ad adeguarvisi progressivamente. Le ragioni sono sostanzialmente legate all'aumento degli utilizzatori e, quindi, della domanda di istruzione superiore che modifica fundamentalmente le funzioni dei sistemi di istruzione superiore. A questo processo corrisponde, in tutti i paesi, una diminuzione progressiva delle risorse finanziarie, che si traduce in una forte spinta verso la razionalizzazione della spesa.

Questa situazione è anche caratterizzata da una crescente autonomizzazione degli atenei, cui segue la necessità di un controllo maggiore da parte del potere pubblico centrale. Infatti, mentre da un lato vi è l'esigenza, dovunque sentita, di collegare i singoli atenei al territorio per rispondere meglio ad una domanda sempre più diversificata e ad un tempo più specifica, dall'altro questa crescente autonomia richiede un controllo di diversa natura, ma non troppo blando, dal centro, che resta comunque il principale erogatore di risorse. Specificatamente, in presenza di una riduzione progressiva delle risorse si pone il problema della loro razionale distribuzione.

Vi è poi una crescente richiesta di qualità del prodotto che riguarda sia la ricerca sia la didattica. Questo è forse l'aspetto più innovativo. Al di là della tradizionale richiesta di qualità della ricerca, si assiste ad una crescente richiesta di qualità della didattica da parte di utilizzatori che sempre più chiaramente divengono consapevoli del rapporto tra formazione e collocazione sul mercato del lavoro.

Va detto, infine, che nei processi di valutazione si osserva la crescente importanza degli organismi europei, la **Conferenza Europea dei Rettori (CRE)**, in primo luogo, ma anche l'**OCDE** e l'**Unione Europea (UE)**. I progetti europei di valutazione e di meta-valutazione hanno, infatti, fatto crescere la convinzione dell'importanza della valutazione anche nei paesi che sono arrivati dopo gli altri a recepire questa novità.

Nei diversi paesi europei si assiste al tentativo di elaborare metodologie di valutazione omogenee da parte degli organismi centrali. In alcuni casi si arriva alla produzione di "guide per la valutazione". Si forniscono, cioè, parametri su cui i vari atenei possono fondare la loro autonomia, ma tendenzialmente omogenea, attività di valutazione.

Ma soprattutto, si osserva una generale tendenza a sviluppare la **cultura della valutazione** dal punto di vista del mutamento nelle forme di gestione degli atenei. In questa direzione va vista, ad esempio, la creazione di osservatori sui rapporti formazione/occupazione che segnalano il nuovo interesse delle università verso i destini professionali dei propri laureati, con le possibili ricadute interne in termini di adeguamento dei contenuti e delle articolazioni dei curricula didattici. Anche sotto il profilo delle innovazioni nei processi di gestione e amministrazione dell'università, che passa tendenzialmente da una gestione di tipo formale e burocratico ad una gestione maggiormente tesa al risultato, la valutazione mira ad aumentare la qualità dell'organizzazione.

Si pone, quasi ovunque, il problema della figura dei valutatori e della loro legittimità, ottenibile grazie a competenze professionali acquisite sul lavoro o attraverso una specifica formazione. Si sta creando una categoria di esperti internazionali di valutazione allo scopo di svolgere la "peer review", attualmente spesso limitata alla valutazione solo delle attività di ricerca.

Il processo di valutazione si caratterizza soprattutto per la diffusione del modello olandese che si sviluppa in due fasi: **autovalutazione locale** prima e **valutazione esterna** poi. Va detto che esistono anche esempi dove l'ordine appare rovesciato e la valutazione esterna (occasionale) è assunta come stimolo iniziale all'introduzione di meccanismi valutativi interni (permanenti): è il caso dei programmi di valutazione delle università europee promosso e sviluppato dalla CRE (Conferenza

Europea dei Rettori) che sono serviti da occasione per la sperimentazione di processi di valutazione in diverse università europee, tra le quali alcune italiane (Udine, Venezia, Catania).

L'autovalutazione è assai spesso intesa in forma di dialogo, di cooperazione, di tendenza a migliorare dall'interno la dimensione collettiva, il funzionamento, nelle diverse accezioni, delle attività. A questo livello si presenta come discriminante decisiva la presenza o meno di una reale cultura della valutazione che tende ad affiancarsi alla cultura dell'istituzione e dell'appartenenza all'istituzione. La valutazione esterna avviene prevalentemente dopo l'autovalutazione, ma non sempre. Nei suoi confronti si incontrano ovunque delle fortissime resistenze, specie dove la figura del docente è particolarmente delineata (Germania).

In sintesi, e distinguendo per tipi di valutazione, si può affermare quanto segue: la **valutazione della ricerca** è un dato assodato; la **valutazione della didattica** incontra notevoli difficoltà, mentre la **valutazione dei servizi** è, oggi, solo agli inizi, anche se da più parti se ne rivendica l'indispensabilità.

Un caso nazionale di particolare interesse, non solo per alcune tradizionali somiglianze con il nostro paese, è quello rappresentato dalla Spagna. Qui è stato messo a punto un piano nazionale di valutazione sulla base di progetti liberamente presentati dalle università: progetti che possono essere tematici oppure generali, cioè riguardare un'area disciplinare oppure l'intero ateneo. Sono progetti presentati alla valutazione nazionale dai singoli atenei su base spontanea e comportano un processo di valutazione che dura un anno.

Il meccanismo di valutazione nazionale può comportare distribuzione di risorse aggiuntive oppure no. Nel caso della Francia ciò è escluso: il **Comité National d'Evaluation** non ha poteri di distribuzione di incentivi di qualunque tipo. Nel Regno Unito gli **Higher Education Funding Councils** sì, con differenze tra Inghilterra, Galles e Scozia in termini di percentuali di bilancio distribuibili in più o in meno ai singoli atenei sulla base dei risultati ottenuti. Si tratta di un problema cruciale perchè intorno ad esso ruota il dibattito circa l'efficacia pratica della valutazione e la possibilità di incidere sulle singole realtà accademiche. Sembra, infatti, che i suggerimenti del Comité in Francia non siano sempre presi in considerazione dalle singole università valutate, al contrario di quanto avviene nel Regno Unito.

2. Il ruolo strategico della valutazione

In una situazione come quella attualmente attraversata dall'università italiana, uno degli errori più gravi che si possono commettere (che molti, timorosi o avversari del cambiamento, sono spinti a commettere) è quello di considerare la valutazione come un fenomeno di moda, dunque passeggero, come molti modelli che si vorrebbero importare dall'esterno in nome di un'esterofilia della quale gli intellettuali sono spesso vittime. Val la pena invece di riflettere brevemente sulle ragioni di fondo che spiegano il diffondersi del fenomeno della valutazione nei sistemi d'istruzione superiore del mondo occidentale, dell'Europa in particolare.

In tal modo ci si rende ben presto conto che la valutazione è un procedimento strumentale ad un processo di mutamento profondo del modello d'istruzione superiore considerato come tradizionale nel mondo occidentale. Un procedimento che assume particolare rilevanza nei riguardi di alcune specificità proprie del sistema sin qui prevalente nell'Europa continentale: il modello del controllo pubblico centralizzato, che negli stati europei si è fondato sul principio dell'omogeneità legale e che in tempi recenti è entrato in crisi.

Tale principio legittimava gli organismi centrali sia nei confronti della società civile, attraverso il riconoscimento delle caratteristiche della formazione impartita e delle conseguenti credenziali (valore legale dei titoli di studio, nel caso italiano), sia nei confronti del mondo accademico, sotto forma di un tipo di autonomia che nella versione humboldtiana serviva a prevenire gli effetti degli interessi particolari e localistici su quelli universali (molto spesso innovatori) e, nella versione napoleonica, si traduceva in un controllo su programmi e docenti.

L'attualità di queste funzioni è venuta progressivamente diminuendo, così come alcuni compiti storici attribuiti all'istruzione superiore hanno perso di rilevanza: si pensi alla costruzione dello

apparato dello stato o alla difesa dell'ordine sociale, come anche alla fiducia nell'istruzione superiore per risolvere i principali problemi di sviluppo sociale.

Per contro hanno acquisito maggiore importanza funzioni diverse, per lo più identificate con la fornitura di basi culturali generali ad alto livello, tali da rappresentare una piattaforma per specializzazioni diverse, o, ad un tempo, all'aggiornamento di competenze obsolete, attraverso corsi periodici di aggiornamento. Il maggior riferimento alle competenze professionali porta inevitabilmente con sé il principio della diversificazione piuttosto che non quello della omogeneizzazione delle caratteristiche dell'offerta formativa. Da qui la spinta alla specializzazione delle istituzioni e la competizione per il miglioramento qualitativo dell'offerta.

La crisi del principio dell'omogeneità legale comporta sia la diffusione di controlli ex-post, sulla base di indicatori di prestazioni, sia la riduzione della normativa (delegificazione) legata alla valutazione di conformità ex-ante. Esso comporta, soprattutto, l'adozione di un diverso modello di autonomia.

La crescente sollecitazione rivolta agli atenei a competere tra loro in base alla qualità dell'offerta ha di fatto ampliato lo spazio di autonomia propositiva: autonomia di processo (caratteri dei programmi) e di prodotto (peculiarità dei laureati). Tuttavia essa vincola il successo non solo al mercato (numero di domande di iscrizione, commesse di ricerca e richieste di servizi), ma anche all'ottenimento del sostegno degli enti pubblici, che restano comunque i maggiori sostenitori delle università.

Il controllo dello stato, dunque, non sparisce, bensì si ripropone in altra forma. Lo stato diviene valutatore, ma cessa di essere accentratore. Attraverso controlli di qualità stimola le prestazioni delle istituzioni, ma salva, se lo desidera, l'omogeneità dell'offerta formativa. Gli elementi di novità, sotto questo profilo, sono sia interni all'operare dello stato sia esterni ad esso. Da un lato, lo stato tende a responsabilizzare le università, ma in modo indiretto, attraverso l'intervento di istituzioni di valutazione e orientamento.

Dall'altro lato, lo stato nazionale non è più l'unica fonte di dipendenza finanziaria pubblica e di influenza politica sull'operare dei singoli atenei. Al di sopra dello stato, infatti, si delinea l'incidenza della **Unione Europea (UE)**, sia come fonte di risorse finanziarie (per lo più destinate alla ricerca) sia come fonte di possibile controllo aggiuntivo o sostitutivo, sulla base del principio della sussidiarietà che il trattato di Maastricht introduce per migliorare la qualità dell'offerta formativa nazionale. Al di sotto dello stato, ad un tempo, prende piede il ruolo delle autorità regionali (o comunque locali) per la necessità di migliorare il rapporto tra università e società (territorio) ed anche per la convenienza generale a diversificare le stesse fonti pubbliche di sostegno economico. Anche qui si nota un sintomo della crisi dello stato accentratore, sempre meno visto come garante dei valori universali contro i localismi e sempre più percepito come l'accumulatore di risorse individuali.

La dinamica qui appena accennata è destinata ad incidere sempre di più in tutti i paesi europei, non esclusi quelli che meno rapidamente di altri hanno colto il segno dei tempi. Questa dinamica comprende un ruolo centrale per la riorganizzazione del sistema d'istruzione superiore sulla base dell'autonomia crescente degli atenei e della sperimentazione di forme nuove di controllo. L'enfasi che progressivamente si viene a porre sulle prestazioni e la loro valutazione a fini operativi chiama in causa direttamente i meccanismi di autovalutazione e di valutazione, in nome e per conto delle istituzioni collettive, che rappresentano gli utenti.

Non si tratta di cambiamenti di poco conto ed i rischi di fallimento sono numerosi: gli interessi che sono toccati, è facile immaginarlo, appaiono molteplici all'interno di un sistema che non è naturalmente portato al cambiamento. Tuttavia, la generalità delle tendenze in atto spingono a credere che si tratti di una via obbligata, che offre, come sempre, diverse modalità di percorrenza: l'alternativa più chiara sembra quella che distingue un modo interno, autoelaborato e sperimentato, di adattamento delle istituzioni, da un modo esterno che interviene in carenza di capacità di autoriforma ed impone, a costi elevati, i mutamenti ritenuti indispensabili.

Nel nostro paese siamo, con ogni evidenza, in una fase preliminare dove la scelta tra una simile alternativa è ancora aperta, ma, ci pare, non rinviabile all'infinito. Si tratta di una grande opportunità, che caratterizza un momento di fondamentali trasformazioni nei sistemi d'istruzione superiore d'Europa e che, se colta in senso positivo, può avere effetti di vasta portata sulla qualità della vita del paese.

3. La scelta degli indicatori

Un'accurata analisi delle fasi che compongono un processo di produzione di beni e/o servizi, indipendentemente dal fatto che avvenga all'interno di un'impresa o di una pubblica amministrazione, è sempre necessaria per scegliere gli indicatori da utilizzare in uno studio di valutazione.

Le principali fasi di un processo produttivo sono le seguenti:

- a) **impiego di fattori produttivi;**
- b) **svolgimento delle attività;**
- c) **conseguimento dei risultati.**

La fase a) consiste nell'utilizzo dei fattori produttivi, quali il lavoro del personale dipendente, gli immobili, le attrezzature, i materiali di consumo e i servizi forniti da organizzazioni esterne, ecc.. Il loro utilizzo combinato consente di eseguire la fase b), ovvero lo svolgimento delle attività, siano esse direttamente connesse ai fini istituzionali dell'organizzazione (ricerca e didattica), o di supporto interno, necessarie al funzionamento generale. Dallo svolgimento delle attività deriva un risultato (fase c)), che costituisce l'effetto dell'attività svolta nei confronti degli utenti, siano essi interni o esterni.

La valutazione delle prestazioni si basa normalmente sulla stima di due grandezze fondamentali: **l'efficienza e l'efficacia**. Si intende per efficienza la capacità di impiegare nel modo più razionale i fattori produttivi per realizzare determinati volumi di attività e per efficacia la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati. Ovviamente efficienza ed efficacia sono complementari nel senso che una valutazione delle prestazioni non può prescindere dalla considerazione di entrambi gli aspetti. Basti pensare al fatto che un'elevata efficienza non garantisce, di per sé, l'efficacia, se le risorse impiegate non sono adeguate o se la loro utilizzazione non risulta pertinente agli obiettivi perseguiti. L'efficacia potrebbe essere raggiunta anche in presenza di livelli di efficienza molto bassi se le risorse impiegate sono sovrabbondanti, ma questo significa sottrarre risorse per il conseguimento di altri possibili obiettivi. In questo caso le prestazioni non sono valutabili positivamente.

Per misurare correttamente efficacia ed efficienza occorre individuare indicatori relativi alle tre fasi del processo: risorse utilizzate, attività svolte e risultati conseguiti, come illustrato dallo schema¹ in Fig. 2.1.

Le risorse utilizzate possono essere misurate sia in termini di unità fisiche che in termini monetari. L'espressione monetaria è sicuramente preferibile in quanto permette di sommare e di comparare fattori produttivi diversi. La costruzione di indicatori per misurare l'efficienza implica, di conseguenza, la quantificazione dei costi sostenuti per l'acquisizione dei fattori produttivi che dovranno essere rapportati a grandezze espressive della produzione ottenuta².

La misurazione dell'efficienza nello svolgimento delle attività viene effettuata tramite un'analisi di processo. A tale proposito, occorre effettuare una preventiva classificazione in *tipi di attività*. Il confronto, infatti, deve essere eseguito solamente tra attività omogenee rispetto alle risorse utilizzate e al grado di complessità. Per evitare, inoltre, che il conseguimento di elevati volumi di attività avvenga a scapito della qualità delle azioni è necessario definire dei vincoli qualitativi da soddisfare nello svolgimento delle attività.

La misurazione dei risultati conseguiti presenta difficoltà ancora maggiori di quelle insite nella misurazione dell'attività svolta. La determinazione dell'impatto delle attività sull'utenza rappresenta un'operazione molto complessa. Molteplici sono, infatti, gli elementi di soggettività che tale determinazione comporta, e problematico può essere il ritardo temporale tra il risultato e le azioni che lo hanno

¹ Ugo Sostero, Gli indicatori per la valutazione, Nucleo di Valutazione dell'Università di Padova, 18 Maggio 1997.

² Misurazioni di questo tipo si presentano problematiche nelle Amministrazioni Pubbliche dove il finanziamento avviene prevalentemente tramite trasferimento di fondi ministeriali e dove non esiste un mercato che fissa prezzi di vendita. Può risultare opportuno, per misurare i livelli di output, ricorrere all'utilizzo di *proxy*, ovvero di variabili ad altissimo grado di correlazione con le quantità da valutare. In termini pratici: non si misurano i prodotti ma le variabili che influiscono sui livelli di produzione.

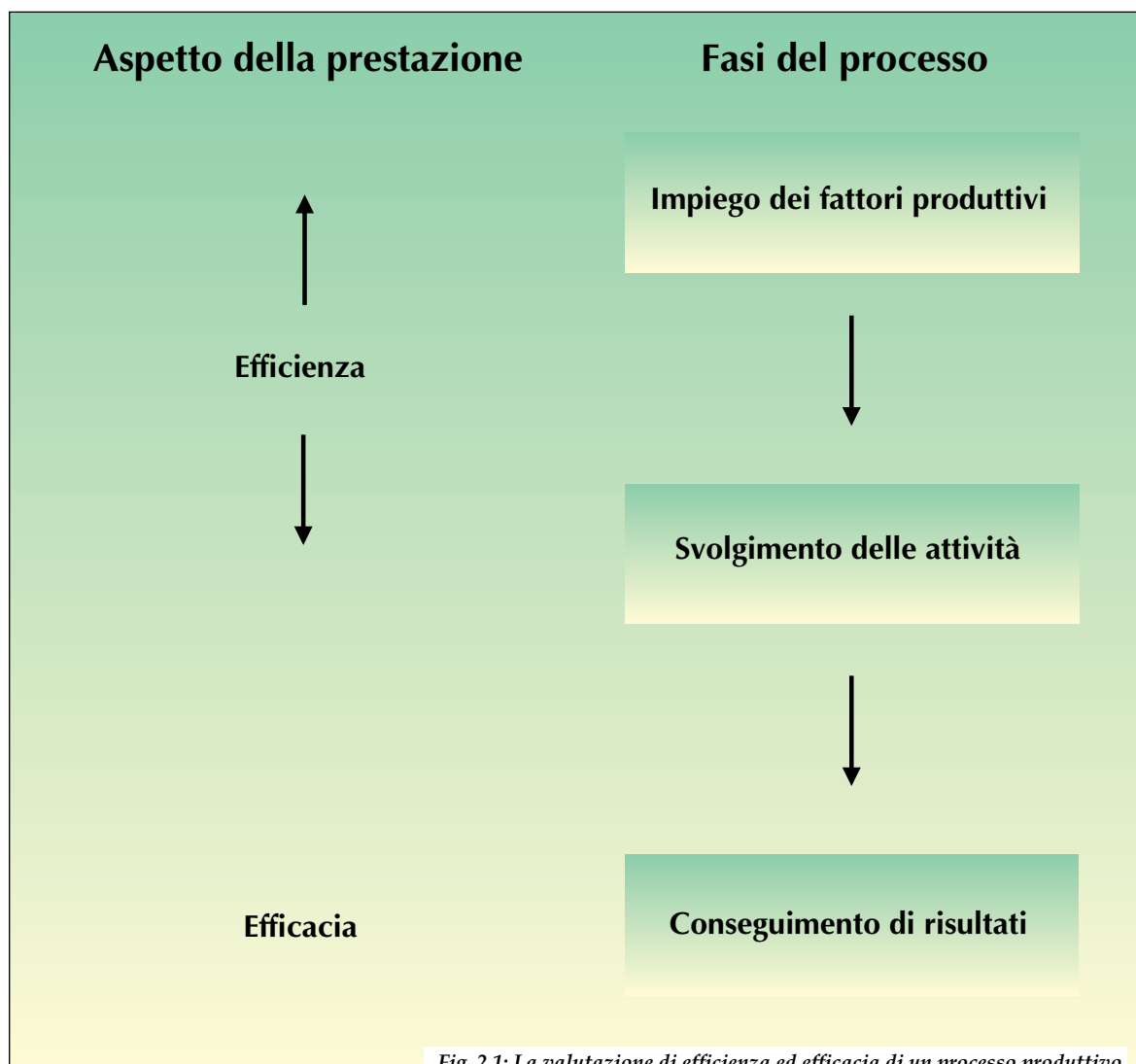


Fig. 2.1: La valutazione di efficienza ed efficacia di un processo produttivo

prodotto. Difficile è, inoltre, tener conto dell'influenza di fattori esterni alla qualità del risultato conseguito. Tutto ciò porta alla necessità di individuare una varietà di indicatori che consentano di cogliere tutte le finalità rilevanti, misurare i risultati su intervalli temporali sufficientemente lunghi ed esplicitare i fattori esterni che si considerano cruciali nel conseguimento dei risultati.

La definizione di indicatori, peraltro, non consente ancora la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia. Infatti, i valori assunti dagli indicatori non hanno alcun significato se non vengono utilizzati per eseguire confronti. In quest'ottica emerge la sostanziale differenza tra i due livelli di attività di valutazione evidenziati nel paragrafo precedente.

A livello nazionale gli Organi centrali necessitano di un censimento della realtà e di un'azione che consenta, il più possibile, un'armonizzazione dell'esistente ai fini di un confronto. A livello locale, invece, l'opera dei NuV si esplica nell'analisi dei risultati raggiunti in rapporto a risorse ed obiettivi, nel monitoraggio delle scelte relative a didattica, ricerca e gestione, in altri termini, viene effettuata una verifica del funzionamento del sistema Ateneo, sistema caratterizzato da vincoli strutturali specifici, legati alle risorse umane e finanziarie che si sono storicamente rese disponibili prima del regime d'autonomia e su cui le singole realtà non possono operare significativamente in tempi brevi.

La valutazione a livello nazionale dovrebbe utilizzare **pochi**, ma **significativi**, indicatori che

consentano una ricognizione dell'esistente, finalizzando tale operazione alla costruzione di una metodologia che possa essere adottata da tutti gli Atenei. Questo favorirebbe una crescita della cultura della valutazione e della qualità dell'analisi dei problemi interni. In altre parole, occorre evitare che i singoli Atenei prendano come *calati dall'alto* gli indicatori proposti e si limitino ad un loro uso acritico, limitandosi a confrontare le stime ottenute localmente con valori medi nazionali. Questi ultimi sono spesso difficili da interpretare, se non si tiene conto di variabili di contesto delle singole realtà.

Quello che gli Atenei dovrebbero apprendere è l'utilizzo di una metodologia, in altre parole dovrebbero sviluppare la capacità di costruire autonomamente, al proprio interno, un'ulteriore batteria di indicatori in grado di rappresentare le proprie specificità. Il monitoraggio nel tempo di tali indicatori consentirà agli Organi di governo, alla dirigenza e al NuV di misurare i risultati raggiunti.

La valutazione di efficienza dovrebbe avvenire, pertanto, attraverso il confronto sia con pochi e significativi valori medi nazionali riferiti allo stesso periodo sia con valori calcolati per una serie di specifici indicatori locali relativi ad un periodo temporale sufficientemente ampio.

La valutazione di efficacia, invece, avviene attraverso un diverso tipo di comparazione: i risultati conseguiti possono essere giudicati soddisfacenti, o meno, solo riferendosi agli obiettivi che si intendevano raggiungere. In altri termini, la valutazione dell'efficacia richiede necessariamente espliciti pronunciamenti, da parte degli Organi di governo, sugli obiettivi da raggiungere, rispetto ai quali si valutano i risultati conseguiti.