

## 8. Conclusioni

Il Nucleo di Valutazione dell'Università di Pavia ha da sempre avvertito l'esigenza di un'approfondita riflessione in merito al proprio ruolo all'interno dell'Ateneo.

Da un punto di vista normativo, è indubbio che la legge 537/93, avviando il sistema di valutazione universitario, attribuisse già ai nuclei di valutazione degli Atenei un duplice ruolo. I Nuclei, infatti, erano chiamati a svolgere funzioni, da un lato, di supporto strategico decisionale interno e, dall'altro, di collegamento con gli organi centrali, Ministero ed Osservatorio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (oggi Comitato). I Nuclei venivano, quindi, configurati come organi interni ma indipendenti ed estranei alla gestione, al fine di garantire la condivisione di informazioni affidabili e oggettive sull'andamento delle attività dell'Ateneo sia agli attori interni (membri degli organi decisionali e loro elettori) sia alla collettività, che finanzia in modo quasi completo il sistema universitario<sup>1</sup>.

Successivamente, una serie di provvedimenti legislativi hanno investito i Nuclei di nuovi compiti, relativi soprattutto alla valutazione *ex-ante* di progetti che le Università presentano al MIUR per l'accREDITAMENTO di iniziative didattiche (corsi di dottorato, corsi di laurea, ecc.) o per ottenere finanziamenti nell'ambito del piano triennale di sviluppo.

In particolare, alla fine del 1999, la Legge 370 ha ridefinito con maggiore precisione l'architettura del sistema di valutazione universitario rafforzando il ruolo del Comitato Nazionale e rafforzando l'interazione tra Comitato e Nuclei.

Le valutazioni *ex-ante* di progetti predisposti dall'Ateneo e il rafforzarsi della valenza esterna della valutazione si basano peraltro sull'esistenza di due presupposti niente affatto scontati: da un lato, una forte capacità progettuale degli Atenei nella definizione di obiettivi, tempi, modalità di attuazione e risorse destinate alle iniziative, dall'altro, una cultura valutativa dei Nuclei adeguata per analizzare i diversi aspetti progettuali (sostenibilità finanziaria inclusa). Considerando, inoltre, la ristrettezza dei tempi previsti dalla programmazione, sia per la messa a punto dei progetti che per l'attività di analisi e di valutazione degli stessi da parte dei Nuclei, nonché l'assenza di modelli standard di progetto e di valutazione, è facile comprendere le rilevanti difficoltà che l'organo di valutazione ha dovuto affrontare. Tali difficoltà sono oltretutto aggravate dalla situazione di potenziale conflitto che si origina tra organi di governo dell'Ateneo e Nucleo, dal momento che la possibilità dell'Ateneo di ottenere risorse è subordinata alla verifica della congruità delle iniziative da parte del Nucleo.

Pertanto, nei loro primi anni di vita, i Nuclei hanno potuto esplicitare un'azione di valutazione sostanzialmente indipendente che si esplicava nella predisposizione di una relazione annuale, ma hanno evidenziato una sostanziale incapacità di incidere sul processo decisionale dell'Ateneo. Le disposizioni normative del periodo successivo hanno sicuramente rafforzato il ruolo dei Nuclei nei confronti dei rispettivi Atenei, ampliando in senso sostanziale i compiti e le attività loro affidati e sanzionando finanziariamente le inadempienze. Indubbiamente, oggi, i Nuclei possono far valere una maggior forza contrattuale nei confronti dell'Ateneo, ma solo in relazione all'acquisizione di input (di informazioni, di risorse ecc.). Anche nell'attuale stadio evolutivo del sistema di valutazione

---

<sup>1</sup> Art.5 della Legge 537/93: "Nelle università, ove già non esistano, sono istituiti i nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparativa dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente (comma 22).

La relazione dei nuclei di valutazione interna è trasmessa al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica ... per la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività della attività di ricerca e di formazione, e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse. Tale valutazione è effettuata dall'osservatorio permanente da istituire, con decreto del Ministro... (comma 23)".

non è stato risolto un problema di fondo: la capacità dei Nuclei di imporre agli organismi di un Ateneo una corretta utilizzazione dei risultati del processo di valutazione per produrre un significativo cambiamento dentro le Università.

Un esempio emblematico in tal senso è rappresentato dall'attività di raccolta delle opinioni degli studenti sulla qualità *"percepita"* della didattica. Anche nei casi in cui siano state acquisite nel modo più completo e statisticamente più attendibile, il problema reale rimane quello della loro effettiva utilizzazione.

I Nuclei di valutazione, quindi, sono stati sottoposti ad un carico crescente di compiti, soprattutto a partire dal 1999. Prescindendo da eventuali adempimenti previsti dagli statuti e regolamenti locali, ai nuclei spettano le seguenti attribuzioni:

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

Questo progressivo ampliamento di compiti e il nuovo disegno del sistema di valutazione previsto dalla L.370/99 ha aggravato il conflitto dei due *"ruoli"* che il nucleo dovrebbe rivestire: la doppia valenza dell'organo di valutazione, cui vengono attribuite, da un lato, funzioni di consulenza interna e, dall'altro, funzioni di raccordo tra gli interessi della singola istituzione e gli interessi più generali della società che finanzia l'intero sistema universitario. Ai Nuclei è richiesto di essere contemporaneamente *"consiglieri del principe"* e *"garanti in merito al corretto utilizzo dei fondi pubblici"*, funzioni conciliabili solo in presenza di una sostanziale coerenza tra obiettivi perseguiti dai decisori locali e da quelli nazionali verso la riqualificazione del sistema universitario. Poiché tale coerenza non è affatto scontata, i comportamenti e i risultati dell'organo di valutazione sono stati diversi nei vari Atenei.

Il NuV di Pavia ha, da sempre, percepito i rischi connessi al duplice ruolo e, per questo, ha costantemente rivendicato la propria natura di organo interno, ma autonomo ed indipendente, e non ha mai tentato di sovrapporsi alle competenze degli organi accademici istituzionalmente deputati al governo e alla gestione dei diversi aspetti della vita universitaria. Il NuV ha, peraltro, ritenuto di dover essere propositivo e, soprattutto in presenza di specifiche carenze istituzionali, ha spesso agito da elemento propulsore nei confronti di iniziative ritenute necessarie non solo per le attività di valutazione ma anche per la crescita qualitativa dell'Ateneo. La sfida rappresentata dalla valutazione non avrebbe potuto essere affrontata senza tentare di aprire spazi di sperimentazione e progettazione di nuove iniziative volte ad accrescere la cultura della valutazione e ad aumentare il grado di comprensione e il livello di riflessione dell'Ateneo in merito al proprio operato.

Il NuV, inoltre, è sempre stato consapevole che l'attività di valutazione avrebbe potuto avere un qualche significato solo a condizione che l'organo di valutazione riuscisse a conquistarsi una grande credibilità sia a livello locale che nazionale. Di conseguenza, ha impostato le proprie attività dando il massimo rilievo alla rilevanza strategica dei problemi analizzati, tentando di aumentare la propria competenza tecnica, anche attraverso una progressiva qualificazione della struttura di supporto, ed evitando in ogni modo che il proprio lavoro potesse essere vissuto ed effettuato come un burocratico *"passaggio di carte"*.

Per questo motivo, fin dalla prima attribuzione di valutazioni ex-ante con valenza esterna in relazione ai progetti predisposti dall'Ateneo, il NuV ha cercato di impostare una politica di collaborazione con gli Organi di Governo. Si è optato per un approccio metodologico basato su un rapporto dialettico con gli Organi Accademici. Questo significa che il NuV è stato coinvolto fin dalle prime fasi del processo di programmazione, contribuendo alla definizione degli *"schemi progettuali"* e dei criteri da utilizzare nel predisporre la documentazione. I progetti, quando possibile, sono stati

esaminati in modo preliminare chiedendo, se necessario, di integrare la documentazione o di migliorarne la qualità. Si è ritenuto che questo tipo di approccio fosse preferibile per almeno due importanti ragioni. Da un lato, il Nucleo è riuscito a svolgere il proprio ruolo in modo positivo, contribuendo ad aumentare la capacità progettuale dell'Ateneo ed evitando scontri con gli altri organi accademici. Dall'altro, si è migliorata la qualità dei progetti presentati al MIUR e al Comitato dell'Ateneo aumentandone così le probabilità di successo.

Questo modo di procedere, peraltro, ha comportato rilevanti difficoltà all'attività di valutazione per i tempi strettissimi previsti dalle procedure di programmazione. Spesso la situazione è risultata ancora più critica dato che la definizione dei progetti ha occupato gran parte del tempo a disposizione, e al NuV sono stati accordati solo pochi giorni per la loro valutazione. Occorre anche considerare che né il Senato Accademico né il NuV sono organi monocratici, per cui il susseguirsi incalzante di proposte, e le conseguenti valutazioni, hanno necessariamente comportato un carico di lavoro imponente. Inoltre, l'interazione con il Nucleo limita fortemente la libertà d'azione degli Organi Accademici poiché li costringe a prendere in considerazione una serie di elementi che talora rischiano di mettere in discussione gli equilibri interni.

Il NuV ha, peraltro, verificato che la possibilità di instaurare una metodologia di programmazione corretta e trasparente e di evitare che siano avanzate proposte giustificate principalmente da logiche accademiche interne si realizza solo se, a livello centrale, vengono contestualmente adottate politiche e comportamenti coerenti in termini di approvazione e finanziamento delle iniziative.

In termini generali, il NuV ha sempre avvertito quale l'obiettivo primario delle proprie attività il miglioramento della qualità, in termini di efficienza ed efficacia, dei processi gestiti dall'Ateneo. L'esperienza maturata in questi anni ha chiaramente evidenziato come tale obiettivo difficilmente possa essere perseguito con successo in assenza di un sistema di gestione coerente con i risultati delle attività di valutazione. Ciò significa che la valutazione può agire e svolgere la propria funzione istituzionale solo all'interno di un sistema che sappia innescare meccanismi di azioni e retroazioni tesi al miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità attraverso adeguate strategie di incentivazione degli attori coinvolti nei processi. Per costruire e mantenere un sistema di qualità risulta, quindi, assolutamente indispensabile che i referenti della valutazione (gli Organi di Governo) prevedano meccanismi di incentivazione per chi, all'interno dell'organizzazione, s'impegna nel tradurre gli obiettivi istituzionali in risultati documentati. Nella situazione attuale, l'organo di valutazione interno non può indurre questo effetto. Le sue potenzialità in tal senso aumentano solo quando contestualmente vengono attuate politiche di erogazione dei fondi ministeriali basate sui criteri ed indicatori chiaramente definiti in relazione alle finalità da perseguire.

Il ruolo del nucleo si rafforza quando la sua attività diventa indispensabile per gli organi decisionali al fine di conoscere la situazione dell'Ateneo e per cercare i modi opportuni incrementare la propria quota di finanziamento.

In questo senso, è estremamente significativo quanto è accaduto in seguito ai cambiamenti normativi nella ripartizione del FFO degli Atenei. La logica che ha guidato il legislatore è stata quella di correlare il finanziamento statale da erogare alle sedi universitarie al livello di costo "*di produzione*" definito congruo a livello ministeriale e alla capacità che esse dimostrano nel raggiungere risultati ritenuti quantitativamente e qualitativamente adeguati in relazione agli obiettivi di politica universitaria. Anche se gli indicatori utilizzati sono stati pochi e non particolarmente sofisticati e la redistribuzione di risorse tra Atenei modesta, l'attività dei Nuclei di valutazione ne è uscita rafforzata. Spiegando agli organi decisionali in che modo l'Ateneo fosse stato premiato o punito, il NuV è riuscito ad evidenziare la necessità di adottare, a livello di Ateneo, criteri decisionali coerenti con quelli nazionali per evitare di essere penalizzati in termini di finanziamento.

A conclusione di questi brevi considerazioni, si ritiene di poter concordare con quanto affermano da Rizzi e Silvestri (2001)<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Dino Rizzi, Paolo Silvestri, "La valutazione del sistema universitario italiano: una storia recente", Convegno "Qualità del processo formativo ed esiti sul mercato del lavoro", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 16-17 novembre 2001.

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

*Il problema della valutazione può quindi risolversi in due modi:*

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

*Il primo caso sarebbe preferibile, in quanto rivoluziona l'attuale assetto altamente inefficiente del settore universitario. Allo stato attuale, comunque, la probabilità che ciò accada appare piuttosto bassa, quindi ci sembra più realistico proporre un cambio di rotta solo per quel che riguarda la valutazione.*

*È da perseguire, quindi, un più corretto ruolo del nucleo di valutazione, che gli assegni realistici compiti di valutazione interna in aiuto, e non in contrasto, agli organi di governo. Questo si realizza rinunciando a coinvolgere il nucleo in valutazioni a valenza esterna. Il nucleo deve servire a informare e consigliare il rettore, il consiglio di amministrazione e il senato accademico, collaborando alla definizione delle scelte strategiche dell'Ateneo. ...*

*Ovviamente, questo ripiegamento verso l'interno dell'attività del nucleo deve essere compensato con un'effettiva attività di valutazione esterna da parte del Comitato nazionale per la valutazione. Per molti motivi, l'Osservatorio, prima, e il Comitato, poi, sono stati molto carenti nell'attività di valutazione delle singole Università. ... l'attività dell'organismo centrale di valutazione si è esplicata principalmente come supporto al Ministero dell'Università. La proposta di rafforzare l'attività di valutazione esterna, di tipo istituzionale o per tipologia di attività (didattica, ricerca), dovrebbe vedere quindi un maggiore impegno del Comitato, ancora oggi perso nell'attività di consulenza al Ministero, nel rapporto con le Università.”*