

QUADERNO 3

LA VALUTAZIONE

DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA

**UNA RIFLESSIONE CRITICA PER PROPORRE
UN NUOVO MODELLO**

scritti di:

Renato Comanducci
Alberto Silvani
Fabio Matarazzo
Mauro Palumbo
Paolo Rossi
Mario Morcellini
Elena Valentini
Davide Borrelli
Paola Galimberti
Stefano Ciccone
Francesco Sinopoli

Edizioni Conoscenza

7	<i>Presentazione</i> Renato Comanducci
9	<i>Introduzione</i> Premesse e promesse (mancate) nella valutazione della ricerca in Italia Alberto Silvani
17	Il percorso politico e parlamentare della valutazione nelle università. Una storia lunga quarant'anni Fabio Matarazzo
49	Buone intenzioni e cattive conseguenze Mauro Palumbo
65	Esercizi di valutazione. Un'analisi di impatto dei criteri Paolo Rossi
75	Autonomia responsabile e governo del sistema. Un primo bilancio della valutazione Mario Morcellini e Elena Valentini
93	La valutazione tra cultura e adempimento. Per una politica di "rettifica dei nomi" Davide Borrelli
105	L'impatto dell'open access sul processo di valutazione Paola Galimberti
117	La terza missione dell'università. Un processo in itinere Stefano Ciccone
131	Una riflessione che continua. Dalle critiche alle proposte Francesco Sinopoli

Scritti di:

Davide Borrelli

Professore associato di Sociologia dei processi culturali, Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, studioso di sociologia dei processi culturali e comunicativi.

Stefano Ciccone

Responsabile della ripartizione per il coordinamento dell'attività della ricerca industriale dell'Università di Roma Tor Vergata. È stato Coordinatore del Parco Scientifico di quell'Università.

Renato Comanducci

Dirigente sindacale della Flc Cgil. È condirettore della rivista "Articolo 33". Per le "Edizioni Conoscenza" è responsabile della collana "Orientamenti".

Paola Galimberti

Responsabile del supporto alle procedure di valutazione interne ed esterne dell'Università di Milano. Responsabile delle attività connesse all'accesso aperto ai dati della ricerca e alle pubblicazioni scientifiche.

Fabio Matarazzo

Avvocato, cultore e pubblicista di temi universitari, già direttore generale del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica.

Mario Morcellini

Portavoce dell'Interconferenza nazionale dei Dipartimenti e Commissario dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom).

Mauro Palumbo

Professore ordinario in programmazione, analisi, progettazione delle politiche sociali e formative, Università di Genova, studioso dei processi valutativi. Già Presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione

Paolo Rossi

Professore ordinario all'Università di Pisa, attivo nel campo della Fisica Teorica e della Storia della Fisica. Studia da tempo i temi del reclutamento, del divario di genere, della valutazione.

Alberto Silvani

Dirigente di ricerca, esperto di politica scientifica e dell'innovazione. Delegato italiano nel network europeo di valutazione della ricerca (EvalNet).

Francesco Sinopoli

Segretario generale della FLC CGIL. Dottore di ricerca in diritto del lavoro e delle relazioni industriali.

Elena Valentini

Ricercatrice in Sociologia dei Processi Culturali e Comunicativi all'Università "La Sapienza" di Roma. Responsabile scientifica e coordinatrice di progetti di ricerca sul riformismo universitario.

Presentazione

Renato Comanducci

Torniamo con questo numero dei “Quaderni di Articolo 33” a occuparci di valutazione nell’università e nella ricerca. Nel numero scorso, infatti, con il Quaderno “La valutazione oltre l’ideologia” abbiamo proposto la trascrizione del dibattito, che si è svolto a Roma il 27 giugno, tra il segretario generale della FLC, Francesco Sinopoli, la Ministra Valeria Fedeli e alcuni docenti esperti di valutazione.

Si tratta di una tematica complessa e spinosa, non priva di accenti polemici, che pesa sulla vita e sul lavoro del mondo universitario e della ricerca. Per questo continuiamo a discuterne insieme a quanti stanno sperimentando il modello che da diversi anni ormai l’ANVUR e il MIUR hanno imposto.

Torniamo, dunque sull’argomento avvalendoci degli importanti contributi di studiosi quali Mario Morcellini, Mauro Palumbo, Paolo Rossi, Elena Valentini, Paola Galimberti, Davide Borrelli, Stefano Ciccone, che ringrazio della loro disponibilità. Come ringrazio Fabio Matarazzo, che con un corposo capitolo ripercorre la storia della valutazione nell’università offrendo un filo conduttore a questo lavoro, e Alberto Silvani con la sua riflessione “politica” sul tema che apre il Quaderno. Entrambi hanno curato e coordinato, insieme a chi scrive, la raccolta dei saggi qui pubblicati rendendo possibile questa riflessione. Un ringraziamento anche a Francesco Sinopoli, che prova qui a fornire una possibile strada per uscire dalle storture evidenziate nei capitoli precedenti.

Torniamo a discutere di valutazione perché non vi è dubbio che questo sia un tema nevralgico inevitabile se si vuole provare ad affrontare seriamente la crisi universitaria. Perché di crisi dobbiamo parlare quando il sistema universitario perde in pochi anni più del 15% del proprio personale e la sua dotazione finanziaria viene decurtata di quasi un miliardo su sette. Quando si riducono i corsi di studio e si amplia il divario tra università e università.

E in tutto questo la valutazione – questa valutazione e questa ANVUR – rappresenta un tassello importante nella destrutturazione dell'università pubblica. Con le sue classifiche, con le sue astruse, confuse e sbagliate premialità. Braccio armato di una politica che, senza purtroppo particolari discontinuità, in questi ultimi otto anni ha inteso promuovere un sistema di serie A e un sistema di serie B, un'università più povera e più piccola, dove il cosiddetto ascensore sociale si è definitivamente bloccato.

Questo volume non può, anche per il suo formato e il suo intento divulgativo, fornire un quadro completo di tutte le problematiche connesse alla valutazione, molti aspetti sarebbero ancora da approfondire. In particolare andrebbe indagato a fondo il costo di tutto il processo valutativo messo in atto dall'ANVUR, almeno in termini di risorse umane e finanziarie e di contenzioso prodotto, per rispondere alla domanda se effettivamente tutto quanto messo in campo in questi ultimi anni possa tradursi in un beneficio per il sistema universitario e per il Paese tutto.

Non intendiamo sottrarci a questi approfondimenti su cui contiamo di poter aprire a breve una nuova finestra per mettere in luce la penombra che avvolge questa valutazione, usata spesso come clava invece che come necessario supporto al miglioramento dell'intero sistema e dei suoi singoli componenti.

Premesse e promesse (mancate) nella valutazione della ricerca in Italia

Alberto Silvani

Traendo ispirazione dal recente romanzo di Veltroni, *Quando*, se ci si risvegliasse oggi, dopo un lungo sonno durato trent'anni e si confrontasse il passato col presente, si scoprirebbe come la valutazione della ricerca e dell'università, considerata per tanto tempo un'araba fenice nel panorama italiano, sembra essere divenuta una realtà, essendo entrata prepotentemente nelle procedure, nelle decisioni e nelle scelte. Superata l'iniziale sorpresa, la questione si sposta immediatamente sul come e perché questo è potuto avvenire e quali siano state le tappe e le dinamiche di questo processo. In poche parole se quanto vediamo oggi era presente nelle premesse.

La realtà è in verità meno lineare di quanto appaia. Il percorso, illustrato in maniera documentata e puntuale nel saggio di Fabio Matarazzo (a pag. 17), ha un'origine lontana che può essere considerata di fatto coincidente con l'istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica (1989) e con i relativi primi atti: tra questi, infatti, il Rapporto richiesto dall'OCSE nel 1992 sulla valutazione della politica scientifica nazionale dell'Italia, e realizzato da esperti indipendenti dal nuovo Ministero, che individuava proprio nella valutazione una delle quattro principali debolezze del "sistema Italia". Ma, soprattutto, l'origine va ricondotta al complesso intreccio che il neo Ministro con portafoglio aveva ipotizzato tra i tre pilastri individuati per la costruzione del sistema: programmazione, autonomia e valutazione. Sempre nel saggio di Matarazzo vengono giustamente sottolineati i vincoli e i condizionamenti, pagati anche su

questo terreno, che hanno accompagnato sia la visione iniziale, sia, soprattutto, la sua realizzazione.

Passando al decennio successivo e richiamando solo le tappe rilevanti del processo, vanno ricordate, sul versante accademico, la creazione dell'Osservatorio, prima, e del Comitato, poi, di Valutazione del Sistema Universitario a livello centrale e dei Nuclei nei singoli atenei, mentre, all'esterno dell'accademia, il processo di riforma ordinamentale avviato sotto il Governo Prodi dal Ministro Berlinguer e completato nella stessa legislatura dal Ministro Zecchino, con la creazione di Organismi "dedicati" quali il CIVR (Comitato di Valutazione della Ricerca) e il CEPR (Comitato di Esperti della Politica della Ricerca) ha rappresentato la prima attuazione di una "visione di sistema".

Già questa sommaria ricostruzione, ben più dettagliata nel saggio citato, evidenzia come il percorso seguito non abbia brillato per tempistica, coerenza e fasatura nelle scelte e nelle azioni. Inoltre va ricordato come la valutazione non sia stata confinata negli organismi *ad hoc* ma abbia trovato casa in molti altri luoghi. A questo proposito va sottolineato come l'esperienza internazionale identifica sostanzialmente due modelli. Dove la Comunità scientifica è forte e articolata, gli *input* per la valutazione sono il prodotto di diversi contributi e la dialettica che si stabilisce tra i contributori e i decisori è la prima garanzia di equilibrio e di possibilità di correttivi rispetto a strumenti che, inevitabilmente, necessitano di sperimentazione e messa a punto. Una delle modalità più efficaci per questo obiettivo è la metavalutazione, ovvero il sottoporre gli esercizi valutativi (e il loro utilizzo) a una valutazione indipendente, secondo uno standard ben applicato in Commissione Europea. Il secondo modello, che sconta una "debolezza" della Comunità scientifica di riferimento (ci si riferisce in particolare ai valutatori in grado di esprimere giudizi riconosciuti all'esterno del proprio ambito disciplinare) delega a un organismo specifico il compito di fissare le regole, raccogliere le relative informazioni e "organizzare il processo valutativo", con l'obiettivo poi di fornire elaborati e suggerimenti al processo decisionale e ai decisori politici. In questo caso diventano dirimenti la natura e le caratteristiche del rapporto che si

stabilisce tra il decisore istituzionale e l'organismo deputato a svolgere, in sua vece, le funzioni collegate alla valutazione. Col rischio che nei rapporti, per capacità operative, strumenti e competenze tecniche, vedano il prevalere del delegato sul delegante.

Alla metà del decennio scorso la situazione a livello italiano aveva raggiunto un punto di forte criticità tale da suggerire, dall'opposizione prima e dal Governo poi, al Centro sinistra la creazione di un'Agenzia che nelle intenzioni dei promotori avrebbe dovuto costruire quelle condizioni e quella "visione" che le esperienze precedenti non erano state in grado di realizzare. La scelta si collocava saldamente nel filone dell'Ente dedicato, quasi un'Authority, ed era ispirata da esperienze di altri paesi, da quella spagnola di qualche anno prima a quella francese dello stesso periodo. La proposta, realizzata dal successivo Governo di centrodestra, si è di fatto trasformata in un oggetto ibrido caratterizzato da elementi e condizionamenti che non hanno purtroppo facilitato l'operatività e l'accettazione/credibilità tra i soggetti decisionali e gli evaluandi. Basti pensare all'individuazione di carenze e debolezze (considerate da punire piuttosto che da aiutare) e all'introduzione di una logica prevalente di uniformità, da ottenersi attraverso parametri di riferimento e col ricorso al controllo e alla compressione delle varianze piuttosto che per mezzo di una comprensione delle diversità e delle relative condizioni di contesto.

Se si sommano quindi i dettati ordinamentali e le aspettative "salvifiche" dello strumento valutazione e le si associano alla costituzione di una struttura ad hoc in grado di ri-orientare dall'esterno un sistema che faticava ad autoregolarsi dall'interno, si raccolgono tutti gli elementi che hanno portato all'ANVUR e a come, nel suo operare, l'Agenzia si è relazionata con gli altri attori del sistema. Non è questa la sede per una semplificativa lettura ex-post di quello che è effettivamente successo, ma non vi è dubbio che vi sia stata, da una parte, una sottovalutazione della complessità delle azioni (e delle reazioni) che si andavano a generare con la creazione dell'Agenzia e con la sostanziale delega alla stessa per costruire "la politica" del settore. Mentre, dall'altra, la crisi di una visione realmente propositiva dell'at-

tuazione dei principi di autonomia, accompagnata da un progressivo attacco al ruolo, al significato, alle scelte e alla capacità di un'azione coordinata a livello di sistema del mondo dell'università e della ricerca, hanno fornito la giustificazione per un attacco nei loro confronti che, a partire dalle risorse, ha trovato, nella valutazione e nei suoi strumenti e attori, una oggettiva sponda.

Una riflessione di sintesi ci viene proposta nella parte introduttiva del saggio di Mauro Palumbo (p. 49) che ci accompagna nel ragionamento. Se, infatti, il rapporto autonomia-valutazione ha sofferto dei limiti della prima, volutamente esposti alle "correzioni" dagli interventi della seconda, questo non ha risolto le questioni sul "come" si fa valutazione, perché la si fa e, soprattutto, non ha chiarito quali conseguenze derivino dalla sua applicazione, dove peraltro va anche ristabilito l'ordine logico secondo cui il perché precede il come.... Tutto ciò contribuisce (dovrebbe contribuire) a identificare un ruolo per la valutazione, o meglio per le diverse valutazioni, tale da consentire anche una lettura degli effetti che strumenti, criteri (ed esiti) esercitano ed eserciteranno sul sistema, non necessariamente coincidenti con i principi affermati o con le strategie enunciate.

Questa visione processuale e ciclica della valutazione è per la verità scarsamente leggibile nell'operato dell'ANVUR o quantomeno mascherata nel complesso delle relazioni tra Ministero e Agenzia, come ci viene ricordato da Mario Morcellini e Elena Valentini (p. 75) che, sposando l'analisi di impatto come criterio di lettura, sottolineano una modifica dei rapporti tale da condizionare ruoli, competenze e responsabilità e di conseguenza gli organi, minandone nei fatti l'autonomia. L'espansione dei ruoli esercitati dall'Agenzia, e il conseguente ridimensionamento, nei fatti, di quelli ministeriali, oltre a rappresentare una contraddizione in sé, ha modificato linguaggi (come evidenziato nel saggio di Davide Borrelli, p. 93), comportamenti (privilegiando un approccio "prescrittivo"), strumenti e procedure (come ci ricorda Paolo Rossi nel suo intervento, p. 65).

L'esito è una evidente distorsione di come viene percepita la "cultura della valutazione" all'interno del mondo dell'università e della ricerca. Un mondo, va ricordato, che con la valutazione è abituato a vivere, che

per i diversi fini ha saputo sviluppare strumenti e metriche, ma che ora si trova a operare con approcci difensivi e in difficoltà ad affrontare in maniera aperta e positiva sia le nuove opportunità di diffusione delle conoscenze (come nel caso dell'*open access* commentato da Paola Galimberti, p. 105) sia nella misurazione della “terza missione”, non tanto per quello che ciò significa quanto per come si relaziona con le strategie e le modalità organizzative. Si vedano in proposito le considerazioni espresse da Stefano Ciccone nel suo saggio (p. 117).

Il rapporto (più spesso mancato rapporto) tra autonomia e valutazione costituisce quindi una sorta di filo conduttore di tutti i contributi. Se, da una parte, un cattivo esercizio dell'autonomia non può costituire l'alibi per usare la valutazione come “correttivo”, dall'altra una valutazione non rispettosa dell'autonomia finisce per non mettere a frutto le informazioni e le conoscenze che contribuisce a far emergere. La valutazione, infatti, costituisce un potente generatore di informazioni, sia prodotte per i suoi fini sia rese utilizzabili tra quelle comunque disponibili, in particolare nei contesti gestionali e amministrativi. Ma gli indicatori sono tali in quanto vengono finalizzati a rappresentare un fenomeno e non viceversa. Troppo spesso però la necessità di produrre indicatori confrontabili ha portato a un



impoverimento del loro significato e non ha facilitato il loro impiego alla scala locale. Rispetto ai due modelli citati in precedenza un sistema in cui esista una pluralità di soggetti produttori di informazioni si presta maggiormente a generare *input* utilizzabili per diversi fini. Basti pensare, ad esempio, al livello di condizionamento derivante dal ricorso a data base commerciali per l'analisi dei dati bibliometrici.

Una diversa declinazione del rapporto autonomia-valutazione riguarda la costruzione dei processi decisionali e la disponibilità degli strumenti che li possano supportare. Se si considerano le diverse attività e i diversi ambiti oggetto degli interventi valutativi, risulta sicuramente carente l'internalizzazione delle attività propeedeutiche alla valutazione in tutte le fasi, dalla definizione delle strategie ai processi implementativi fino alla valutazione di risultato e all'impatto. Analogamente chi è impegnato nella valutazione è troppo spesso caricato del compito di "ricostruire" quanto non disponibile, sovente in emergenza e senza la strumentazione e le conoscenze idonee per quel fine. Da questo punto di vista lo sforzo intrapreso dall'ANVUR è stato notevole, anche grazie al contributo fornito dai soggetti produttori e alla volontà di accompagnare la raccolta di dati con criteri e una manualistica specifica. Ma la strada da compiere è ancora lunga proprio in corrispondenza del progressivo manifestarsi di reazioni e critiche rispetto al rapporto richieste/effettivo impiego.

L'utilizzo rappresenta il secondo filo conduttore che attraversa tutti i contributi qui presentati. La valutazione vive di partecipazione, solo se viene percepita non come un adempimento formale, un atto dovuto, ma come un contributo per attivare comportamenti virtuosi, per superare ostacoli, per apprendere senza necessariamente essere costretti a imitare. Sostenere le realtà più deboli, con un miglioramento generale del sistema, non deve valere solo per gli interventi di sussidiarietà. All'opposto se diviene una competizione in cui chi sta sopra risulta beneficiario di risorse a scapito di chi sta sotto, per di più rispetto a risorse decrescenti, non può che portare a comportamenti opportunistici, modellati sui criteri utilizzati a nascondere le debolezze, quasi fossero acriticamente colpe da espiare.

Ripensare il modello

Si associa spesso la valutazione alla volontà di voler contribuire alla riacquisizione di un “credito sociale” che il mondo dell’università e della ricerca ha progressivamente perso. Obiettivo importante e coerente con la domanda di *accountability* che costituisce una forte motivazione per valutare. Ma per tale fine non bastano le buone intenzioni. Il passaggio dalle premesse alle promesse richiede che le seconde facciano i conti con le prime. Se si costruisce un modello che punta all’eccellenza, avendo peraltro difficoltà a definirla se non in termini comparativi, si possono, forse, identificare le *performance* dei migliori, ma non si può pensare che gli inseguitori crescano alla loro scuola, su base imitativa o per adeguamento, a maggior ragione se penalizzati nelle risorse a disposizione. Non si vuole certamente riconoscere il ruolo propulsivo della competizione in un mondo come quello della ricerca ma tale ruolo va bilanciato in ragione della complessità degli obiettivi da raggiungere e della natura degli ostacoli da superare. Inoltre un eccesso di concorrenza, inserito all’interno della singola istituzione, non favorisce la costruzione di disegni integrati e non aiuta la dimensione di sistema.

Sono dunque maturi i tempi per un ripensamento che sappia trarre lezioni da quanto fatto e che riposizioni l’insieme delle attività rispetto a uno scenario auspicato. I capisaldi di questa azione devono investire chi ha oggi un ruolo sbilanciato di comando, reintroducendo una pluralità di visioni e un confronto di posizioni.

È l’ANVUR matura e disponibile per questo passo? Da quel fronte non arrivano segnali di questo tipo, sembrerebbe troppo impegnata a difendere una rendita di posizione sostanzialmente conquistata per mancanza di concorrenti. All’Agenzia va riconosciuto lo sforzo di aver costruito un impianto, sostanzialmente informativo, precedentemente molto debole ma, nel contempo, di non aver favorito la nascita e il consolidamento di una pluralità di posizioni (anche sul versante dei metodi, dei problemi affrontati, dell’apprendimento reciproco) e un radicamento dei processi valutativi che avrebbero dovuto essere il primo risultato dello sforzo.

Un piccolo esempio efficace di quanto andrebbe fatto e di come si opera invece oggi è rappresentato

dallo sforzo intrapreso per censire e valutare la cosiddetta terza missione. L' ANVUR ha provato a catalogare e a perimetrare la materia attraverso un manuale e le sue linee guida. Si è riversato il tutto nella *consueta* raccolta di dati che, lasciati a se stessi, hanno finito per fornire indicazioni parziali e di difficile interpretazione univoca. Nel fare questo si sono attivate attese e interlocuzioni nelle istituzioni ma non si è stati in grado di orientare i processi stimolati, sottoposti ai vincoli e alle regole di ogni singola realtà. I dati ottenuti sono stati processati nel quadro della VQR sebbene con un percorso separato, dove la separatezza ha riguardato anche i singoli ambiti della stessa terza missione. Ne è derivato un quadro di difficile leggibilità che ha anche scarsamente contribuito a supportare con elementi conoscitivi specifici i più tradizionali *ranking* della valutazione disciplinare. E, al termine del processo formale, sono timide le indicazioni per trarre lezioni da quanto fatto, sia per essere tradotte in correttivi sia per aumentare la fruibilità di quanto c'è. Tanti sforzi, tanta pressione sulle istituzioni, ma di fatto tanto rumore per nulla o quasi...

È forse il caso, quindi, di ritornare alle premesse, riconsiderarle, e, su una nuova base, procedere a formulare delle promesse credibili.