Il Mulino - Rivisteweb

Massimiliano Vaira

La valutazione della qualità nell'istruzione superiore. Alcune riflessioni generali e sul caso italiano

(doi: 10.12828/74730)

Scuola democratica (ISSN 1129-731X)
Fascicolo 2, maggio-agosto 2013

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

La valutazione della qualità nell'istruzione superiore. Alcune riflessioni generali e sul caso italiano

Massimiliano Vaira

La valutazione delle università è infine "esploso" come tema di dibattito anche nel nostro Paese. Sebbene quella della valutazione sia una *policy* che circola da 20 anni, solo in questi ultimi mesi essa si è imposta nel dibattito pubblico e accademico, oltre che politico. Fino ad oggi, infatti, nonostante vi siano state almeno tre fasi in cui la valutazione dell'università è stata oggetto di intervento politico, essa è stata sistematicamente ignorata e, soprattutto, disattesa in termini di implementazione e di sviluppo di pratiche ed effetti concreti.
L'iniziativa della Fondazione Giovanni Agnelli e di Scuola Democratica-Learning for Democracy, che hanno costituito in collaborazione un osservatorio internazionale che prende l'avvio proprio con questo dossier sulla valutazione delle università in Europa, intende contribuire al dibattito in corso, cercando di andare oltre i ristretti confini nazionali ed assumendo una prospettiva comparativa. In particolare, saranno offerti in questo dossier cinque *working paper* contenenti riflessioni sullo stato della valutazione nei principali Paesi europei (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna). Sulla rivista a stampa, invece, sarà offerta una panoramica sintetica e comparata delle politiche per la qualità e la valutazione sempre nei cinque Paesi considerati.
I *working paper* sui casi-Paese sono stati scritti da studiosi altamente competenti nel campo degli *Higher Education Studies* e in particolare della valutazione dell'istruzione superiore. Per la Francia, Thierry Chevallier; per la Germania, Barbara Khem; per l'Italia Alfredo Squarzoni; per la Spagna, Camino Ferreira e Javier Vidal; per il Regno Unito Laura Bellingham e John Brennan. Ciascuno dei contributi offre un inquadramento storico con cui si dà conto degli sviluppi nazionali dei sistemi di assicurazione della qualità e della valutazione dell'istruzione superiore per poi soffermarsi sugli aspetti più recenti di essa che sono al centro dell'intervento politico e del dibattito in ciascun paese. Essi hanno per lo più un taglio generalistico soffermandosi non su uno solo ma su diversi ed a volte tutti i settori della valutazione universitaria: dalla didattica alla ricerca ed ai meccanismi di reclutamento e carriera del personale docente e ricercatore. Se una tematica spicca per l'attenzione accordatale nel dossier questa è quella relativa alla didattica, su cui le conoscenze di tipo comparativo nel contesto italiano sono state finora più scarse. Sempre inerente alla didattica è il *working paper* di Alfredo Squarzoni, che si focalizza sulle linee-guida per l'assicurazione della qualità elaborate a livello europeo, illustrandone contenuti e obiettivi, senza dimenticare di fare riferimento al nuovo sistema di accreditamento italiano (AVA) che sta per essere varato dall'ANVUR.
In questo mio breve contributo introduttivo vorrei affrontare tre aspetti della valutazione. Il primo è offrire una sintetica panoramica sulla valutazione dell'istruzione superiore in generale, evidenziandone le radici politico-culturali e le criticità emergenti dal modo in cui essa è stata finora usata. Il secondo riguarda le politiche della valutazione italiane degli ultimi 20 anni facendone un bilancio. Infine, mi soffermerò sul dibattito attuale e in particolare sui problemi che la valutazione nel nostro Paese sta incontrando in questa fase concitata della sua realizzazione pratica.

La valutazione nell'istruzione superiore: condizioni ed effetti

Negli ultimi 25 anni si è assistito nei paesi sviluppati a una profonda trasformazione nei rapporti tra istituzioni di istruzione superiore e lo Stato. In estrema sintesi tale trasformazione ha le sue radici nei processi di riforma dello Stato fondati sul neoliberismo e la logica di mercato che hanno condotto a un processo di razionalizzazione della spesa pubblica e delle logiche di funzionamento in tutti i settori afferenti al sistema di welfare state, ivi compresi i sistemi e le istituzioni di istruzione superiore. Secondo alcuni osservatori, la valutazione si inserisce in un processo globale al cui centro vi è l'esigenza di rendere ispezionabili (*auditable*), valutabili, responsabili (*accountable*), e socialmente controllabili le organizzazioni, le attività e gli attori organizzativi (Brunsson e Jacobsson 2000; Power 1994; 1996; 1997; 1999). La valutazione dell'istruzione superiore è un caso particolare di questo più ampio e generale processo (Power 1997; Strathern 2000b; Trow, 1996; Vaira, 2008).
Nel campo dell'istruzione superiore questa trasformazione si è incarnata nel triangolo autonomia-responsabilità (*accountability*)-valutazione delle istituzioni: da un lato, a queste ultime vengono lasciati più ampi margini di manovra nel modo di operare e, soprattutto, utilizzare il finanziamento ricevuto; dall'altro, devono render conto di come hanno agito e impiegato le risorse ad esse stanziate in primo luogo allo Stato.

La valutazione è il meccanismo attraverso cui lo Stato – direttamente, attraverso sue articolazioni, o indirettamente attraverso agenzie di parte terza – persegue l'*accountability* delle istituzioni.
In generale, il complesso autonomia-responsabilità-valutazione risponde a tre fondamentali obiettivi (Vaira, 2008):

1) fare da contraltare all'autonomia delle istituzioni di istruzione superiore rendendole responsabili (*accountable*) verso lo Stato e la società nel suo insieme e quindi per assicurare il miglior grado di trasparenza verso tutti gli attori interessati e coinvolti nell'istruzione superiore;
2) sviluppare comportamenti competitivi virtuosi tra istituzioni e stimolare l'efficacia e l'efficienza del sistema, delle singole istituzioni e delle loro articolazioni;
3) razionalizzare la spesa pubblica in istruzione superiore e indirizzarla in modo più mirato alle istituzioni che risultano essere più efficaci ed efficienti.

Questi sono gli obiettivi espliciti contenuti come argomenti di legittimazione nelle politiche per la valutazione. Tuttavia, queste politiche e i loro scopi devono essere compresi alla luce di due condizioni tra loro strettamente connesse. La prima, e più generale, si ricollega all'agenda neoliberista per la quale la supremazia del mercato e la riduzione del ruolo regolativo ed economico dello Stato costituiscono i pilastri programmatici delle riforme, comprese quelle dell'istruzione, che si manifestano nell'introduzione del sistema del *New Public Management* e di forme di regolazione di quasi-mercato. La seconda, più particolare e relativa all'istruzione riguarda la *sfiducia* nutrita verso le istituzioni di istruzione le quali devono essere più strettamente controllate relativamente ai loro modi di funzionamento (Trow, 1994).
L'archetipo di queste politiche è stata la riforma operata dal governo Thatcher negli '80 con cui i drastici tagli al finanziamento pubblico dell'università venivano accompagnati dallo smantellamento dei Consigli nazionali costituiti da soli accademici e la loro sostituzione con agenzie indipendenti con funzioni di valutazione e allocazione del finanziamento e dall'istituzione del *Research Assessment Exercise* (RAE). Questi cambiamenti sono stati introdotti con l'esplicita intenzione di ridurre l'autonomia di accademici e istituzioni in funzione di un loro maggior controllo da parte dello Stato. Come nota Trowler (2003), se in passato lo Stato era come un postino che semplicemente lasciava la busta con l'assegno nella cassetta delle lettere, oggi, prima di dare i soldi, vuol entrare in casa, vedere com'è, suggerire i cambiamenti, verificare che siano stati fatti e quindi dare i soldi. In tempi e modalità diverse questo disegno politico è stato portato avanti e realizzato in praticamente tutti i Paesi europei occidentali a partire dalla fine degli anni '80 in avanti.
Come ho cercato di evidenziare in un mio precedente lavoro (Vaira, 2008) le politiche di valutazione della qualità nell'istruzione superiore – almeno allo stato attuale – stanno producendo una serie di effetti negativi. In primo luogo, sono pressoché ovunque configurate come meccanismi di controllo dei sistemi, delle istituzioni e degli accademici con scarso, se non nullo, interesse per il miglioramento della qualità. In secondo luogo, e connesso al punto precedente, tendono a riprodurre la struttura gerarchica basata sul prestigio (formalmente o informalmente definito) attraverso il finanziamento selettivo che tende a premiare chi è già forte a discapito di chi è debole. In terzo luogo, i criteri, i metodi e gli strumenti di valutazione, per come sono costruiti e impiegati, rispondono a una logica meramente quantitativa, in certi casi di tipo produttivistico (quantità di studenti in regola con gli esami, quantità di laureati, quantità di pubblicazioni, quantità di citazioni) con scarsissima attenzione alla *qualità* di "prodotti" e processi. Infine, per gli aspetti fin qui esposti, le politiche di valutazione e il loro uso sono strumenti eminentemente *divisivi* e ciò ha condotto a una pluralità di linee di frattura e conflitto: tra Stato e istruzione superiore, tra società e istruzione superiore, tra campi disciplinari e tra accademici.
Questi rilievi critici, non devono essere letti come una posizione oppositiva alla valutazione, ma, semmai, come una critica all'uso che ne viene fatto e agli strumenti di cui si avvale. Le critiche dovrebbero servire per migliorare la valutazione, i suoi strumenti e le sue finalità, superando gli evidenti limiti e gli effetti negativi che sta producendo.

Le molte false partenze della valutazione italiana

Venendo alle politiche della valutazione in Italia, pare opportuno offrire una ricostruzione storica per meglio comprendere ciò che sta accadendo in tempi più recenti, su cui mi soffermerò nel prossimo paragrafo.
Sul fronte della valutazione del sistema universitario, l'Italia si è mossa abbastanza in sincronia con altri Paesi europei che costituiscono i *front runners* delle politiche per la valutazione – come Gran Bretagna e Olanda i quali avevano introdotto tale sistema tra la prima e la seconda metà degli anni '80 – e in anticipo su

Paesi come Francia, Germania e Spagna[1], dove la valutazione sarà oggetto di intervento politico solo a partire dai primi anni 2000.
L'istituzione dell'Osservatorio per la Valutazione del Sistema Universitario avviene nel 1993 sull'onda della riforma Ruberti che introduce l'autonomia universitaria. Tuttavia, ciò non avviene come parte integrante di quella riforma, né attraverso un processo di *policy* ordinario. L'attuazione della riforma dell'autonomia da parte degli atenei andava a rilento con non poche resistenze all'interno dell'accademia e la stessa riforma cominciava a essere vista come una riforma incompiuta (Capano, 1998; Guarnieri, 1992; Vaira 2011a), cosicché lo stimolo per rilanciarla e "costringere" le università ad attuarla fu trovato nella legge finanziaria del 1993 (Capano, 1998). In quella stessa legge trova posto l'istituzione dell'Osservatorio e dei Nuclei di Valutazione Universitari (Trombetti e Stanchi, 2010). Nonostante la norma istitutiva, l'osservatorio rimarrà privo dei decreti attuativi fino al 1996; da quel momento e fino al 2000, la sua attività si è limitata alla raccolta di dati sul sistema universitario con una scarsa attività valutativa e soprattutto senza che le basi dati prodotte fossero utilizzate ai fini di orientamento del finanziamento statale.
Nel 1998, nell'ambito del processo di riforma dell'università portato avanti dal primo governo di centro-sinistra, viene istituito il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) e l'anno successivo il Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) che andrà a sostituire l'Osservatorio a partire dall'anno successivo. A questo punto, le politiche e soprattutto le attività di valutazione sembrano decollare. Il CNVSU per un decennio pubblicherà densi rapporti sullo stato dell'università che avrebbero dovuto informare e indirizzare il finanziamento statale degli atenei superando il consueto meccanismo di finanziamento basato sulla spesa storica. Ancora più importante, il CIVR nel 2004 avvia il primo esercizio di valutazione della qualità della ricerca (delle università, degli enti pubblici e privati di ricerca) il cui scopo era di generare dei *rating*, seguendo il modello del RAE britannico) sulla cui base allocare una quota pari al 30% del finanziamento statale. Inoltre, svolto il primo esercizio, il CIVR avrebbe dovuto svolgere il secondo, ma nel 2006 tutto fu bloccato in conseguenza dell'istituzione di una nuova agenzia nazionale di valutazione unificata – l'ANVUR – che tuttavia sarà operativa solo cinque anni dopo. Ciò ha provocato ripercussioni negative, come dirò nel prossimo paragrafo.
Di queste valutazioni non ne è stato fatto niente o quasi. Riguardo al finanziamento del sistema, esso continuava in larghissima parte ad essere erogato sulla base della spesa storica, mentre una modestissima quota – inferiore al 5% – veniva allocata su indicatori di performance (numero di studenti in corso, numero di laureati). Quanto alla quota del finanziamento via risultati del CIVR, esso non superò mai il 10% se non a partire dal 2010 (nel 2009, tale quota era ancora circa pari al 7%). In definitiva, nel primo decennio del 2000 la valutazione non è riuscita ad andare oltre a un cerimoniale di facciata con pochissimi e limitati effetti concreti.

Sviluppi recenti delle politiche e delle pratiche di valutazione

Durante il processo di incubazione normativa dell'ANVUR e in particolare a partire dalla seconda metà del 2008, l'uso dei risultati della valutazione del primo esercizio CIVR si è fatto più intenso. Dopo i drastici tagli al finanziamento dell'università contenuti nella finanziaria 2008, nel 2009 una quota del Fondo di Finanziamento Ordinario (pari a 170 milioni di euro) è stata allocata come finanziamento premiale su base valutativa a quelle università che non avevano superato la soglia del 90% in spese per il personale.
Il problema grave di questa decisione, subito sollevato all'interno della comunità accademica, era che allocava la quota premiale in base a risultati di valutazione vecchi di 6 anni e dunque non più attendibili né affidabili (in questo lasso di tempo un'istituzione poteva aver migliorato la sua qualità della ricerca, oppure averla peggiorata). Inoltre, il fatto di distribuire la porzione premiale alle sedi che non avevano sforato la quota del 90% poco aveva a che fare con la produttività e la qualità della ricerca: si poteva benissimo dare il caso che un'università avesse reclutato o promosso negli anni precedenti dei docenti produttivi che però avevano fatto alzare i costi per il personale oltre la soglia del 90%; in questi casi (non verificati attraverso valutazioni) perché non premiare queste istituzioni? Sebbene negli anni successivi siano stati predisposti correttivi, questi problemi rimanevano e ciò, probabilmente, ha spinto ad accelerare il processo normativo e regolativo per l'entrata in funzione dell'ANVUR, la quale entrerà nel pieno delle sue funzioni a fine gennaio 2011. Va rilevato che nel progetto iniziale pensato dall'allora Ministro dell'Università Mussi e dal sottosegretario Modica, l'ANVUR doveva essere un'agenzia indipendente, cioè di parte terza.

[1] Tuttavia, anche in questi Paesi durante gli anni '90 sono state intraprese iniziative per la valutazione di parte terza in termini di sperimentazioni.

L'accelerazione di cui si è detto, ma anche la volontà della maggioranza di centro-destra al governo, hanno trasformato l'ANVUR in un'agenzia di nomina ministeriale, un *executive agency* alle dipendenze del Ministero, il che ha sollevato non pochi dubbi sulla neutralità delle sue valutazioni sin dall'inizio.
Questa accelerazione si riflette anche nelle attività di valutazione. Nella primavera 2012 viene lanciato il secondo esercizio di valutazione della ricerca, nel pieno del processo dell'attuazione della complessa riforma Gelmini. Ciò ha creato un rilevante disagio negli atenei e tra i docenti, per l'accavallarsi di attività e adempimenti per far fronte a entrambi i processi in corso. A brevissima distanza dalla chiusura dell'invio dei prodotti della ricerca per la valutazione, Ministero e ANVUR avviano le procedure per l'abilitazione nazionale per gli avanzamenti di carriera all'inizio dell'autunno dello stesso anno.
A questo riguardo i problemi, oltre a quelli appena citati, sono stati anche maggiori. Anche per la fretta e l'approssimazione con cui la procedura è stata avviata e si stanno verificando tutta una serie di errori, effetti perversi, rischi di illegittimità delle procedure e, soprattutto, una crisi di legittimazione della valutazione *tout court* che fa gioco a quelle componenti della comunità accademica tradizionalmente avverse a ogni forma di valutazione. Il gruppo di *Return on Academic ReSearch* (ROARS) ha evidenziato questi aspetti critici che stanno minando la credibilità della valutazione e dell'ANVUR, per cui si rimanda al sito dove trovare documenti, analisi e articoli al riguardo (http://www.roars.it/online/). In breve, le critiche sono state rivolte alla metodologia (l'uso delle mediane, le modalità di impiego degli indicatori bibliometrici, il ranking delle riviste scientifiche e l'inserimento in esso di pubblicazioni non-scientifiche che oltrepassa la soglia del ridicolo), alla scarsissima trasparenza delle procedure, ai gravi errori procedurali, alla mancata presa in considerazione delle esperienze straniere da cui derivare indicazioni sulle buone prassi ed errori da non commettere, e così via.
Ciò è tanto più grave, se si pensa che a breve dovrebbe partire la valutazione per l'accreditamento dei corsi di studio AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento), su cui, per i modi con cui l'ANVUR ha operato finora, grava un rilevante grado di diffidenza da parte del mondo accademico.

Conclusioni

Sebbene le politiche per la valutazione dell'università e delle sue attività in Italia abbiano avuto il loro avvio in maniera più o meno sincronica a quelle di altri Paesi europei, nei suoi risvolti operativi e pratici denuncia un ritardo notevole. A ciò si aggiunge la mancanza di cultura della valutazione – sia sul lato del mondo accademico, sia sul lato dei valutatori – la scarsa e superficiale conoscenza delle strutture e dei metodi di valutazione operanti in altri Paesi, l'arretratezza della riflessione scientifica su metodi, tecniche e strumenti, a tutt'oggi confinata a un ristretto numero di accademici che ne hanno fatto il proprio ambito di ricerca e di pratica.
Il balzo in avanti che è stato impresso alle attività di valutazione in quest'ultimo anno, per i modi e i tempi ristrettissimi, sta producendo una crescente erosione della legittimità e della fiducia tanto nella pratica in sé, quanto della struttura e dei soggetti che la realizzano.
Ciò costituisce un rilevante pericolo almeno a due livelli: il primo e più generale, è che questa mancanza di legittimazione produca un riflusso delle politiche e delle pratiche della valutazione, impedendone l'istituzionalizzazione; il secondo, e più particolare, è che se le valutazioni continueranno ad essere condotte in questo modo, ciò genererà non pochi problemi nel sistema universitario, nelle istituzioni e nelle loro articolazioni fino ai singoli docenti.
È quindi più che mai necessario correre ai ripari, finché siamo ancora in tempo.

Riferimenti bibliografici

Brunsson, N. e B. Jacobsson (a cura di), 2000 *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press.

Capano, G.,1998 *La politica universitaria*. Bologna, Il Mulino.

Guarnieri, C., 1992: *L'autonomia incompiuta*, in «Il Mulino», Vol. XLI.

Power, M., 1994 *The audit Explosion*, London, Demos.

Power, M., 1996 *Making Things Auditable*, in «Accounting, Organizations and Society», 21, pp. 289-315.

Power, M., 1997 *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press.

Power, M., 1999 Prefazione all'edizione paperback di *The Audit Society*.

Stratehrn, M., 2000 (a cura di) *Audit Cultures,* London, Routledge.

Trombetti, A.L. e A. Stanchi, 2010 *L'università italiana e l'Europa*, Soveria Mannelli, Rubettino Editore.

Trow, M., 1996 *Trust, Markets and Accountability in Higher Education. A Comaparative Perspective*, in «Higher Education Policy», 9, pp. 309-324.

Trowler, P., 2003 *Il Regno Unito e lo «spazio europeo dell'istruzione»*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n.3, pp. 357-370.

Vaira, M., 2008, *La valutazione della qualità dell'istruzione superiore in Europa: istituzionalizzazione, pratiche e conflitti*, in «Rassegna Italiana di Sociologia» n. 2, pp. 215-243.

Vaira, M., 2011 *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica. Idee, norme, pratiche, attori*, Milano, LED Edizioni.