

La valutazione come variabile strategica negli Atenei

Prof. ANGELA BROGLIA – Dott. GIORGIO MION (*)

ABSTRACT: *This article discusses the evaluation of university performances, starting from the theories of New Public Management and Public Value Management. Innovation in public administrations is based on the concept of value: all the public administrations, in fact, can and have to create value, also economic value. The absence of market entails that evaluation programs are necessarily applied to recognize public value. Evaluating core activities of universities is a very complex practice, because there are close connections between research and teaching. Nevertheless, evaluation is a strategic driver to improve quality in university.*

1. Il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione

Negli ultimi due decenni del XX secolo, in Italia è sensibilmente cresciuta l'attenzione verso il tema della valutazione dell'attività svolta dalle Università e, in generale, da tutta la pubblica amministrazione, sull'onda anche delle suggestioni di un fenomeno di profondo rinnovamento e ripensamento delle attività pubbliche – tuttora in evoluzione – riconosciuto nella letteratura internazionale, dapprima, con la locuzione “*New Public Management*” e, quindi, come “*Public Value Management*”.

In generale, tale movimento di pensiero rappresenta un sistema teorico – in cui si riconoscono, in chiave evolutiva, diversi approcci – relativo al processo di cambiamento – sviluppatosi dapprima nei Paesi di *common law* – che affronta il tema della gestione della “cosa pubblica” con un approccio riformista, fondato sul presupposto che la pubblica amministrazione abbia la potenzialità di creare valore, non solo in senso sociale, ma anche in senso economico¹.

Tale presupposto è fondamentale per comprendere la portata innovativa del pensiero riformatore che negli ultimi due decenni ha percorso gli studi e le politiche inerenti la pubblica amministrazione; pur partendo dalla consapevolezza dei limiti endogeni alla pubblica amministrazione, tale linea di pensiero non ne propone lo smantellamento, bensì una radicale riforma. Si noti che ciò non è affatto un'ovvietà né va dato per scontato, giacché numerose e forti sono le opinioni contrarie, secondo le quali le finalità socio-politiche perseguite dagli enti pubblici ostacolerebbero o, addirittura, impedirebbero loro di essere economicamente produttivi². Talvolta, anzi, alcuni interpreti del ruolo della pubblica amministrazione hanno postulato che essa debba essere economicamente improduttiva, al fine di perseguire efficacemente le proprie finalità politiche e sociali, sulla base di una malintesa dicotomia tra economicità e socialità.

Diversamente, la pubblica amministrazione trae la propria legittimazione proprio dalla capacità – pur in presenza di vincoli fisiologici – di creare valore e di distribuirlo presso i diversi

(*) *Benché il presente saggio sia frutto di un comune lavoro di ricerca, i paragrafi 2. e 3. sono stati curati dalla prof.ssa Angela Broglia, mentre i paragrafi 1. e 4. dal dott. Giorgio Mion*

¹ In tal senso, si vedano, tra gli altri: MARK H. MOORE, *Public value as the focus of strategy*, in *Australian Journal of Public Administration*, 1994, p. 269 ss. e GAVIN KELLY – GEOFF MULGAN – STEPHEN MUERS, *Creating Public Value. An analytical framework for public service reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office – Strategy Unit, United Kingdom, 2002, p. 3 ss.

² In tal senso, in particolare, l'apporto teorico dei premi Nobel Friedrich von Hayek e Milton Friedman; Bosanquet afferma che, presso gli economisti neoliberisti, è diffusa l'idea «... secondo la quale il governo è, nel migliore dei casi, un male inevitabile. Gli economisti sembrano ritenere che l'epoca in cui il governo avrà un ruolo minore sia molto prossima». NICK BOSANQUET, *La rivincita del mercato*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 150.

stakeholder, che ne apprezzeranno l'intensità sulla base delle proprie istanze e delle personali esperienze e conoscenze³.

Rispetto, dunque, a punti di vista radicali che vorrebbero comprimere gli ambiti di presenza della pubblica amministrazione alle sole funzioni istituzionali irrinunciabili – i cui confini, pure, sono dibattuti – privatizzando od esternalizzando ogni altra attività, il *New Public Management* ed il *Public Value Management* prendono avvio da un'attenta riflessione proprio sulla capacità di creare valore della pubblica amministrazione, rigettando ogni estremismo e cercando, invece, soluzioni tese al risanamento ed alla valorizzazione delle sue potenzialità produttive. In altre parole, lo spazio della pubblica amministrazione può e deve essere ridotto laddove è necessario, ma non in modo aprioristico ed indiscriminato, bensì selezionando le funzioni e le attività tendenzialmente capaci di creare valore⁴: non si tratta di una riduzione, ma di una scelta di valore, consapevole del fatto che alcune funzioni di ordine sociale non possono che essere affidate alla responsabilità pubblica⁵.

Il contenuto per certi versi rivoluzionario del movimento riformatore della pubblica amministrazione sta proprio nell'essere indirizzato alla riforma, anziché allo smantellamento; esso propugna e sollecita il cambiamento in ogni sua forma, con un atteggiamento aperto alla sperimentazione ed all'innovazione culturale e tecnologica, come a dire che non tutto ciò che è pubblico è "male", anche se molti sono i "mali" della pubblica amministrazione: burocratizzazione dei processi, bassi livelli di efficacia e percezione negativa da parte dei cittadini, insufficienti livelli di efficienza nella gestione delle risorse, scarsa propensione all'innovazione tecnologica e all'aggiornamento delle competenze, ... solo per citare alcuni dei fattori che hanno condotto alla cosiddetta "crisi" della pubblica amministrazione⁶.

Tuttavia, nell'analisi dei fattori di crisi e delle possibili vie di miglioramento occorre, da un lato, puntare ad incrementare i livelli di efficienza gestionale e produttiva al fine di intraprendere virtuosi cammini di contenimento della spesa pubblica e di promozione della sua produttività e, dall'altro, porre rimedio a quel generalizzato senso di sfiducia verso la pubblica amministrazione che deriva spesso da comportamenti sicuramente condannabili – purtroppo, numerosi – ma, comunque, patologici. In altri termini, la revisione dei meccanismi funzionali della pubblica amministrazione deve puntare ad un rafforzamento fisiologico delle strutture organizzative e dei processi produttivi, tale per cui non solo la pubblica amministrazione sia sempre più in grado di produrre valore, ma sia capace, anche, di farlo apprezzare dai suoi *stakeholder*.

Vengono, perciò, proposte non tanto nuove "regole" meccanicistiche – o, se si preferisce, "scientifiche"⁷ – per la gestione della pubblica amministrazione, bensì vari principi di funzio-

³ In merito, afferma Borgonovi: «Diversi sono i soggetti interessati all'amministrazione pubblica e con riferimento ad ognuno si ha una diversa accezione di valore. [...] Quanto più l'azione amministrativa corrisponde alla natura dei bisogni, quanto più si adegua alle loro caratteristiche tanto più elevato deve essere considerato il suo valore». ELIO BORGONIVI, *Il concetto di valore pubblico*, in Azienda Pubblica, 2001, p. 185.

⁴ In tal senso, la prima fase di riforma della pubblica amministrazione proposta da Jones e Thompson nel cosiddetto modello delle "5R": «La ristrutturazione è il primo passo nel processo di cambiamento manageriale. Ristrutturare significa eliminare dall'organizzazione tutto quello che non contribuisce al valore del servizio/prodotto erogato al consumatore». LAWRENCE L. JONES – FRED THOMPSON, *L'implementazione strategica del New Public Management*, in Azienda Pubblica, 1997, p. 567.

⁵ In merito, è innegabile che si innestano anche problematiche inerenti l'equità delle prestazioni sociali e la destinazione sociale delle attività svolte. Scriveva, ancora, Bosanquet: «Al di là di tutti i difetti, alcuni servizi pubblici fondamentali sono migliori delle alternative probabili nel garantire un minimo di diritti e possibilità». NICK BOSANQUET, *La rivincita del mercato*, cit., p. 286.

⁶ In merito ai fattori di crisi della pubblica amministrazione ed alla conseguente evoluzione dei modelli manageriali per la sua gestione si rimanda all'analisi lucida ed esaustiva di RICCARDO MUSSARI, *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994.

⁷ Diversamente, il modello burocratico prevedeva un approccio metodologico rigoroso ai problemi amministrativi, già nella sua formulazione originaria dovuta a Weber (cfr. MAX WEBER, *Economia e società*, Vol. IV *Sociologia politica*, Edizioni di Comunità, Torino, 1999, p. 58 ss.). D'altra parte, l'approccio scientifico è stato, in passato, finalizzato all'individuazione dell'ambito amministrativo, nel tentativo di liberarlo dalle implicazioni politiche. In tal senso, Wilson:

namento, da applicare anche congiuntamente, tesi ad una riforma epocale del settore pubblico in quanto rivolta ad obiettivi di modernizzazione, di generale e concreto miglioramento delle *performance* nonché di effettiva e durevole creazione di valore pubblico, sociale ed economico.

Pur nell'eterogeneità delle varie posizioni di pensiero, questo movimento riformista pare finalizzato a far emergere il "potenziale inespresso" della pubblica amministrazione affinché essa possa contribuire fattivamente alla crescita socio-economica di un Paese ovvero ne sia leva di cambiamento, soprattutto in fase recessiva o di stagnazione. Non va dimenticato, infatti, che la qualità delle infrastrutture e dei servizi di supporto, nonché il loro funzionamento efficiente incidono fortemente sulle potenzialità di sviluppo di un sistema-Paese; ecco, dunque, che il ruolo della pubblica amministrazione diviene strategico ed irrinunciabile per dare impulso all'economia, rilanciando e sostenendo imprese ed organizzazioni non profit nella competizione globale.

Si noti che tale processo innovativo non riguarda tanto un ritorno massiccio dello Stato nell'economia mediante un generalizzato intervento nei settori produttivi né la promozione della spesa pubblica quale fattore incrementale dell'economia del Paese, quanto il ridisegno strategico delle funzioni della pubblica amministrazione e la focalizzazione della stessa sul proprio "*core business*": si tratta, in altri termini, di un *downsizing* non ideologico, ma funzionale ad obiettivi di efficienza economico-finanziaria ed efficacia sociale, che permettano alla pubblica amministrazione di contribuire fattivamente allo sviluppo sociale ed economico⁸.

In effetti, solo la dimostrazione della propria effettiva capacità di creare valore può legittimare presso cittadini ed utenti la diffusa – e strategica – presenza della pubblica amministrazione in numerosi campi del terziario avanzato⁹; ecco perché, proprio nella consapevolezza dell'attuale situazione di grave dissesto, viene richiamata l'attenzione sull'urgenza di trovare e di applicare soluzioni organizzative e gestionali capaci di rivitalizzare il sistema pubblico, ridandogli quella credibilità perduta in secoli di "dominazione burocratica".

Il movimento di rinnovamento teorico nell'approccio allo studio ed all'organizzazione della pubblica amministrazione, interpretato sulla base dei principi economico-aziendali, si risolve nella necessità di far affiorare ed espandere la vocazione della pubblica amministrazione ad essere un'espressione dell'aziendalità, innegabilmente peculiare sotto molti profili, ma pur sempre potenzialmente capace di creare un valore pubblico, apprezzabile anche in senso economico. Ogni unità della pubblica amministrazione – centrale o periferica che sia – può essere "pensata" in una prospettiva aziendale e, di conseguenza, governata con principi economico-aziendali, disegnando strategie aziendali per le singole unità e per il complessivo sistema, da intendersi quale rete dinamica.

Va, quindi, negata l'idea secondo la quale la pubblica amministrazione sarebbe un fenomeno nettamente distinto – e soprattutto da tenere distinto – da quello aziendale, in virtù di una

«L'ambito dell'amministrazione è un ambito di affari. Esso è lontano dalla concitazione e dalla lotta politica; da molti punti di vista è anche lontano dai controversi principi degli studi costituzionali. [...] Scopo degli studi amministrativi è quello di liberare i procedimenti esecutivi dalla confusione e dall'alto costo di esperimenti empirici e di fondarli sulla base di principi stabili». THOMAS WOODROW WILSON, *Lo studio dell'amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 20.

⁸ «Ha senso affidare a mani private (sia ad organismi senza fini di lucro che a istituti con finalità di lucro) la fornitura di molti servizi pubblici, se, così facendo, un'amministrazione pubblica può acquisire maggiore efficacia, efficienza, equità o affidabilità. Ma non dovremmo confondere questo concetto con una qualche ideologia astrusa di privatizzazione del pubblico. Quando le amministrazioni danno in appalto un servizio ad aziende private, sia i conservatori che i liberali spesso parlano come se si stesse trasferendo al settore privato una sostanziale responsabilità pubblica. Questa è un'assurdità: le amministrazioni stanno trasferendo la fornitura del servizio, non la responsabilità del servizio». DAVID OSBORNE – TED GAEBLER, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995, a pp. 83-84.

⁹ Tale è, in effetti, il cuore stesso dell'approccio del *Public Value* alla gestione delle amministrazioni pubbliche; infatti: «Public value has been described as a multi-dimensional construct – a reflection of collectively expressed, politically mediated preferences consumed by the citizenry – created not just through "outcomes" but also through processes which may generate trust or fairness». JANINE O'FLYNN, *From the New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications*, in *The Australian Journal of Public Administration*, 2007, p. 358.

presupposta, quanto erronea, corrispondenza biunivoca tra “azienda” e “profitto” che estromette categoricamente dalla sfera aziendale le unità operative facenti parte del settore pubblico.

Riappropriandosi del patrimonio culturale economico-aziendale, si può riaffermare che il fenomeno aziendale è unitario e può abbracciare realtà private quanto pubbliche, volte al profitto o realizzate per il perseguimento di finalità sociali, politiche, umanitarie o di qualsivoglia natura¹⁰.

Correttamente, dunque, una qualunque attività economica è azienda quando possiede l'attitudine – non estemporanea o casuale – a generare valore, preservando la propria individualità economica. Che il valore generato venga successivamente distribuito tra coloro che sopportano il rischio economico della gestione oppure venga reinvestito per lo sviluppo – quantitativo o qualitativo – della stessa attività, è questione che supera la “dimensione aziendale”; i soggetti che realizzano l'azienda stabiliscono le regole per la destinazione del valore dalla stessa creato, decidendo, in funzione delle finalità che li animano, se rivendicare un profitto o rinunciare a qualsiasi forma di compenso.

Pertanto, postulando l'unitarietà del fenomeno aziendale, si deve anche riconoscere la validità universale dei suoi principi per il sagace governo delle aziende, affinché ogni espressione di aziendalità dimostri la propria potenziale attitudine alla generazione di valore, a prescindere dalla veste giuridica e dalle finalità sottese definite dagli attori.

In sintesi, qualsiasi pubblica amministrazione *può* essere un'azienda, in quanto teoricamente capace di creare valore, e *deve* essere considerata tale anzitutto da coloro che la governano affinché adottino principi e criteri gestionali idonei a liberare quel potenziale altrimenti inespresso.

L'unitarietà concettuale di un fenomeno non vieta, poi, la molteplicità delle sue espressioni; pertanto, la convinzione forte che la pubblica amministrazione rientri a pieno titolo nell'unitario fenomeno aziendale non deve indurre a negare l'esistenza di alcune peculiarità, prima fra tutte la mancanza di un vero e proprio mercato, ove i prodotti della pubblica amministrazione possano essere ceduti ad un prezzo simultaneamente collegato al meccanismo di incontro tra domanda ed offerta ed al loro costo di produzione. La mancanza di questo “misuratore ideale” della produzione – e, indirettamente, del processo che ha portato a tale esito – non coincide con l'assenza di valore della stessa, bensì fa semplicemente sorgere problematiche ulteriori in ordine alla misurazione del valore.

2. Il riconoscimento del valore creato dalla pubblica amministrazione

Il governo di qualsiasi pubblica amministrazione¹¹ è marcatamente segnato dall'assiomatica “perpetuità” della stessa: un radicato e diffuso convincimento – dimostrato dall'evidenza empirica – secondo il quale essa può fondatamente aspirare ad imperitura esistenza, pur operando in condizioni economiche sovente dissestate; su di essa, infatti, si estende una sorta di prote-

¹⁰ In tale direzione, si esprimeva Giannessi quando affermava: «L'azienda, essendo un fenomeno unitario, ha un solo scopo. [...] La “produzione” e l'“erogazione” sono il mezzo di cui ciascun tipo di azienda si avvale per conseguire un determinato equilibrio economico a valere nel tempo.» EGIDIO GIANNESI, *Interpretazione del concetto di azienda pubblica*, Colombo Cursi, Pisa, 1961, pp. 13-14. Così, più recentemente, Capaldo scrive: «La produzione, certo, può avere destinazioni assai diverse [...] questo non fa venir meno il principio che l'azienda – si ripete – è sempre e comunque un fatto di produzione anche quando, come accade in alcuni casi, produzione e consumo o, meglio, l'atto dell'una e l'atto dell'altro si presentano così strettamente intrecciati da risultare inscindibili». PELLEGRINO CAPALDO, *Le aziende non profit tra stato e mercato*, in *Atti del Convegno dell'Accademia Italiana di Economia Aziendale*, Clueb, Bologna, 1996, p. 17.

¹¹ Secondo il Sistema europeo dei conti nazionali SEC95, la pubblica amministrazione è definita come l'insieme delle «... unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali, la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese». SEC95, par. 2.68 e ss.

zione “politica” che la affranca dalla sanzione del fallimento economico in quanto, sottraendola dall’agone del mercato, le permette di sfuggire a meccanismi “automatici” di controllo e di correzione delle inefficienze.

Tra le varie peculiari condizioni in cui opera la pubblica amministrazione, l’assenza di un mercato concorrenziale è certamente la più rilevante per quanto attiene alle conseguenze che si riverberano sulle modalità gestionali, tanto da essere da molti additata come la causa prima della sua cronica inefficienza e dell’attuale conclamato stato di crisi.

Pur senza voler inneggiare al mercato, ormai più nessuno nega che la libertà economica generi efficienza: la competizione – quando sia corretta e trasparente – costituisce, ad evidenza, una condizione assai stimolante che induce ad assumere comportamenti dominati dalla razionalità, rendendoli – almeno in campo economico – “virtuosi” in quanto tesi al raggiungimento di una generalizzata situazione di “ottimalità paretiana”¹².

Pur con i suoi innegabili limiti e le sue imperfezioni, un mercato il cui funzionamento è regolato da norme chiaramente comunicate e largamente condivise costituisce un valido strumento di “automatico” riequilibrio gestionale, capace di selezionare le aziende migliori cioè quelle che possiedono l’attitudine non effimera a generare un divario positivo tra valore prodotto e valore consumato nell’atto produttivo. In altri termini, la libera concorrenza non assicura, ma rende molto probabile il verificarsi di condizioni tali da spingere ogni singolo *competitor* a migliorare le proprie *performance*, contribuendo ad accrescere il benessere sociale ed economico del Paese¹³.

Laddove esiste un mercato concorrenziale, è fondato ritenere che l’andamento della domanda possa effettivamente indicare il gradimento dei consumatori e, dunque, possa esprimere – sia pure in modo approssimato – il valore che gli stessi riconoscono alla produzione offerta, implicitamente riconoscendo anche il valore dell’azienda stessa che, in tal modo, è legittimata ad esistere ed a perdurare nel tempo.

Del resto, il difficile e lento cammino verso la riforma della pubblica amministrazione implica, in definitiva, un processo di “aziendalizzazione” teso ad introdurre – per quanto possibile – una logica competitiva che induca alla ricerca di soluzioni innovative, supplendo all’assenza del meccanismo autoregolatore del mercato. Pur essendo innegabile che la qualità delle *performance* di qualsiasi organizzazione complessa – sia essa pubblica o privata – dipende in misura decisiva da fattori individuali ovverosia dalla professionalità, dall’ingegnosità e dall’impegno delle persone che vi operano, è pur vero che la creatività di queste ultime è spronata da un ambiente competitivo disciplinato da regole trasparenti e condivise in base alle quali il merito è apprezzato e premiato, mentre i comportamenti inefficienti sono coerentemente inibiti, sanzionati e corretti.

Lo strumento a tal fine utile è sicuramente la valutazione che, da un lato, stimola il confronto dialettico ed incita al miglioramento della qualità dei servizi pubblici, accrescendo i livelli di soddisfazione dell’utenza e, dall’altro, permette di riconfigurare le modalità allocative delle risorse tra amministrazioni pubbliche appartenenti ad una medesima categoria, superando l’inadeguatezza dei criteri di riparto della spesa pubblica fondati su dati storici e l’insita iniquità delle cosiddette distribuzioni “a pioggia”¹⁴.

¹² «La capacità del meccanismo di mercato di contribuire a una crescita elevata dell’economia e del progresso economico generale è stata ampiamente – e giustamente – riconosciuta dalla pubblicistica contemporanea sullo sviluppo ...». AMARTYA SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 2007, p. 12.

¹³ Proprio per questa ragione, il CNVSU, in uno dei suoi primi documenti, dichiara di voler «... operare affinché le diverse funzioni di valutazione svolgano un ruolo di regolazione dei naturali processi di concorrenza tra istituzioni universitarie a garanzia dei destinatari diretti ed indiretti dell’offerta universitaria». CNVSU, *La valutazione del sistema universitario: “Ipotesi e prospettive” sulla base della legge 370/99*, Doc. 10/00, 2000, p. 2.

¹⁴ «È necessario promuovere modelli che non siano finalizzati solo alla “misurazione della qualità percepita” ma anche a valutare la “qualità dell’azione amministrativa”, secondo un processo che coinvolga in primis le *performance* delle

Attraverso la valutazione, si può giungere a riconoscere alla pubblica amministrazione quel valore che non può correttamente essere desunto dall'entità della domanda di servizi pubbliche giacché è evidente che, in mancanza del mercato – e, dunque, di un'effettiva possibilità di libera scelta – essa non può essere seriamente interpretata come espressione di preferenza e di gradimento¹⁵.

Di conseguenza, la valutazione esplicita il valore pubblico, rappresentandolo mediante parametri ed indicatori opportunamente scelti in quanto espressivi di una “dimensione” della complessiva qualità dell'attività osservata.

La valutazione permette, altresì, di accostare realtà diverse – ancorché omogenee rispetto ad evidenti e definite similarità – e di confrontarne le risultanze, inducendo gli attori a scendere in una virtuale arena competitiva dalla quale non usciranno “vincitori e vinti”, bensì azioni e progetti da incentivare – e, quindi, da emulare – oppure da inibire.

Tuttavia, più di tutto e prima di tutto, la valutazione offre la possibilità ai soggetti coinvolti di condividere le idee, alimentando un processo virtuoso di apprendimento mediato dalle esperienze maturate da altri nonché di continuo miglioramento, mettendo a vantaggio di tutti sia gli errori commessi – che, spesso, sono i migliori insegnanti – sia le *good* o le *best practices*.

In sintesi, preme sottolineare che la valutazione, strumento espressivo del valore, rappresenta essa stessa un valore per la pubblica amministrazione cioè un'opportunità – altrimenti impossibile da realizzare – per l'ottimizzazione dei processi ed il miglioramento dei prodotti nonché per il rafforzamento delle motivazioni personali dei dipendenti pubblici che, accrescendo il senso di appartenenza all'istituzione, tanto positivamente incidono sulla qualità delle *performance*.

Nondimeno, non può essere sottaciuto che tale straordinario potenziale insito in ogni percorso di valutazione può effettivamente emergere solo a condizione che se ne comprenda l'utilità, strumentale al miglioramento dei servizi pubblici, in termini di efficienza e di efficacia. In effetti, qualora essa venisse erroneamente percepita come un mero adempimento amministrativo, si ricadrebbe in quell'approccio burocratico che, primo responsabile dell'inefficienza e degli sprechi della pubblica amministrazione, si potrebbe definitivamente superare proprio con la valutazione.

3. La complessità della valutazione delle *performance* dell'Università

L'attività degli Atenei rientra a pieno titolo tra i servizi pubblici di primaria importanza per lo sviluppo culturale, economico e sociale di un Paese; è logico, pertanto, che il dibattito sul tema della valutazione abbia raggiunto anche gli ambienti universitari.

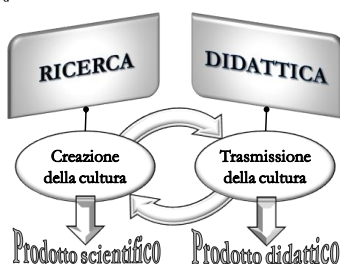
Va subito sottolineato, però, che il corretto apprezzamento dell'attività svolta dagli Atenei e, quindi, della qualità dei servizi erogati richiede sicuramente un approccio multilaterale capace di cogliere – in una visione sistemica – i molteplici aspetti e le numerose interdipendenze che li caratterizzano. L'attività delle Università costituisce, infatti, un “oggetto di valutazione” di notevole complessità, attesa la multiforme espressione delle funzioni-chiave accademiche; la ricerca e la didattica, condizionandosi reciprocamente, si presuppongono e si compenetrano a tal punto da risultare difficile – oltretutto, forse, non corretto – distinguerle nitidamente: se la cultura viene “creata” attraverso la ricerca e, successivamente, “trasmessa” attraverso la didattica, è

amministrazioni. La pubblica amministrazione, imparando a valutare meglio se stessa, potrà migliorare anche i servizi che offre, con ricadute virtuose sulla soddisfazione degli utenti». MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE, *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione*, Vol. I, 2007, p. XX.

¹⁵ Inoltre, va sottolineato che, mancando il valore di scambio, «... viene meno anche la percezione del valore economico dei beni o, almeno, sono pesantemente distorti i giudizi di utilità comparata». ELIO BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996, p. 121.

anche vero che la stessa didattica è, molto spesso, un'occasione che, stimolando la riflessione critica, alimenta nuova ricerca (Figura 1).

Figura 1 – Le interrelazioni tra le funzioni-chiave dell'Ateneo



In altri termini, i prodotti delle attività “core” dell’Università, non essendo nettamente distinguibili, non possono nemmeno essere valutati separatamente, rendendo evidente la necessità di adottare un approccio sistemico che ne evidenzi le relazioni, le dipendenze e le sinergie¹⁶.

Di conseguenza, anche le stesse attività pertinenti alle funzioni-chiave universitarie sono più strettamente connesse di quanto non possa sembrare: ricerca e didattica sono, infatti, l’una l’interfaccia dell’altra, rincorrendosi lungo un circuito di reciprocità in cui è impossibile – oltre che sterile – stabilire una graduatoria di priorità.

In sostanza, le *performance* universitarie – sia che vengano intese come prodotto sia che si considerino, invece, come processo – costituiscono un sistema che va colto nella sua unitarietà, pur potendo essere – almeno in prima approssimazione – considerate individualmente e, dunque, valutate distintamente.

In effetti, la valutazione delle *performance* universitarie può avvenire ponendosi in una duplice prospettiva di osservazione: la prima focalizza l’attenzione sui risultati raggiunti – cioè sui prodotti ottenuti – mentre la seconda si sofferma sui processi attuati, in entrambi i casi con l’intento di apprezzarne la coerenza e l’adeguatezza rispetto a prefissati obiettivi.

Le evidenti e strette interconnessioni presenti in ogni espressione dell’attività universitaria suggeriscono logicamente di adottare un approccio sistemico anche nella valutazione delle *performance* – siano esse riferibili direttamente alla ricerca ovvero pertinenti precipuamente alla didattica – le quali vanno, quindi, contemporaneamente apprezzate sia come prodotto conseguito sia come processo apprestato. D’altra parte, se è vero che il prodotto condiziona l’architettura e le connotazioni fondamentali del processo da svolgere per ottenerlo, altrettanto innegabilmente il processo forgia il prodotto, attribuendogli caratteri e specificità che derivano dalle modalità con cui esso viene espletato; in tale reciproca dipendenza, peraltro, prodotto e processo si scambiano il ruolo dominante a seconda che l’attività degli Atenei sia osservata *ex ante* ovvero *ex post*: in fase di programmazione e, dunque, prima che essa sia avviata, è il prodotto a dare “senso” al processo, orientandolo e definendolo nei contenuti e nella sequenzialità, mentre a consuntivo è il processo che dimostra il suo “primato” sul prodotto giacché quest’ultimo risente dei tempi e dei modi in cui le sue varie fasi sono state effettivamente espletate.

Pur nella loro interdipendenza, giova – almeno in prima approssimazione – considerare separatamente i prodotti dai processi così da soffermarsi brevemente su alcune riflessioni utili a comprendere le difficoltà che si riflettono sulla loro valutazione, analitica e sistemica.

¹⁶ Nel comunicato della Conferenza dei Ministri europei, tenutasi a Bergen, che costituisce una delle tappe più significative ed importanti del Processo di Bologna, si legge: «We note that the efforts to introduce structural change and improve the quality of teaching should not detract from the effort to strengthen research and innovation. We therefore emphasize the importance of research and research training in maintaining and improving the quality of and enhancing the competitiveness and attractiveness of the EHEA». *The European Higher Education Area – Achieving the goals*, 2005, p. 3.

In merito ai *prodotti della ricerca* derivanti dall'attività dell'Ateneo, va subito osservato come, per loro stessa natura, essi siano incommensurabili ed incomparabili: non esiste il valore poiché ogni "frutto" della speculazione del pensiero è unico e, seppur all'interno dello stesso "ramo del sapere" possano talora essere ravvisate sufficienti similarità da permettere un confronto, al di fuori della medesima area disciplinare ogni tentativo di accostamento risulterebbe palesemente improvvisto.

Sarebbe, infatti, irragionevole credere di poter esprimere il valore dei prodotti della ricerca in termini del loro impatto economico: a prescindere dal fatto che, assai spesso, essi non possono avere – per loro natura – una concreta applicazione nel mondo produttivo, anche qualora ciò potesse avvenire, è evidente che il valore riconosciuto dal mercato al prodotto "applicato" della ricerca non sarebbe rappresentativo del suo valore intrinseco.

Ancora, il valore di un prodotto della ricerca è assai difficilmente misurabile in termini di ricaduta sociale, non solo per la proiezione temporale – necessariamente di lungo periodo – alla quale sarebbe necessario riferirsi, ma anche per la molteplicità degli effetti "di ritorno" che renderebbe incompleto ogni tentativo di individuarli tutti nonché di attribuire loro un "peso".

Con ciò si vuol dire che non esiste una "misura" che possa esprimere il valore – unico, complessivo e sintetico – di un prodotto della ricerca; nondimeno, è possibile giungere ad una quantificazione mediata del loro valore, attraverso la determinazione di indicatori *proxii*.

Mediante tali indicatori, opportunamente selezionati, non si ha la pretesa di esprimere il valore della produzione scientifica oggetto di valutazione, bensì di esplicitare uno o più fattori di qualità, trasformandoli in quantità, cioè in numeri che ne sintetizzano l'intensità¹⁷.

Poiché molti possono essere i fattori che contribuiscono alla qualità complessiva di un prodotto della ricerca, diviene essenziale individuarli correttamente cosicché gli indicatori che ne risultano siano effettivamente espressivi degli aspetti più caratteristici e più rilevanti della qualità del prodotto, tenuto conto delle peculiarità dello specifico ambito di ricerca.

La conversione in indicatori dei fattori di qualità selezionati permette l'immediata percezione dell'intensità con cui essi si manifestano o si riconoscono nel prodotto oggetto della valutazione; nel contempo, la sintetica forza espressiva del numero rende possibile effettuare comparazioni che si esplicano non già fra diversi prodotti, bensì fra analoghe "dimensioni" della qualità attribuita a prodotti diversi, ancorché – ovviamente – considerati simili.

Se, dunque, i prodotti della ricerca sono difficilmente comparabili proprio perché non esiste un valore unico che li rappresenti totalmente in ogni loro "dimensione", è, invece, possibile e sensato comparare singoli indicatori di qualità. Ammesso, ad esempio, che nella frequenza delle citazioni possa essere ravvisato un fattore di qualità, il metro per esprimerlo attraverso l'indicatore bibliometrico prescelto – *impact factor* o codice ISI – potrà essere comparato a quelli di altri prodotti scientifici: si tratta, comunque, di un confronto limitato a questa "dimensione" della qualità fra prodotti appartenenti ad una categoria omogenea (area CUN, settore scientifico-disciplinare, ecc.).

Per quanto attiene, invece, ai *prodotti della didattica*, va rilevato che la valutazione del prodotto tipico – cioè del laureato – solleva non pochi problemi estimativi a motivo del fatto che l'efficacia di un percorso formativo dipende in larga parte dalla qualità dell'*input* cioè a dire dalle capacità, ma anche dall'impegno, dalla perseveranza e dalla motivazione dello studente. In altre parole, è evidente come alla realizzazione di tali prodotti della didattica concorrano anche variabili indipendenti che tendono a sfuggire al controllo tanto che, non potendo essere governate dall'Ateneo, i loro effetti non possono essergli ascritti.

Ancora, quando si intende valutare un prodotto della didattica occorre essere consapevoli che la qualità del risultato – quale che sia il set di fattori attraverso i quali si convenga di esplici-

¹⁷ «La valutazione della ricerca è un processo analitico che si fonda sull'applicazione di specifici criteri di riferimento. Ciascun criterio comprende una serie di indicatori che lo misurano secondo diverse prospettive». COMITATO DI INDIRIZZO PER LA VALUTAZIONE DELLA RICERCA, *Linee guida per la valutazione della ricerca*, p. 12.

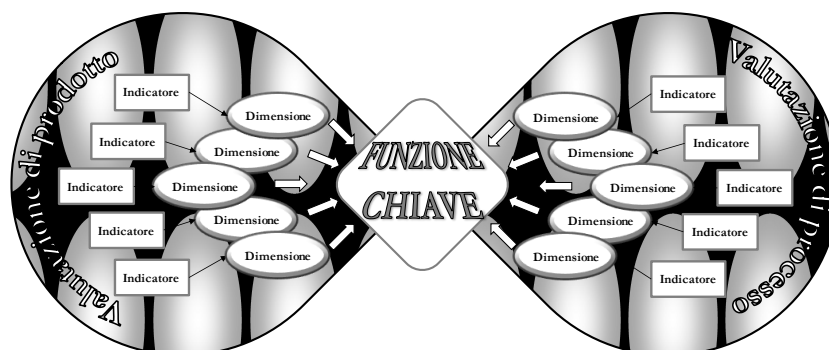
tarla – è influenzata anche da situazioni di contesto che possono incidere in modo molto significativo o, addirittura, determinante: è evidente, infatti, che esiste un limite alla capacità di assorbimento di un certo prodotto didattico da parte del territorio di riferimento che – almeno nel breve periodo – non può essere superato.

Inoltre, va ricordato che l'espletamento dell'attività didattica comporta l'erogazione di servizi tipicamente relazionali in quanto il grado di apprendimento risente fortemente dell'interazione dinamica tra docente e discente, la quale, a sua volta, è condizionata dalle caratteristiche personali e dalla storia individuale dello studente in termini, soprattutto, di preparazione acquisita durante le precedenti tappe del suo percorso formativo¹⁸.

Pertanto, anche per i prodotti della didattica la quantificazione è estremamente difficile, tanto da suggerire – ancora una volta – l'adozione di indicatori *proxi* capaci di esprimerne uno o più fattori di qualità, ma senza la pretesa di sintetizzarne le varie “dimensioni” con un'unica misura: l'ermetismo del numero risulterebbe, in questo caso, più che mai, scarsamente significativo e, addirittura, deviante.

Dalle brevi osservazioni precedenti, discende che la valutazione di un prodotto – quale esso sia – non va mai disgiunta dalla valutazione del processo che ha permesso di raggiungerlo; la sola valutazione di prodotto, infatti, cogliendo la *performance* – scientifica o didattica – solamente da una delle prospettive di analisi, rischia di falsare la realtà indagata (Figura 2).

Figura 2 – I processi di valutazione delle funzioni-chiave



D'altra parte, se la genialità di un singolo ricercatore può portare a risultati di elevata qualità e rilevanza – unanimemente riconosciuti dalla comunità scientifica nazionale ed internazionale – pur avendo lo stesso, per assurdo, operato in un ambiente del tutto inadeguato e spoglio, la pochezza di un'équipe di ricercatori può raggiungere risultati del tutto trascurabili pur operando in un Ateneo che ha messo a disposizione strutture più che adeguate per dotazioni e mezzi.

Appare, dunque, evidente che se l'obiettivo è valutare la *performance* dell'Ateneo, la sola analisi del prodotto – oltre ai limiti insiti in tale approccio – si manifesta anche inadeguata ad apprezzare il contributo dell'Università all'ottenimento del risultato, salvo dimostrare la validità o, al contrario, l'insufficienza della politica adottata nella selezione e nel reclutamento dei docenti e dei ricercatori.

Analogamente, un'attività didattica svolta con competenza e passione non sempre assicura la formazione di laureati preparati e capaci, così come – per contro – una coorte di studenti in-

¹⁸ «Occorre valutare “coeteris paribus” al netto delle caratteristiche individuali, altrimenti la valutazione dell'ateneo sarà distorta dalle caratteristiche individuali degli studenti». GIORGIO VITTADINI, *La valutazione dell'università: misurazione del prodotto*, in LUCIANO MODICA - GUIDO FIEGNA - GIACOMO ELIAS - GIORGIO VITTADINI - ENRICO GORI - ANTONIO SCHIZZEROTTO, *Valutazione dell'università, accreditamento del processo, misurazione del prodotto*, Franco Angeli, Milano, 2002, p. 50.

telligenti e determinati può raggiungere una buona preparazione anche in presenza di un processo formativo del tutto improvvisato e pieno di manchevolezze organizzative e strutturali.

A prescindere da tali esempi al limite del paradosso, è, comunque, intuitiva l'esistenza di una relazione causale tra prodotto e processo, nel senso che processi consapevolmente governati rappresentano un presupposto immanicabile per il raggiungimento di buoni risultati, sia in termini di didattica sia in termini di ricerca; malgrado la qualità dei processi sia, ovviamente, condizione insufficiente, seppur necessaria, all'ottenimento di prodotti di qualità, essa, tuttavia, dimostra almeno la validità e la congruenza rispetto agli obiettivi di programma delle strategie adottate dalla *governance*.

Proprio in considerazione della complessità dell'attività svolta nelle Università, si ritiene consigliabile adottare sistemi di indicatori di *performance* capaci di coglierne le molteplici e reciproche interconnessioni: gli indicatori di efficienza, da un lato, tendono ad esprimere la coerenza e l'adeguatezza dei processi attivati rispetto agli obiettivi posti, mentre gli indicatori di efficacia cercano di rappresentare il grado di soddisfazione percepita per il prodotto ottenuto e, dunque, la conformità della risposta rispetto alle promesse ed alle attese.

3.1. Il presupposto alla valutazione

A prescindere dall'oggetto della valutazione – di processo o di prodotto – nonché dall'accezione stessa di qualità adottata, preme sottolineare che il successo di una qualsiasi attività di valutazione dipende in buona parte dal livello di diffusione della cultura della qualità fra coloro che svolgono il processo o realizzano il prodotto oggetto della valutazione stessa.

In effetti, nonostante la *mission* dell'Università consista nell'offrire una cultura di qualità – e nello sviluppare la stessa nel tempo – ciò non assicura, di per sé, che in tali organizzazioni vi sia anche una diffusa e condivisa cultura della qualità che nasce dalla consapevolezza di ciascun attore di essere parte di un sistema complesso nei confronti del quale c'è, anzitutto, un dovere di armonia; la cultura della qualità, infatti, implica che ogni cellula dell'organismo si senta responsabile pro-quota del risultato complessivo e si impegni a cooperare con le altre unità, cercando di trovare quell'autentica sintonia di intenti e di azioni che si declina attraverso il dialogo e l'ascolto, nell'effettiva e sostanziale condivisione degli obiettivi e nella coerente definizione dei conseguenti progetti.

Una via sicura e rapida per diffondere la cultura della qualità è rappresentata dall'*autovalutazione* grazie alla quale gli stessi attori della *performance* indagata – intesa come processo didattico o scientifico – si confrontano sulla coerenza tra gli obiettivi prefissati, i processi attivati ed i risultati raggiunti. Pertanto, l'autovalutazione è un'occasione ideale per un momento di riflessione teso al miglioramento della qualità erogata e percepita.

Nondimeno, affinché l'autovalutazione sia davvero efficace – e, dunque, la cultura della qualità possa diffondersi a macchia d'olio – è necessario far leva su alcuni fattori critici di successo, primo fra tutti un'ampia partecipazione all'iniziativa così da coinvolgere il maggior numero di attori possibile.

È fondamentale, infatti, che il processo di autovalutazione non resti un esercizio di pochi, ma che, pur prendendo avvio dall'iniziativa e dall'entusiasmo di alcuni promotori, si diffonda rapidamente e capillarmente. Peraltro, se la partecipazione a tali esperienze non può essere totalitaria, è importante che almeno vi prenda parte una significativa rappresentanza di tutte le varie categorie di attori coinvolti, in modo tale che ciascuna di esse apporti un fattivo contributo all'analisi ed alla riflessione, esponendo il punto di vista personale ed altresì facendosi portavoce del sentire comune al proprio gruppo di appartenenza.

L'efficacia di un processo di autovalutazione dipende anche dal grado di condivisione degli obiettivi strategici ed operativi dell'attività oggetto di valutazione: si tratta di un aspetto estre-

mamente delicato ed importante in quanto da esso discende l'identificazione delle "dimensioni" – cioè dei fattori di qualità – da analizzare e dei conseguenti indicatori attraverso i quali queste ultime saranno "misurate". In altri termini, attraverso tale momento di condivisione degli obiettivi si definiscono i caratteri irrinunciabili che il processo da valutare deve necessariamente possedere affinché il prodotto, a sua volta, sia – almeno potenzialmente – di qualità.

Tale momento di condivisione, inoltre, deve anche riguardare l'obiettivo strategico dell'autovalutazione stessa, stabilendo *ex ante* le possibili conseguenze alle quali gli esiti di tale percorso riflessivo condurranno allorché esso sarà ultimato.

Tali esiti, peraltro, dovranno avere il massimo utilizzo sicché i risultati raggiunti siano discussi anche fra coloro che, pur non avendo partecipato all'autovalutazione, potrebbero opportunamente esserne coinvolti in futuro nel corso delle successive edizioni dello stesso.

In effetti, la diffusione degli esiti dell'autovalutazione non si esaurisce in un mero rendiconto della procedura espletata, dovendo consistere, soprattutto, in una comunicazione chiara degli interventi migliorativi e correttivi che discendono coerentemente sia dagli obiettivi strategici sottesi allo stesso processo di autovalutazione sia all'evidenza delle rilevazioni compiute. Anche la comunicazione diviene, dunque, un'occasione di confronto e di condivisione di cui fare tesoro per le esperienze future.

D'altra parte, l'efficacia di un percorso di autovalutazione dipende essenzialmente dalla capacità dell'Ateneo che ne implementa le metodiche di dar seguito a significativi processi di cambiamento; diversamente, l'autovalutazione resterebbe un esercizio sterile ed un ulteriore argomento a favore di coloro che la ritengono un inutile appesantimento burocratico¹⁹.

Per le medesime ragioni, la stabilità e la regolarità dei processi di autovalutazione sono anch'esse condizioni irrinunciabili affinché tale esperienza diventi una costante occasione di miglioramento e di crescita continua, personale e collettiva, e non si risolva in un episodio fine a se stesso.

Il ciclico processo di autovalutazione non può dirsi realmente concluso se non prelude alla valutazione esterna, compiuta da soggetti terzi che, per competenza ed esperienza, si inseriscono nel percorso di crescita dell'Ateneo, al fine di contenere il rischio di autoreferenzialità.

L'autovalutazione costituisce, dunque, il primo passo verso la valutazione esterna, svolta da soggetti che, pur non essendo necessariamente estranei all'Università in oggetto, possono esprimere un parere indipendente e più obiettivo di quanto non possa essere quello formulato dagli stessi attori direttamente coinvolti nell'attività oggetto di valutazione.

Consolidate esperienze di autovalutazione preparano, infatti, il terreno alla valutazione esterna, evitando che i soggetti coinvolti si sentano minacciati dalla stessa e dal conseguente giudizio. Diversamente, l'implementazione di sistemi di valutazione in una realtà in cui non sia maturata alcuna esperienza di autovalutazione può comprensibilmente scatenare reazioni di diffidenza e di rifiuto che rischiano di far percepire un'occasione di crescita e di miglioramento come mero adempimento formale ad un obbligo normativo al quale non è possibile sottrarsi cioè l'ennesima inutile "compilazione di moduli".

4. La destinazione cognitiva della valutazione nell'ottica di un sistema integrato

L'implementazione di qualsiasi processo di valutazione delle attività degli Atenei non può esulare dall'individuazione delle finalità per le quali esso viene posto in essere, né dai soggetti

¹⁹ «Orientata al futuro, la valutazione giustifica le risorse che assorbe e le fatiche che genera se riesce ad attivare reali leve di cambiamento, amplificando la risonanza nell'ambito delle strutture accademiche delle spinte che provengono dal contesto esterno e offrendo stimoli ad attori ed agenti interni». GIANFRANCO REBORA, *La valutazione nell'università*, in MATTEO TURRI, *La valutazione dell'università. Un'analisi dell'impatto funzionale e organizzativo*, Guerini e Associati, Milano, 2005, p. 15.

destinatari dell'informazione stessa; in effetti, proprio la natura dei bisogni informativi palesati influenza in misura considerevole le modalità di valutazione della qualità. Come già anticipato, infatti, la multidimensionalità del valore pubblico impedisce che esso possa essere apprezzato in modo univoco ed indipendente dalle peculiari caratteristiche cognitive del valutatore e, più ancora, del destinatario dell'informazione.

Se, infatti, è possibile – mediante la predisposizione di accurate metodologie di indagine e la costruzione di indicatori che tentino di oggettivare la misurazione di talune “dimensioni” della qualità delle *performance* – contenere la soggettività insita in ogni valutazione e, dunque, eludere il filtro interpretativo del valutatore²⁰, non è, diversamente, ipotizzabile una valutazione delle prestazioni indipendente dalle finalità cognitive del destinatario delle sue risultanze. In effetti, è innegabile che tale peculiare connotazione sia ontologicamente legata alla stessa esistenza di un processo di valutazione, la quale trae origine dalla necessità di assumere scientemente una decisione. Appare evidente che, a seconda di quale scelta debba essere compiuta e di chi sia il decisore, mutano anche le informazioni necessarie a rendere tale decisione consapevole.

Diversi sono, dunque, gli *stakeholder* interessati a conoscere i livelli qualitativi della gestione degli Atenei, dalla *governance* dell'Ateneo stesso ai finanziatori – pubblici e privati –, dagli studenti agli organi di governo del sistema universitario, fino ad arrivare a *stakeholder* istituzionali quali gli enti locali, le organizzazioni di categoria, gli altri Atenei. Alla natura dello *stakeholder*, si aggiunge, poi, il fatto che ogni particolare soggetto – nei termini in cui deve prendere una specifica decisione in un determinato frangente storico, culturale ed istituzionale – è interessato a specifiche informazioni.

Tale circostanza, tuttavia, non può far perdere di vista che i processi “*core*” dell'Università non possono essere intesi in via discreta, ma devono essere considerati nella loro unitaria sistematicità; ciò, al fine di evitare il rischio che l'eccessiva focalizzazione su aspetti, pur fondamentali, faccia perdere di vista l'unitaria sistematicità delle funzioni universitarie.

Di fatto, dunque, ogni valutazione è, da un lato, influenzata dalle finalità cognitive del destinatario delle informazioni e, d'altra parte, inscindibilmente contestualizzata in un sistema istituzionale, nel cui complesso solo può essere correttamente interpretata.

In tal senso, la valutazione delle Università è da considerarsi quale *sistema integrato*, sotto quattro diversi profili; in primo luogo, la valutazione è sistematica proprio perché soddisfa un fabbisogno informativo di molti *stakeholder* e, dunque, integra in sé differenti profili cognitivi, senza snaturarli, ma ponendoli in relazione. In effetti, poiché la conoscenza dell'Università è sempre sistemica, la contestualizzazione dei singoli processi valutativi in un processo integrato permette anche a *stakeholder* esterni al sistema universitario di coglierne la peculiare complessità e la singolare unitarietà, non riscontrabile in altre organizzazioni con la medesima intensità.

In seconda istanza, non va dimenticato che la valutazione opera, prima di tutto, a livello istituzionale, riguardando simultaneamente i diversi ambiti in cui si esplica l'attività degli Atenei²¹; in altri termini, la valutazione non può che prendere avvio dalla constatazione della stretta interrelazione funzionale tra differenti profili gestionali, testimoniata anche dalla polifunzionalità delle risorse umane accademiche. In particolare, si noti che il personale docente esplica la propria funzione tanto nella ricerca quanto nella didattica, nonché nelle attività istituzionali di

²⁰ A tale riguardo, tuttavia, ogni analisi che prenda ad oggetto un sistema sociale non può aspirare alla completa oggettività, in quanto essa viene inevitabilmente condizionata dal “filtro” – storico, culturale, esperienziale – del soggetto valutatore; nell'ambito di tali scienze sociali la conoscenza «... è vincolata a presupposti “soggettivi” in quanto essa si occupa soltanto di quegli elementi della realtà che hanno una relazione – per quanto indiretta – con i processi a cui attribuiamo un significato culturale». MAX WEBER, *L'«oggettività» conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, in MAX WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, 1958, p. 98.

²¹ In tale direzione vanno tutti i processi di valutazione ad evidenza europea; si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al progetto promosso dall'*European University Association* denominato *Institutional Evaluation Programme*, che comprende una fase di autovalutazione ed una di valutazione esterna che coprono l'intero set di attività degli Atenei, facendone compiuta sintesi.

governo dell'Ateneo; tale multidimensionalità fa sì che i processi gestionali dell'Ateneo debbano essere considerati, primariamente e prevalentemente, in chiave sistemica, anche uscendo da logiche di *ranking* basati esclusivamente su aspetti limitati della gestione, quali quelli legati a particolari *output* ed a particolari modalità per la loro misurazione.

In stretta relazione a ciò consegue un terzo ordine di motivazioni: il sistema integrato trova origine nella molteplicità di criteri ed indicatori adottati – e adottabili – tesi a cogliere le differenti “dimensioni” dell'attività oggetto di valutazione; difficilmente sarà, cioè, possibile cogliere appieno la portata informativa di un indicatore se esso non è collegato a sistema ad altri, indipendentemente dal fatto che, poi, un utilizzatore possa ritenere maggiormente significativo – rispetto ai propri fini – un indicatore piuttosto che un altro. In altri termini, il sistema di valutazione è integrato in quanto teso a cogliere il processo di creazione di valore pubblico il quale, per definizione, è complesso e multidimensionale, ma comunque unitario; chiaramente ogni *stakeholder* ne coglie l'aspetto per il quale nutre una più spiccata sensibilità, ma il valore non si esaurisce compiutamente in tale aspetto, qualunque esso sia.

Infine, vi è una sistematicità che deriva dalla partecipazione ai processi di valutazione sia di attori locali – i Nuclei di Valutazione, i servizi interni di controllo di gestione, ecc. – sia di organi centrali, qual è, soprattutto, il Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario. Tale coordinamento è funzionale alla valutazione del sistema universitario nel suo complesso mediante il ricorso a criteri – seppur minimali – omogenei, determinando la genesi di processi valutativi nei singoli Atenei. Nondimeno, la stessa nascita contestuale del CNVSU e dei Nuclei di Valutazione è testimonianza della volontà di creazione di un sistema integrato²² che, da un lato, consenta la formulazione di politiche universitarie a livello nazionale e, dall'altro, ingeneri la nascita di una cultura della valutazione nell'ambito della gestione delle Università.

Al di là della specifica normativa che regola il funzionamento del sistema di valutazione esistente – peraltro sempre oggetto di possibili e probabili riforme – e dei concreti utilizzi sin qui rilevati per gli esiti delle valutazioni, l'integrazione verticale della valutazione permette di contestualizzare ancor meglio i processi del valore realizzati a livello locale in un generale contesto politico-istituzionale, favorendo anche processi di *benchmarking*, di circolazione delle *good practices*, di parametrizzazione delle *performance*, ecc.

Tale sistema integrato produrrà, poi, una molteplicità di *output* che verranno destinati ora ad uno *stakeholder* ora ad un altro, sulla base di un'attenta selezione delle informazioni ad esso necessarie; pertanto, a titolo meramente esemplificativo, l'esito del sistema integrato è rappresentato da documenti di comunicazione sociale – istituzionalizzati, come un Bilancio Sociale o un Bilancio di Mandato, o informali –, da *report* necessari per il consolidamento di informazioni a livello di sistema universitario nazionale²³, da specifici prospetti utili all'instaurazione di rapporti di collaborazione con *partner* pubblici o privati e, soprattutto, da *report* specificamente pensati per la *governance* – centrale e periferica – dei processi gestionali universitari.

²² A questo riguardo, si veda la L. 537/1993 che ha istituito i Nuclei di Valutazione di Ateneo, nonché l'Osservatorio permanente, un organismo centrale di valutazione del sistema universitario, sostituito – con la successiva L. 370 del 1999 – dall'attuale Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario. In tal senso, anche le diverse proposte di riforma del CNVSU – prima fra tutte quella relativa alla creazione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca – hanno confermato la necessità di un sistema a due livelli, nazionale e locale e, anzi, la volontà di integrare ancor più i processi valutativi, concentrando in un unico organo centrale la valutazione di tutte le attività e le funzioni svolte dagli Atenei, eliminando ogni potenziale dicotomia, come quella che si era formata tra CNVSU e Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR).

²³ A tale riguardo, si pensi, ad esempio, ad alcune attività dei Nuclei di Valutazione, quale la Relazione annuale sui risultati dell'attività dei corsi di dottorati di ricerca, redatta a norma dell'art. 3 co. 2 del D.M. 224/1999, che dev'essere, poi, riportata nella banca dati del CNVSU, ed alle valutazioni, previste dagli artt. 8 e 9 del D.M. 544/2007, relative all'istituzione ed all'attivazione dei corsi di studi della nuova offerta formativa ex D.M. 270/2004, i cui esiti devono essere inseriti nella Banca Dati dell'Offerta Formativa, per l'analisi del Consiglio Universitario Nazionale e del CNVSU.

4.1. La destinazione “strategica” della valutazione

Nonostante le molte destinazioni che la valutazione può legittimamente assumere, si vuole ora mettere in luce come essa sia – naturalmente e primariamente – indirizzata ad orientare una consapevole *governance* degli Atenei e, anzi, ne sia un fattore strategico affinché esso si palesi effettivamente foriero di processi generativi di valore pubblico.

In linea generale, va ribadito che la valutazione è fattore strategico in quanto essa permette di strutturare la *governance* sulla base di una visione *public value based*, ovvero sia in un’ottica che vede la direzione strategica degli Atenei come finalizzata a generare obiettivi di lungo periodo, linee di condotta, metodologie operative e strutture organizzative di creazione di valore pubblico, apprezzabili sia a livello sistemico-istituzionale sia nelle concrete attività di ricerca e didattica svolte.

Ciò discende dal fatto che i sistemi di valutazione – ovviamente quando correttamente strutturati e condotti mediante metodi efficaci – permettono di palesare, per prodotti e processi, i livelli di qualità e, dunque, il loro valore secondo le finalità proposte. In altri termini, il governo dei processi gestionali necessita della valutazione affinché gli esiti delle scelte possano essere apprezzati in chiave di valore pubblico, in modo tale che le scelte successive possano confermare o, eventualmente, modificare le linee strategiche intraprese, per mantenere ed incrementare i livelli di valore generato.

La visione strategica della valutazione può essere declinata in quattro elementi chiave, che rappresentano anche leve affinché i processi gestionali degli Atenei giungano effettivamente alla creazione di valore pubblico e, soprattutto, alla formulazione di una chiara *vision* fondata sul concetto di valore pubblico:

1. formulazione della *mission* dell’Ateneo e dei suoi obiettivi strategici;
2. implementazione di politiche culturali della qualità;
3. ripartizione delle risorse;
4. comunicazione – interna ed esterna – delle *performance*.

In merito al primo punto, posto che oggi la *governance* degli Atenei non può esimersi dal chiarimento della propria identità strategica, anche in ragione della propria storia e delle caratteristiche del proprio contesto di sviluppo, va notato che il concetto di valutazione va integrato in sede di formulazione stessa delle linee strategiche, in quanto ragionare in termini di valutazione permette di strutturare ogni processo gestionale – sia esso “*core*” o funzionale – come processo del valore. Ripensare la *governance* in termini di valore, dunque, significa anche permettere alla valutazione di orientare le scelte di fondo in ordine alle attività principali da perseguire, alle attività didattiche ed alle linee di ricerca da incentivare, agli eventuali servizi di contesto da decentrare o esternalizzare, affinché l’Università concentri le risorse – ovviamente scarse – sui processi eccellenti o potenzialmente tali.

In secondo luogo, può essere concepita una cultura della qualità solo facendo sperimentare al corpo docente e, in generale, a tutti coloro che vivono quotidianamente l’Università la valutazione non solo come suoi “oggetti”, bensì anche come soggetti attivi della stessa: se, dunque, si vuole perseguire una strategia del valore, essa deve intridere profondamente tutti i processi universitari ed essere condivisa da coloro che li pongono in atto. Tale diffusione della cultura del valore può essere realizzata mediante una partecipazione attiva al riconoscimento del valore creato e dei fattori che lo generano mediante sistemi di autovalutazione che precedano, integrino ed agevolino le valutazioni esterne indipendenti.

In terzo luogo, in un frangente storico di particolare ristrettezza delle risorse pubbliche destinate alle Università, ma anche in ordine al vincolo etico necessariamente gravante sull’utilizzo delle risorse pubbliche, la valutazione è fattore strategico per la distribuzione delle risorse finanziarie. Infatti, politiche virtuose di destinazione delle risorse sono quelle che si ba-

sano su elementi di merito, che, per essere oggettivi e neutrali, devono essere il frutto di una valutazione consapevole, condivisa e il più possibile sistemica. Inoltre, il riparto delle risorse sulla base di valutazioni di merito permette di ingenerare un'incentivazione di comportamenti virtuosi, scarsamente promossi da metodi di riparto delle risorse basati su criteri di spesa storica o di mera proporzionalità.

Infine, il quarto elemento di rilievo è rappresentato dalla comunicazione, fattore strategico imprescindibile al fine di inserire gli Atenei in un contesto competitivo, già esistente, seppur spesso poco riconosciuto; comunicare – sia agli *stakeholder* interni sia, soprattutto, ai portatori di interesse esterni – sulla base degli esiti di una valutazione consapevole e condivisa può permettere di sottrarre l'Ateneo ad una competizione fondata sulla gestione di elementi di giudizio parziali ed incompleti, se non anche pregiudiziali (Figura 3).

Figura 3 – Le dimensioni della valutazione strategica



In chiusura, non va negato come, attualmente, persista un vincolo evidente alla piena realizzazione del binomio valutazione-governance strategica, conseguente alla strutturazione della *governance* universitaria. Tale struttura istituzionale è, infatti, fondata su base rappresentativa, piuttosto che funzionale; ciò non agevola la formulazione di linee strategiche fondate sull'idea del valore pubblico, bensì rischia di bloccare l'attenzione su logiche corporative che perpetuano meccanismi operativi di tipo burocratico.

In merito, le responsabilità sono in carico all'intera comunità accademica, ma, soprattutto, alle politiche nazionali ed internazionali in ordine al sistema universitario ed all'autonomia concessa agli Atenei in ordine alla costruzione della propria *governance*.

ANGELA BROGLIA
Ordinario di Economia Aziendale

GIORGIO MION
Ricercatore di Economia Aziendale

Università di Verona
 Facoltà di Economia