



**MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA**  
**Osservatorio per la valutazione del sistema universitario**

*Luigi Biggeri*

**Programmazione e valutazione  
dello sviluppo del sistema universitario**

Reprint dell'articolo pubblicato su:  
*La programmazione del sistema universitario, "UR", 2 (1998)*

*- ottobre 1998 -*

**REPRINT 1/98**

L'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 5, comma 23, della legge 537/93, la quale dispone inoltre che presso le università vengano istituiti i nuclei di valutazione. Esso è stato istituito, presso il Murst, con il DM del 22 febbraio 1996.

La finalità dell'Osservatorio è di valutare i risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione e di verificare i piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario. Ulteriori compiti specifici assegnati all'Osservatorio dal decreto istitutivo e da successive norme sono: parere sui criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati e sui requisiti di idoneità delle sedi di dottorato di ricerca; verifica delle disponibilità di risorse per l'istituzione di nuove università statali e non statali e dei nuovi corsi di studio in Scienze motorie; adempimenti in relazione al diritto allo studio, agli accessi all'istruzione universitaria, al nuovo regolamento sulla programmazione ed allo sviluppo del sistema universitario.

## **Indice**

1. Premessa: la valutazione dei precedenti piani di sviluppo
2. Lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario secondo il nuovo regolamento: le innovazioni più rilevanti
3. L'opportunità di alcuni chiarimenti e di integrazioni al regolamento
4. La necessità di costruire un vero sistema di programmazione e di valutazione: le azioni da implementare

## **Appendice**

Figura 1 - Gli attori e le procedure della programmazione DPR 27.1.98, n. 25

Figura 2 - Processo di programmazione - controllo, processo di valutazione e loro interazioni

## **1. Premessa: la valutazione dei precedenti piani di sviluppo**

Nel novembre 1997, dopo un lavoro molto approfondito protrattosi per quasi un anno, l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario ha concluso la verifica dell'attuazione dei Piani di sviluppo dell'Università relativi agli anni 1986-90 e 1991-93. Le metodologie di valutazione impiegate e i risultati della verifica, illustrati nel documento Doc 4/97, vengono riportati in questo numero di UR poiché, a nostro avviso, dalla loro lettura si possono trarre utili insegnamenti, tanto ai fini della valutazione della seconda fase della programmazione universitaria in Italia in vigore in quel periodo, quanto per i criteri da seguire e per le attività da implementare per la programmazione del sistema universitario.

Proprio per questo motivo, prima di analizzare il nuovo Regolamento che disciplina i procedimenti relativi allo sviluppo e alla programmazione del sistema universitario, riteniamo opportuno sintetizzare i principali problemi rilevati, anche perché se ne possono trarre utili indicazioni per ulteriori riflessioni e "aggiustamenti" delle nuove procedure in fase operativa.

Dalle analisi e verifiche svolte è emerso che in occasione dei piani 1986-90 e 1991-93 vi sono state molte difficoltà di attuazione e di realizzazione degli obiettivi programmati dovute, principalmente, ai seguenti motivi:

- non chiara o addirittura mancata definizione ex-ante degli obiettivi, generali e specifici, che si volevano perseguire; questi, anche quando menzionati (ad esempio per il piano 1991-93) spesso non erano veri e propri obiettivi, rappresentando piuttosto l'indicazione di strumenti da impiegare per il raggiungimento di finalità più generali (si vedano in proposito le proposte di nuove istituzioni di università e corsi di laurea);
- mancanza di una indicazione stringente degli strumenti e delle modalità attraverso le quali raggiungere gli obiettivi;
- non sufficiente specificazione dei tempi delle varie fasi di realizzazione dei piani;
- presenza di sfasamenti tra interventi previsti e disponibilità delle risorse finanziarie, che pure sono state piuttosto consistenti;
- mancata definizione, in modo preciso, dei criteri di ripartizione delle risorse tra gli atenei; in particolare nella normativa si faceva riferimento non ai criteri ma alle variabili di cui si doveva tener conto senza precisare il loro ordine di importanza, per cui ogni organismo coinvolto nell'indicazione e/o valutazione dei criteri da adottare e adottati poteva far riferimento ad una graduatoria propria assegnando più importanza alle variabili che riteneva prioritarie;
- carenza, almeno in termini normativi, del necessario coordinamento tra l'assegnazione delle risorse per le specifiche iniziative e quelle dei fondi per l'edilizia e per le grandi attrezzature scientifiche;
- notevoli carenze degli aspetti procedurali e organizzativi; per quanto riguarda i primi, il processo di formazione dei documenti di programmazione è risultato complesso e lento provocando notevoli ritardi rispetto ai tempi previsti per la predisposizione ed approvazione dei piani; il processo decisionale ha forse interessato troppi attori e, comunque, particolarmente delicato si è rivelato il passaggio dei piani nelle Commissioni parlamentari dove si sono espresse le istanze più forti verso una incontrollata proliferazione di sedi e di istituzioni, al di fuori di una logica programmatica, senza un'adeguata valutazione tecnica delle risorse minime necessarie e della domanda effettiva di istruzione universitaria e un qualsiasi coordinamento tra le strutture già esistenti (in alcuni casi sono state previste nuove facoltà e/o nuovi corsi di laurea che non erano stati neppure richiesti dalle università);
- le iniziative previste dai piani per il raggiungimento di alcuni obiettivi sono state molte, e forse troppo numerose; si rilevano inoltre vari "scollamenti" tra obiettivi, iniziative e strumenti impiegati, e varie difficoltà nelle procedure di attuazione;

- nell'individuazione delle nuove iniziative di offerta didattica non sembra si sia proceduto secondo una logica di programmazione dello sviluppo delle strutture universitarie sul territorio facendo specifico riferimento ai flussi territorialmente stimati della domanda di istruzione universitaria (cioè verificando i potenziali bacini di utenza delle nuove iniziative), ai possibili sbocchi professionali (fabbisogni formativi del Paese) e alle infrastrutture esistenti; in sostanza non sono state effettuate puntuali valutazioni delle iniziative, né in termini assoluti, né in termini comparativi di compatibilità con il sistema nel suo complesso; è così prevalsa ancora una volta, almeno in gran parte, la logica incrementale e della distribuzione a pioggia, senza che mai si sia ritenuta opportuna la valutazione dell'eventuale soppressione delle iniziative preesistenti non valide e/o di quelle nuove che non riescono a conseguire gli obiettivi previsti;
- non è stata definita la strategia da seguire per programmare e organizzare i singoli interventi, partendo da analisi e valutazioni fatte con riguardo e nell'ambito del bacino territoriale di utenza interessato con proposte di modelli organizzativi dell'università diversi a seconda delle diverse situazioni, e neppure sono stati definiti i criteri per valutare le diverse fasi di attuazione delle iniziative e per verificare se quelle sviluppate avevano avuto successo o meno;
- la valutazione delle singole iniziative a livello di ateneo, indispensabile per capire gli effetti degli interventi e l'effettivo funzionamento del sistema universitario nelle sue varie componenti, è stata, comunque, impedita dall'assenza di un'adeguata ed omogenea documentazione dei singoli atenei, che presentasse gli elementi (quali la definizione ex-ante degli obiettivi delle singole iniziative proposte, dei tempi necessari per il loro perseguimento, delle risorse statali necessarie, delle capacità di autofinanziamento locale) indispensabili per una valutazione ex-post dei risultati conseguiti;
- infine, come del resto è già emerso dai punti precedenti, la mancanza di qualsiasi riferimento ai criteri da impiegare sia per la valutazione ex-ante dei presupposti per le iniziative da attivare, sia per la valutazione ex-post delle iniziative avviate e del perseguimento degli obiettivi previsti; tra l'altro non è stato mai indicato chi (e come) doveva fare le valutazioni successive previste dalla legge 245/90.

Concludendo la premessa-sintesi del documento, l'Osservatorio puntualizzava come, in relazione a quanto emerso, occorresse certamente un ripensamento complessivo delle norme e delle procedure della programmazione del sistema universitario, anche alla luce delle opportunità di delegificazione offerte dalla legge 57/97 (la cosiddetta "Bassanini I"), alla luce della autonomia dei singoli atenei e nell'ambito del coordinamento e delle verifiche di coerenza per lo sviluppo dell'intero sistema nonché di valutazione dei risultati da parte del livello centrale. Le osservazioni e le indicazioni sopra riportate in sintesi, e in modo più esteso nel documento citato, dovevano consentire, a nostro avviso, di individuare le linee in base alle quali operare per la revisione delle regole. E, infatti, si concludeva affermando che certamente -pur nell'ambito dell'autonomia delle singole sedi- i punti chiave delle norme sulla programmazione del sistema universitario dovevano riguardare le procedure per la individuazione degli obiettivi e delle proposte e i livelli decisionali relativi, le analisi di supporto alle proposte, le verifiche e l'accreditamento ex-ante delle nuove iniziative (che per l'attivazione di nuove facoltà e corsi potevano essere fatte dai Nuclei di valutazione interna delle università) e le valutazioni ex-post della qualità effettiva di tali iniziative e dei risultati conseguiti, nonché le regole per l'eventuale soppressione di atenei, facoltà e corsi già esistenti.

## 2. Lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario secondo il nuovo regolamento: le innovazioni più rilevanti

Recentemente, come è noto, è stato emanato un nuovo Regolamento che disciplina i procedimenti relativi allo sviluppo e alla programmazione del sistema universitario (DPR. n° 25/98, G.U. n° 39 del 17.2.98), che innova profondamente rispetto alla situazione preesistente.

L'occasione del cambiamento della normativa è stata proprio la delegificazione prevista, dalla citata legge Bassanini 1, anche per le materie concernenti lo sviluppo e la programmazione del sistema universitario (precedentemente regolate dalla legge 245/90), ma certamente altri motivi più importanti hanno spinto a effettuare sostanziali cambiamenti, tra i quali ricordiamo:

- a) in primo luogo, la evidente insufficienza della precedente normativa messa in luce da vari interventi della Conferenza dei Rettori Italiani (CRUI) e del Consiglio Universitario Nazionale (CUN), e, in modo più puntuale, dalle verifiche sui piani di sviluppo, prima richiamate, svolte dall'Osservatorio;
- b) in secondo luogo, la necessità di accelerare e completare il processo di autonomia degli atenei, con il Murst che dovrà sempre più avere le caratteristiche di organo di indirizzo, coordinamento e monitoraggio;
- c) infine, l'inizio e il riconoscimento della valutazione, nel e del sistema universitario, quale attività indispensabile nel nuovo modello di governo dell'università, imperniato sullo sviluppo delle autonomie e delle responsabilità e sulla necessità di adattare in modo continuo gli scopi e le modalità operative per rispondere ai mutamenti e ai bisogni diversificati della società.

Il nuovo regolamento è certamente ben strutturato e nel complesso va giudicato positivamente: sono state infatti costituite le premesse per ottenere validi risultati, anche se come vedremo occorrono ulteriori precisazioni ed azioni e molto impegno.

Esso distingue in modo puntuale tra obiettivi, generali e specifici, strumenti e procedure per la definizione delle iniziative da realizzarsi con i piani triennali.

Infatti, come prima cosa, il regolamento indica chiaramente, in termini generali, l'obiettivo principale della programmazione che è la *qualificazione del sistema universitario*: (i) da perseguire corrispondendo alle esigenze di sviluppo culturale, sociale, civile ed economico (con particolare riferimento alla evoluzione e alle richieste del mercato del lavoro) e contribuendo alla riduzione degli squilibri territoriali, e (ii) da realizzare mediante la razionalizzazione dell'offerta formativa degli atenei e il potenziamento della ricerca in essi realizzata (finalmente anche la ricerca ha il posto che le compete!). Passa poi a specificare gli strumenti e le modalità della programmazione, che sono: (i) l'istituzione, la soppressione e la trasformazione di corsi, facoltà e atenei; (ii) l'adeguamento delle risorse delle università; (iii) gli accordi di programma tra Murst, atenei ed altri soggetti pubblici e privati; (iv) la partecipazione e il sostegno a iniziative cofinanziate dalla Unione Europea o da soggetti terzi. Infine, indica, in modo chiaro e convincente le procedure attraverso le quali si attua la programmazione triennale: (i) definizione degli obiettivi specifici del triennio e finalizzazione delle risorse, tramite un apposito decreto ministeriale; (ii) formulazione delle proposte da parte delle università e degli altri soggetti pubblici e privati; (iii) definizione delle iniziative da realizzare nel periodo del piano e dei criteri di ripartizione delle relative risorse finanziarie; (iv) valutazione dello stato di attuazione della programmazione.

E' quest'ultima parte del regolamento che più ci interessa da vicino, sia per il legame esistente tra programmazione e valutazione, sia perché è quella che consente di arrivare alla attuazione delle iniziative e ad ottenere concretamente i risultati.

Per illustrare le procedure e gli attori della programmazione triennale, abbiamo predisposto, per ognuna delle quattro fasi sopra indicate, uno schema semplificato (e quindi

senza alcune specificazioni) delle operazioni da svolgere e degli attori che intervengono (si veda la figura 1).

Esaminando gli schemi e ricordando le norme sulla programmazione prima vigenti ( si vedano gli schemi contenuti nel Doc 4/97 dell'Osservatorio riportato in questo numero di UR), è facile mettere in luce alcuni cambiamenti sostanziali che a nostro avviso hanno senz'altro migliorato le procedure di programmazione.

Ora giustamente il punto di partenza non è più costituito dalle proposte delle università (che prima erano numerosissime e non coordinate), ma dalla definizione degli obiettivi che nel triennio si vogliono perseguire a livello di sistema universitario; gli atenei e gli altri soggetti pubblici e privati potranno pertanto avanzare proposte soltanto sugli obiettivi previsti dal piano. D'altra parte si deve tener presente che, comunque, proprio per garantire una reale autonomia degli atenei nel campo dell'offerta didattica, il regolamento prevede (art. 2, comma 4) che le università possono autonomamente istituire, al di fuori del piano, nuove facoltà e corsi nel territorio sede dell'ateneo, ma con risorse a carico dei propri bilanci e senza oneri aggiuntivi sui trasferimenti statali al sistema universitario; istituzione che può essere fatta sulla base di una relazione tecnica del Nucleo di valutazione interno e una volta acquisito il parere del Comitato regionale di coordinamento (in modo da avere un confronto-accordo con le altre università della regione).

Secondo aspetto importante, è che il coinvolgimento delle istanze rappresentative del mondo universitario, con i pareri del CUN, della CRUI e del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU), e delle rappresentanze politiche, con i pareri delle Commissioni competenti per materia della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, avviene soltanto nel momento della definizione degli obiettivi e della finalizzazione delle risorse finanziarie, cioè nella parte più generale di definizione del piano e non come avveniva prima al momento della definizione di tutto il piano compresi i singoli interventi di istituzione di nuove università, facoltà, etc. (che aveva provocato, come già detto, istanze non sempre corrette). Da segnalare l'inserimento del CNSU tra gli attori di questa prima fase del processo.

Altre novità di rilievo si ritrovano nella seconda fase, che è certamente quella più complessa del nuovo sistema di programmazione universitaria. Essa parte dal decreto che stabilisce gli obiettivi e da la possibilità sia agli atenei che ad altri soggetti pubblici e privati di avanzare proposte coerenti con tali obiettivi, indicando le risorse necessarie, disponibili e da acquisire; proposte che devono essere corredate da una relazione tecnica predisposta dal Nucleo di valutazione dell'ateneo (e per gli altri soggetti ed università non statali chi fa la relazione?) e sottoposte ai pareri motivati dei Comitati regionali di coordinamento che le trasmetteranno al Ministero. L'Osservatorio, infine, predisporrà una apposita relazione tecnica su tutte le proposte.

Da rilevare che la composizione dei Comitati regionali di coordinamento è stata modificata, con lo stesso regolamento, prevedendo la presenza dei soli rettori (senza più i presidi) delle università statali e non statali della regione, del presidente della regione e di rappresentanti degli studenti, dandogli quindi maggiormente le caratteristiche di organo di definizione-valutazione dell'offerta di formazione superiore a livello regionale.

Tuttavia l'innovazione più importante è certamente data dalla istituzionalizzazione della valutazione, sia a livello locale che nazionale, richiedendo una "relazione tecnica" da parte sia dei Nuclei di valutazione interni che dell'Osservatorio. Si configura così per la prima volta un *processo di programmazione e valutazione* per lo sviluppo del sistema universitario basato su tre livelli: locale, regionale e nazionale; dove, mentre gli organi degli atenei, i Comitati regionali di coordinamento e il Ministero esprimono gli obiettivi "politici" dei piani ai vari livelli, gli organi tecnici della valutazione -i Nuclei e l'Osservatorio- sono chiamati a dare ai diversi livelli una valutazione "con riguardo alla congruità tra proposte, obiettivi dichiarati e mezzi indicati".

La terza fase si svolge tutta internamente al Ministero che, tenendo conto degli obiettivi indicati nel primo decreto sul piano triennale e sulla base delle proposte, dei pareri e della relazione dell'Osservatorio, individua: (i) le iniziative da realizzare; (ii) gli strumenti e modalità di realizzazione e (iii) i criteri di ripartizione delle relative risorse finanziarie; che specifica in un apposito decreto ministeriale che deve essere comunque emanato decorsi 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto sugli obiettivi del piano. E' quindi il Ministero che una volta determinati gli obiettivi di fondo decide sulle singole proposte nell'ambito di una autonoma politica di coordinamento. Da rilevare che quando le iniziative riguardano la istituzione e la soppressione di università devono essere predisposti appositi decreti ministeriali (art. 2, comma 5 del regolamento).

Infine, il quadro della programmazione del sistema universitario è completato da una ulteriore attività di valutazione, da noi denominata fase 4, che prevede che l'Osservatorio predisponga, ogni anno, un rapporto sullo stato di attuazione della programmazione e, alla fine di ogni triennio, un rapporto sui risultati della medesima, anche se non è specificato come deve essere attuato e garantito il monitoraggio della attuazione delle iniziative da parte degli atenei e degli altri soggetti eventualmente coinvolti (cioè come si deve organizzare il flusso delle informazioni; si veda il punto interrogativo della figura 1).

### **3. L'opportunità di alcuni chiarimenti e di integrazioni al regolamento**

Come abbiamo detto, pur dando un giudizio senz'altro positivo sul regolamento, vi sono alcuni punti che richiedono di essere specificati o chiariti.

Innanzitutto, il tempo utile per le fasi 2 e 3 attraverso le quali si attua la programmazione triennale, e cioè per la formulazione delle proposte da parte delle università fino ad arrivare alla scelta del Ministero delle iniziative da attivare, è sicuramente troppo limitato, almeno in occasione di questa prima applicazione del regolamento, in quanto presuppone livelli organizzativi che attualmente normalmente non ci sono nel sistema universitario italiano. Ma su questo ritorneremo tra poco.

In secondo luogo, non vi è dubbio che l'aver inserito tra gli strumenti della programmazione gli accordi di programma, tra Murst, atenei ed altri soggetti pubblici e privati, rende l'azione del Ministero molto più flessibile e incisiva. Occorre però precisare, e definire come accertare, che questi accordi vengano fatti nell'ambito degli obiettivi stabiliti dal piano e coordinati con gli altri interventi, e tenendo conto della coerenza e compatibilità complessiva di tutte le altre iniziative.

In terzo luogo, è evidente, ed è anche specificato nel comma 7 dell'art. 2 del regolamento, che i fondi per la programmazione del sistema universitario sono quelli determinati dalla legge finanziaria per la predetta finalità. Ma, onde evitare una non coerente e a volte inadeguata allocazione di risorse, sarebbe bene precisare che nella programmazione dello sviluppo del sistema universitario vi deve essere un piano coordinato di collegamento anche con gli altri interventi previsti attraverso l'attribuzione di altri fondi agli atenei, ad esempio per l'edilizia. Incidentalmente, anche questo non è oggetto di analisi in questa nota, ci sembra opportuno rilevare che le risorse finanziarie, pari a 360 miliardi di lire, previste dal piano di sviluppo per il triennio 1998-2000 (definito dopo il regolamento con il DM 6/3/98) sono davvero irrisorie tenuto conto dei sicuramente troppi e generici obiettivi che il piano stesso ha stabilito (ripetendo in una certa misura alcuni errori del passato).

In quarto luogo, il fatto che le università possono autonomamente istituire, al di fuori del piano con risorse a carico dei propri bilanci, nuove facoltà e corsi nel territorio sede dell'ateneo costituisce un elemento molto importante per l'autonomia degli atenei. Ma su questo è bene essere chiari: autonomia non deve voler dire autarchia o anarchia, e quindi corsa sfrenata ad attivare nuove iniziative, magari non coerenti con il sistema universitario locale. E' perciò ovvio che tanto a livello locale per le singole sedi e per il coordinamento

regionale, quanto, soprattutto, a livello di indirizzo e coordinamento del sistema universitario nel suo complesso, è sicuramente indispensabile un monitoraggio attento dei risultati. Del resto una qualche forma di “certificazione della qualità” dei processi formativi attivati, sia con i piani che al di fuori dei piani, dovrà pure essere prevista.

Infine, il regolamento dice troppo poco sulle modalità per la scelta delle proposte e, soprattutto, sulla diverse fasi di attuazione delle iniziative e sulle modalità per verificare se quelle sviluppate hanno successo o meno, nonché su come comportarsi con quelle nuove che non riescono a conseguire gli obiettivi previsti.

#### **4. La necessità di costruire un vero sistema di programmazione e di valutazione: le azioni da implementare**

Sappiamo tutti che la presenza di valide norme e procedure di programmazione è una premessa indispensabile, ma esse non assicurano da sole il conseguimento dei risultati desiderati. Come abbiamo illustrato nella relazione su “La valutazione del sistema universitario” (riportata nel numero 4/97 di UR), occorre che contemporaneamente si attuino e vengano sviluppati i processi e le funzioni di programmazione e controllo (di gestione) e di valutazione ai diversi livelli nei quali si strutturano i processi decisionali (Murst, Università, unità di formazione e di ricerca all’interno delle università), siano essi relativi a decisioni strategiche di politica universitaria e di indirizzo, ovvero riguardanti le scelte inerenti gli aspetti gestionali dell’azione amministrativa necessaria per consentire l’implementazione degli obiettivi assegnati alle politiche.

Come abbiamo visto, il nuovo regolamento sulla programmazione ha attribuito un ruolo importante e forse strategico alla attività di valutazione, istituzionalizzando l’intervento dei Nuclei di valutazione (che sono chiamati a predisporre una relazione tecnica per qualsiasi proposta dell’ateneo, sia nell’ambito dei piani di sviluppo che al di fuori dei piani) e dell’Osservatorio (che è chiamato a predisporre una relazione sulle proposte di piano e, successivamente, i rapporti sullo stato di attuazione della programmazione e sui risultati da essa conseguiti). E’ certamente questo un passaggio importante per la costruzione del sistema nazionale di valutazione del sistema universitario al quale va dato una risposta forte. Quanto ciò sia possibile, al momento attuale, per i Nuclei di valutazione è ben illustrato nella nota del professor Stefanelli contenuta in questo stesso numero di UR. Noi vorremmo indicare brevemente alcune delle condizioni che devono essere garantite e le attività che devono essere implementate affinché si crei un vero sistema interagente di programmazione e di valutazione per realizzare gli obiettivi previsti dai piani di sviluppo.

Schematicamente, nella figura 2, ricordiamo come si devono svolgere i processi di programmazione e controllo (di gestione) e di valutazione a ciascun livello nel quale si sviluppano i processi decisionali e le attività (per maggiori dettagli si rinvia numero 4/97 di UR). Lo schema richiama in generale le fasi fondamentali dei due processi, ma per renderlo operativo occorre, ovviamente, “adattarlo” alle specifiche situazioni, in termini di oggetto della programmazione e la valutazione e di livello al quale si effettuano.

Con riferimento alla programmazione universitaria alcune considerazioni emergono subito. E’ evidente che il regolamento più volte richiamato ha specificato soltanto alcune delle attività indicate nella figura: le procedure per definire gli obiettivi e le azioni (gli interventi) a livello di sistema universitario e quando e a quale livello inserire l’attività di valutazione. Ma non dice nulla, e non poteva dirlo, su come si arriva a specificare gli obiettivi e le proposte a livello di ateneo, e, soprattutto, su come si organizza la successiva attività di scelta delle proposte a livello centrale (per individuare le iniziative da attivare), e di attuazione delle iniziative, nonché quella di valutazione.

In realtà sia a livello di ateneo che a livello di Ministero occorre impegnarsi per attivare i processi indicati nella figura e occorre quindi avere o organizzare le infrastrutture (uffici,

attrezzature, etc.) necessarie per svolgere le previste attività anche quelle successive al momento decisionale. Purtroppo questo modo di operare non sempre rientra oggi tra le modalità organizzative e di lavoro degli atenei e del Murst, ma va implementato se si vuole raggiungere gli obiettivi previsti a livello locale e dalla programmazione universitaria. Infatti, soltanto se le attività di programmazione e di valutazione si svolgono abitualmente e continuativamente (e non una tantum quando si avviano i piani!) allora sarà possibile completare le fasi 2 e 3 della programmazione in tempi brevi e si sarà sicuri che le proposte da parte degli atenei e le scelte da parte del Ministero risulteranno valide e che sarà poi possibile effettuare il necessario monitoraggio delle iniziative.

Quando si dice organizzare le infrastrutture necessarie per le attività di programmazione e di valutazione è evidente che un posto di primo piano spetta alla costruzione dei pertinenti *sistemi informativi* per la gestione e per la valutazione sia a livello di ateneo che a livello di Ministero, che possibilmente dovrebbero essere tra loro collegati in una rete nazionale. Non è infatti pensabile di svolgere adeguatamente queste attività senza disporre di adeguate basi di dati sulle variabili che devono essere analizzate per prendere adeguate decisioni e per effettuare le valutazioni. Attualmente tali sistemi informativi sono disponibili soltanto presso qualche ateneo e a livello nazionale vi sono soltanto basi di dati settoriali, non sempre facilmente integrabili. L'Osservatorio ha più volte specificato le informazioni necessarie per effettuare le richieste verifiche e le valutazioni su singoli temi e il Murst si sta attrezzando per la costruzione di un sistema informativo-statistico (si veda la convenzione Murst-Istat) e, più recentemente, per la costruzione e lo sviluppo di un sistema informativo integrato per tutte le attività del Ministero. C'è però ancora molta strada da fare, soprattutto nel campo della costruzione di coerenti e comparabili sistemi informativi di ateneo e la speranza è che si investano risorse, celermente e adeguatamente, in questi settori, sia al livello locale che nazionale.

Nella situazione attuale c'è il rischio che molte proposte delle università non siano basate sulle necessarie analisi e che non siano state ben ponderate, cioè che non si parta dalla chiara definizione degli obiettivi delle singole iniziative proposte, che non si effettuino le analisi per definire i tempi necessari per il loro perseguimento, le risorse necessarie e le capacità di autofinanziamento locale, che non venga definita la strategia da seguire per programmare e organizzare i singoli interventi, il tutto partendo da analisi e valutazioni fatte con riguardo e nell'ambito del bacino territoriale di utenza interessato. E c'è il rischio che al livello centrale, senza la predisposizione di un adeguato piano operativo, non si sia in grado di comparare adeguatamente le differenti proposte in modo da effettuare le scelte più opportune. Occorre ovviamente adoperarsi per scongiurare questi rischi.

Infine, concludendo, tre ulteriori considerazioni riguardanti il campo della valutazione, una metodologica o tecnica e due di merito o "politiche".

In primo luogo, è noto che ogni valutazione si basa sulla definizione di opportuni indicatori e delle procedure o strategie di valutazione da seguire, che sono diversi o meglio specifici per i vari livelli (di ateneo o centrale) ai quali si fanno le valutazioni. E' evidente però che, nel campo della programmazione qui analizzato, essendo i compiti e gli obiettivi dei Nuclei di valutazione e dell'Osservatorio praticamente identici, sia pure a livelli diversi, è indispensabile un "forte" coordinamento tra loro proprio per definire delle griglie minime di indicatori e per seguire procedure di valutazione uguali o simili.

In secondo luogo, gli organismi di valutazione devono agire in condizioni di autonomia tecnica e funzionale e di indipendenza rispetto agli organi di governo. La distinzione tra la funzione di decisione "politica" e la valutazione deve essere esplicita e netta, sia a livello nazionale che a livello di ateneo.

Infine, in particolare a livello nazionale, la valutazione dei risultati fatta ex-post dall'Osservatorio, deve dar luogo ad effetti-azioni di retroazione opportuni sui vari stadi del

processo di programmazione e, in particolare, dovrebbe giocare un ruolo rilevante nel processo decisionale del Ministero che stabilisce come comportarsi con le nuove iniziative che non riescono a conseguire gli obiettivi previsti e quando i risultati della attuazione della programmazione sono giudicati insoddisfacenti. Da parte nostra non abbiamo dubbi che ciò avverrà.

## Osservatorio per la valutazione del sistema universitario le pubblicazioni degli ultimi 12 mesi

### DOC

#### 1998

- Valutazione del progetto di decongestionamento dell'Università degli Studi di Milano*, **Doc 1/98**, gennaio 1998
- Disponibilità di dotazioni nella università non statale S: Pio V: seconda verifica*, **Doc 2/98**, febbraio 1998
- Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000*, **Doc 3/98**, giugno 1998
- L'evoluzione della domanda di formazione universitaria: studenti, laureati e studenti equivalenti*, **Doc 4/98**, luglio 1998
- Parere dell'Osservatorio su "Criteri, procedure, tempi e modalità di istituzione delle facoltà, corsi di laurea e di diploma in scienze motorie"*, **Doc 5/98**, ottobre 1998
- Verifica delle disponibilità di dotazioni della istituenda "Libera Università di Bolzano"*, **Doc 6/98**, ottobre 1998
- Valutazione del progetto di decongestionamento dell'Università "Federico II" di Napoli*, **Doc 7/98**, ottobre 1998
- Relazione sull'attività svolta nel 1997*, **Doc 8/98**, ottobre 1998
- Programma di attività per il 1999*, **Doc 9/98**, ottobre 1998

#### 1997

- Criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati: indicazioni della esperienze passate ed ipotesi di procedure per gli interventi futuri*, **Doc 9/97**, dicembre 1997
- Parere dell'Osservatorio sulla ripartizione della quota di riequilibrio per il 1997*, **Doc 10/97**, dicembre 1997

### RdR

- Valutazione della didattica da parte degli studenti*, Gruppo di ricerca dell'Osservatorio, luglio 1998, **RdR 1/98**
- Recenti sviluppi delle politiche per il diritto allo studio nei paesi dell'Unione Europea*, Deutsches Studentenwerk, ottobre 1998, **RdR 2/98**, versione a stampa
- University Funding Mechanisms and related issues*, Cheps, ottobre 1998, **RdR 3/98**
- Scuole superiori per interpreti e traduttori: rilevazioni ed analisi per predisporre proposte utili al riordino del settore*, Gruppo di ricerca dell'Osservatorio, ottobre 1998, **RdR 4/98**
- Istituti di educazione fisica: rilevazioni ed analisi per predisporre proposte utili al riordino del settore*, Gruppo di ricerca dell'Osservatorio, ottobre 1998, **RdR 5/98**

### REPRINT

- L. Biggeri, "Programmazione e valutazione dello sviluppo del sistema universitario", reprint dell'articolo pubblicato su: *La programmazione del sistema universitario*, Università Ricerca n. 2, 1998, maggio 1998, **Reprint 1/98**