

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1407

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE JULIO, NADIA MASINI, BASSANINI, BONSAANTI, BRACCO,  
LOPEDOTE GADALETA, STAMPA**

Norme per la valutazione delle università e degli  
enti pubblici di ricerca

Presentata il 6 ottobre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — È ormai riconosciuto da più parti quanto sia necessario, anzi indispensabile, affrontare la questione della qualità e del controllo della efficienza delle università e degli Enti pubblici di ricerca (EPR). A tale proposito si pone innanzitutto il problema se sia possibile definire *standard* quantitativi e qualitativi ed indicatori di produttività per valutare il frutto delle attività degli atenei e degli EPR.

Noi riteniamo che ciò sia possibile e perciò proponiamo, attraverso questa proposta di legge, l'istituzione di un apposito Osservatorio con compiti di monitoraggio

e di valutazione delle attività didattiche e scientifiche, sulla base appunto di *standard* ed indicatori, definiti dallo stesso Osservatorio in autonomia tecnica e funzionale e con indipendenza di giudizio.

È innanzitutto interesse della società e delle famiglie, come dello Stato e dei cittadini che ne assumono l'onere finanziario, sapere che il risultato delle attività degli atenei e degli EPR è qualcosa di certo e di valutabile anche in Italia così come già lo è in altri Paesi.

Dalle esperienze maturate altrove, come dal dibattito nazionale sul sistema formazione-ricerca, viene il suggerimento

che *standard* e valutazione debbano essere riferiti a tre voci che riassumono la produzione universitaria e degli *EPR*. Esse sono:

a) la qualità didattica (ossia dell'insegnamento e della formazione) e, di qui, la qualità delle conoscenze e delle competenze degli studenti, il cui « benessere » risiede non soltanto nel diritto d'accesso agli studi, ma anche nel diritto a laurearsi o a diplomarsi e, in breve, nel diritto ad acquisire « capacità professionali »;

b) la qualità scientifica e, infine,

c) la qualità amministrativa e gestionale.

Proprio da quest'ultima è partito il legislatore italiano per sollecitare attenzione ed interventi capaci di cogliere la crescente rilevanza del tema della verifica e della valutazione delle attività e dei risultati delle università.

La legge 9 maggio 1989 n. 168, all'articolo 7, commi 7 e 8, dispone che « le università possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità » che disciplina altresì « le forme di controllo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'università, nonché dei singoli centri di spesa, e l'amministrazione del patrimonio ». Come si vede, già nel 1989, il riferimento di tale norma di indirizzo e, dunque, delle azioni di verifica e valutazione, non era solo la qualità amministrativa, ma la « gestione complessiva ». Verifica e valutazione erano dunque già riferiti alla qualità dei risultati della didattica e della ricerca, ossia dei compiti primari delle università.

Occorre tuttavia riconoscere che a questa prima preoccupazione del legislatore sono seguiti interventi assai inadeguati. In larga parte la revisione dei regolamenti si è risolta in ben poca cosa e, comunque, quasi sempre all'interno di una vecchia cultura amministrativistica che privilegia il controllo *ex ante* sulle procedure invece di quello sui risultati. D'altra parte le università non sono state certo spinte ad osare lungo la strada della valutazione. La legge n. 168 del 1989, che pure ricono-

sceva con grave ritardo rispetto al dettato della Carta costituzionale l'autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, non tagliava nel contempo i tanti vincoli e laccioli di un contesto legislativo di segno antiautonomistico. Ciò ha reso assai difficile l'impegno delle forze autonomistiche, che, in generale, non sono riuscite a dispiegare né sul piano culturale né su quello politico una forte spinta per il superamento dei compromessi, delle inefficienze e delle irresponsabilità, così presenti negli apparati pubblici e da cui non si è dimostrata esente molta parte delle istituzioni culturali e scientifiche.

In breve, la scelta dell'autonomia non ha coinciso con la scelta della libertà responsabile degli atenei e delle autorità accademiche; certo per resistenze interne, ma anche per resistenze esterne. Si pensi in particolare al recente tentativo di introdurre, tramite un decreto-legge sul funzionamento delle università, una norma per ripristinare (quantunque ne sposti la competenza dalla Corte dei conti alla Ragioneria Generale dello Stato) il controllo sugli atti amministrativi degli atenei. Ciò denuncia quanto meno l'inconsapevolezza della scarsa efficacia dei tradizionali meccanismi del controllo preventivo sugli atti, sin qui purtroppo abbondantemente sperimentata, e sottovaluta le indicazioni della migliore dottrina amministrativistica; di più, nella fattispecie la norma invia messaggi chiaramente contrari al processo di consolidamento dei principi dell'autonomia e della libertà responsabile come di quelli della valutazione della qualità didattica, scientifica, amministrativa e gestionale, ripresi e sviluppati dal legislatore con la legge 23 dicembre 1993, n. 537.

L'articolo 5 della citata legge, infatti, amplia la sfera dell'autonomia organizzativa e finanziaria attraverso lo strumento del *budget* e delinea in due commi un sistema di valutazione delle attività universitarie fondato sul rapporto tra il livello locale dei nuclei di valutazione interna ed il livello centrale dell'Osservatorio. Si ritiene utile riportare tali commi:

« 22. Nelle università, ove già non esistono, sono istituiti nuclei di valutazione

interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente.

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

È altresì importante rilevare — come ha fatto la Conferenza permanente dei rettori in una sua nota del marzo 1994 — che il modello dell'attività di valutazione delineato dalla legge n. 537 del 1993 (« non costituisce un elemento aggiuntivo ad un approccio gestionale tradizionale, ma al contrario rappresenta uno strumento strategico di un modo diverso di concepire il governo dei servizi pubblici, basato più sulla verifica dei risultati che sulla verifica delle procedure, in un quadro di maggiore autonomia degli Atenei » e « non nasce in modo isolato per il sistema universitario, ma si colloca in un contesto più generale di attenzione all'efficienza e all'efficacia della Pubblica Amministrazione e dei servizi pubblici ».

Tale attenzione è testimoniata, peraltro, dalla circolare del Ministro del tesoro 3 febbraio 1994, n. 14, che dispone la compilazione di apposite tabelle per l'acquisizione di dati su tutto il personale universitario e degli EPR, nonché dalla circolare del Ministro per la funzione pubblica 23 marzo 1994, n. 6, che dispone metodologie e prospetti per la rilevazione dei carichi di lavoro del personale tecnico e amministrativo delle università e di tutto quello degli

EPR. In questo ambito non va taciuto neanche lo stimolo che viene dalla Carta dei servizi pubblici, che dedica un paragrafo agli Atenei.

Dunque, si può dire che sul finire della XI legislatura si è fatto un passo significativo in direzione sia dell'autonomia sia dell'attività di valutazione, ponendo in essere più di una condizione positiva per un governo delle attività universitarie fondato sul principio della libertà responsabile.

La presente proposta di legge vuole rafforzare e favorire questa scelta, affinché, attraverso un processo che tiene assieme la verifica e la valutazione centrale e l'autovalutazione locale, si affrontino le preoccupazioni sulla qualità delle attività didattiche e scientifiche, da ultimo autorevolmente espresse dall'OCSE e dalla Unione europea e da tempo rintracciabili ed evidenti nello stato di disagio di tanta parte degli studiosi e degli studenti. E non solo; perché la necessità di elevare gli *standard* del sistema formazione-ricerca preme pure al cospetto degli scambi e della competizione internazionale ed in presenza di un rapporto costi-benefici che, proprio nei campi della formazione e della ricerca, appare sempre più stringente e tale da determinare la capacità di competere dei nostri giovani e del nostro Paese.

Più in dettaglio, il bisogno di accelerare il processo di valutazione e di autovalutazione permanente viene anche dalle innovazioni legislative (diplomi, nuovi ordinamenti, budget di Ateneo, legame tra distribuzione delle risorse e risultati conseguiti, accordi di programma per riequilibrio e sviluppo e per nuove iniziative, eccetera), le quali potranno produrre risultati positivi se, appunto, realizzate, monitorate, e valutate proprio sulla base degli effetti che via via produrranno.

La scommessa è dunque il circolo virtuoso che potrà innescare il rapporto tra valutazione centrale ed autovalutazione locale, mentre il modello delineato è quello della sinergia tra l'autonomia dell'Osservatorio e l'autonomia delle università e degli EPR.

È la stessa scommessa da tempo attivata in altri paesi quali Francia, Olanda, Spagna, Inghilterra, Danimarca, Svizzera, ed altri, che, in specie a partire dalla seconda metà degli anni '80, stanno sperimentando un sistema di valutazione che utilizza e raccorda l'approccio quantitativo e quello qualitativo. Sui limiti di un sistema che privilegi uno solo dei due approcci c'è del resto un'ampia bibliografia e qualche *esemplificazione paradossale*, quale, per restare in Italia, quella prodotta dal CENSIS, che nel 1993 ha cercato di stilare una qualche classifica delle università italiane sulla base di indicatori di tipo quantitativo e per così dire solo « teorici » e poco credibili, allorché ci si fermi ai rapporti tra professori e studenti o ai metri quadrati disponibili per studente. Ma ci sono anche esempi di esperienze che concretamente si preoccupano meno di classifiche e più di qualità delle prestazioni didattiche e delle *performance* scientifiche e che, comunque, si mostrano capaci di innescare un circolo virtuoso per ridurre sottoutilizzazioni se non veri sprechi di risorse, tra le quali prima di tutte stanno l'intelligenza e la volontà degli studiosi e degli studenti, ossia di tanta significativa parte del capitale umano della nazione.

Per questa scommessa la proposta di legge pone fiducia nei compiti attribuiti all'Osservatorio, che si pone al servizio dell'attività di autovalutazione delle singole università e degli EPR.

\* \* \*

Passando al testo della proposta, l'articolo 1 istituisce presso l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) l'Osservatorio che opera in autonomia tecnica e funzionale e con indipendenza di giudizio, avvalendosi di competenze italiane ed estere nel campo della valutazione, allo scopo di adeguare *standard* e procedure di valutazione a quelli internazionalmente riconosciuti.

Sempre all'articolo 1 vengono fissati i compiti dell'Osservatorio che sono: *a)* raccolta ed elaborazione di dati per il monitoraggio; *b)* valutazione della qualità didattica; *c)* valutazione della qualità scientifica; *d)* diffusione della cultura della valu-

tazione e della autovalutazione. Come pure viene riaffermato quanto stabilito per le università dal comma 23 dell'articolo 5 della legge n. 537 del 1993 con la specificazione che tra i destinatari diretti delle relazioni dei nuclei di valutazione interna c'è appunto l'Osservatorio, al quale compete di effettuare la valutazione. L'Osservatorio, sulla base di convenzioni stipulate con i ministeri competenti, può anche effettuare la valutazione dei risultati dei progetti nazionali di ricerca.

L'articolo 2 stabilisce che il responsabile dell'Osservatorio è il Presidente dell'ISTAT, il quale può avvalersi di collaborazioni interne ed esterne all'Istituto.

L'articolo 3 disciplina l'attività di monitoraggio, stabilendo l'obbligo per le università e gli EPR di fornire all'Osservatorio i dati secondo il formato, le modalità e i tempi loro indicati.

Gli articoli 4 e 5 disciplinano rispettivamente la valutazione didattica e scientifica, la definizione dei rispettivi *standard* quantitativi e qualitativi e la periodicità triennale della loro eventuale ridefinizione.

La valutazione avviene su base almeno triennale ed è effettuata dall'Osservatorio composto dal Presidente dell'ISTAT e da sei membri per ciascuna delle due valutazioni, da lui nominati all'interno di una rosa di nomi designati da istituzioni e da soggetti che hanno titolo istituzionale ovvero interesse e competenze per chiederne l'inserimento nella rosa. La durata della nomina è triennale e i nominati possono essere confermati per una sola volta. Sono esclusi dalla nomina i titolari di cariche direttive nelle università e negli EPR e coloro che fanno parte di organismi pubblici che svolgono attività di valutazione, programmazione ed assegnazione di risorse alle università e agli EPR. La competenza dei nominati nei due campi della valutazione didattica e scientifica deve essere comprovata da *curricula* da pubblicare nella *Gazzetta ufficiale*. Per i nominati è previsto l'istituto del distacco dalle amministrazioni di appartenenza. Infine, viene esplicitamente indicato che il Ministro si avvale dei risultati dell'attività di valutazione scientifica, per la redazione e la verifica del piano triennale della ricerca

---

**XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI**

---

e per la successiva assegnazione delle risorse. L'utilizzazione della valutazione didattica a fini di programmazione e di assegnazione di risorse è già prevista dalla legge n. 537 del 1993.

L'articolo 6 fissa gli oneri finanziari per il triennio 1995-1997 e indica il capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero del tesoro con il quale farvi fronte.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Istituzione, obiettivi e compiti dell'Osservatorio delle università italiane e degli enti pubblici di ricerca).*

1. Al fine di predisporre e rendere disponibili agli organi competenti strumenti ed elaborazioni per la programmazione e le conseguenti erogazioni finanziarie alle università ed agli enti pubblici di ricerca, presso l'Istituto nazionale di statistica (I-STAT) è istituito l'Osservatorio delle università italiane e degli enti pubblici di ricerca, di seguito denominato « Osservatorio ».

2. L'Osservatorio opera con autonomia tecnica e funzionale e con indipendenza di giudizio e si avvale delle competenze nel campo della valutazione scientifica e didattica disponibili sia in Italia sia all'estero, adeguando gli *standard* e le procedure di valutazione a quelli internazionalmente riconosciuti.

3. Compiti dell'Osservatorio sono:

a) la raccolta e l'elaborazione di dati per il monitoraggio delle università e degli enti pubblici di ricerca;

b) la valutazione dell'efficienza e della produttività didattica delle strutture universitarie;

c) la valutazione dell'efficienza e della produttività scientifica delle università e delle altre strutture pubbliche di ricerca;

d) la diffusione della cultura della valutazione e dell'autovalutazione e la promozione della formazione di nuove competenze nel campo della valutazione scientifica e didattica.

4. Il comma 23 dell'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è sostituito dal seguente:

« 23. La relazione dei nuclei di valutazione interna è trasmessa al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e

tecnologica, al Consiglio universitario nazionale, alla Conferenza permanente dei rettori, all'Osservatorio delle università italiane e degli enti pubblici di ricerca ed alla consulta nazionale per il diritto agli studi universitari per la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività di ricerca e di formazione e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse. Tale valutazione è effettuata dall'Osservatorio delle università italiane e degli enti pubblici di ricerca. La relazione è altresì trasmessa ai Comitati provinciali della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 17 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 ».

5. Sulla base di convenzioni stipulate con i Ministeri competenti, l'Osservatorio effettua la valutazione dei risultati dei progetti nazionali di ricerca.

#### ART. 2.

*(Modalità operative dell'Osservatorio).*

1. Responsabile dell'Osservatorio è il Presidente dell'ISTAT, il quale, per lo svolgimento di tale compito, si avvale delle strutture e del personale dell'Istituto, nonché di personale e di strutture dell'Osservatorio e di collaborazioni esterne attivate in analogia con la normativa vigente presso l'ISTAT medesimo.

#### ART. 3.

*(Monitoraggio delle università e degli enti pubblici di ricerca).*

1. I dati e le relative elaborazioni per il monitoraggio delle università e degli enti pubblici di ricerca sono definiti dall'Osservatorio d'intesa con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

2. I dati e le elaborazioni di cui al comma 1 sono resi disponibili al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e

tecnologica mediante collegamento fra i sistemi di elaborazione del Ministero medesimo e dell'Osservatorio.

3. I dati e le elaborazioni di cui al comma 1 sono resi disponibili a tutti gli utenti che ne facciano richiesta secondo le stesse modalità adottate dall'ISTAT per i propri dati statistici.

4. È fatto obbligo alle università ed agli enti pubblici di ricerca di fornire i dati richiesti dall'Osservatorio nel formato, con le modalità e nei tempi indicati dall'Osservatorio stesso.

5. Gli organismi che non forniscano i dati di cui al comma 4, ovvero li forniscano scientemente errati o incompleti, sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura e secondo il procedimento di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322.

#### ART. 4.

*(Valutazione didattica delle università).*

1. L'Osservatorio effettua con periodicità almeno triennale la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia didattica degli atenei e dei singoli corsi di studio universitari.

2. La valutazione di cui al comma 1 viene effettuata sulla base di procedure e di *standard* quantitativi e qualitativi definiti dall'Osservatorio. Per la definizione di tali procedure e *standard* l'Osservatorio acquisisce proposte e pareri dal Consiglio universitario nazionale e dalla Conferenza permanente dei rettori, nonché da altre istituzioni, organismi ed enti che vi abbiano interesse. Per la definizione degli *standard* l'Osservatorio acquisisce il parere del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che comunque si intende espresso qualora non venga reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Prima della loro applicazione, delle procedure e degli *standard* viene disposta la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. Le procedure e gli *standard* possono essere ridefiniti con periodicità triennale con la medesima procedura.



3. Per la valutazione di cui al comma 1 l'Osservatorio si avvale di un comitato composto dal Presidente dell'ISTAT che lo presiede e da sei esperti, italiani o stranieri, da lui nominati nell'ambito di una rosa di candidati designati dal Consiglio universitario nazionale e dalla Conferenza permanente dei rettori, nonché da altre istituzioni, organismi ed enti che vi abbiano interesse. La competenza nel campo della valutazione didattica dei membri del comitato deve essere comprovata da *curricula* di cui è disposta la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

4. I membri del comitato di cui al comma 3 restano in carica per un triennio e sono riconfermabili una sola volta. Ad essi spetta un compenso fissato dal Presidente dell'ISTAT con i medesimi criteri con cui sono determinati dall'Istituto compensi per compiti analoghi. I membri del comitato non possono ricoprire cariche direttive nelle università e non possono far parte di organismi pubblici che svolgano compiti di valutazione, programmazione ed assegnazione di risorse alle università.

5. Per i membri del comitato di cui al comma 3 che dipendano da amministrazioni pubbliche, il responsabile dell'Osservatorio può richiedere il distacco presso l'Osservatorio medesimo all'amministrazione di appartenenza.

6. Le università collaborano con l'Osservatorio per lo svolgimento delle valutazioni. In particolare esse sono tenute a fornire tutti i dati e le informazioni autonomamente richiesti dall'Osservatorio, nonché i materiali relativi alle attività locali di valutazione.

7. L'Osservatorio dà pubblicità alle valutazioni di cui al comma 1 mediante pubblicazioni e comunicati stampa.

#### ART. 5.

*(Valutazione scientifica delle università e degli enti pubblici di ricerca).*

1. L'Osservatorio effettua con periodicità almeno triennale la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia scientifica delle università e delle altre strutture pubbliche di ricerca.

2. La valutazione di cui al comma 1 viene effettuata sulla base di procedure e di *standard* quantitativi e qualitativi definiti dall'Osservatorio. Per la definizione di tali procedure e *standard* l'Osservatorio acquisisce proposte e pareri dal Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia e dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nonché da altre istituzioni, organismi ed enti che vi abbiano interesse. Per la definizione degli *standard* l'Osservatorio acquisisce il parere del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che comunque si intende espresso qualora non venga reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Prima della loro applicazione, delle procedure e degli *standard* viene disposta la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. Le procedure e gli *standard* possono essere ridefiniti con periodicità triennale con la medesima procedura.

3. Per la valutazione di cui al comma 1 l'Osservatorio si avvale di un comitato composto dal Presidente dell'ISTAT che lo presiede e da sei esperti, italiani o stranieri, da lui nominati nell'ambito di una rosa di candidati designati dal Comitato nazionale della scienza e della tecnologia nonché da altre istituzioni, organismi ed enti che vi abbiano interesse. La competenza dei membri del comitato nel campo della valutazione scientifica deve essere comprovata da *curricula* di cui è disposta la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

4. I membri del comitato di cui al comma 3 restano in carica per un triennio e sono riconfermabili una sola volta. Ad essi spetta un compenso fissato dal Presidente dell'ISTAT con i medesimi criteri con cui sono determinati dall'Istituto compensi per compiti analoghi. I membri del comitato non possono assumere cariche direttive nelle università o negli enti pubblici di ricerca e non possono far parte di organismi pubblici che svolgano compiti di valutazione, programmazione ed assegnazione di risorse alle università o agli enti pubblici di ricerca.

5. Per i membri del comitato di cui al comma 3 che dipendano da amministrazioni pubbliche, il responsabile dell'Osser-

vatorio può richiedere il distacco presso l'Osservatorio medesimo all'amministrazione di appartenenza.

6. Le università e gli enti pubblici di ricerca collaborano con l'Osservatorio per lo svolgimento delle valutazioni, fornendo tutti i dati e le informazioni autonomamente richiesti dall'Osservatorio medesimo.

7. L'Osservatorio dà pubblicità alle valutazioni di cui al comma 1 mediante pubblicazioni e comunicati stampa.

8. Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica si avvale delle valutazioni di cui al comma 1 per la redazione e la verifica del piano triennale della ricerca, nonché per la successiva assegnazione delle risorse.

#### ART. 6.

*(Norme finanziarie).*

1. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in lire 4 miliardi per il 1995, 7 miliardi per il 1996 e 10 miliardi per il 1997, gravano sul bilancio dell'ISTAT. A tal fine sono disposte speciali assegnazioni aggiuntive di pari importo all'ISTAT, cui si fa fronte per gli anni 1995 e 1996 mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per i medesimi anni, dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1994-1996, al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1994, e per l'anno 1997 mediante stanziamento in legge finanziaria.

*Stampato su carta riciclata ecologica*

**DDL12-1407**  
**Lire 500**