

Infatti, il concetto di ricerca di base deve essere distinto da quello di ricerca applicata. La ricerca non può essere estranea alle università²³. La ricerca non può costituire una sottoclasse della voce servizi generali delle P.A., in quanto non costituisce un servizio esclusivo delle P.A. (ammesso che nella scienza economica sia così definibile), ma essa è espressione oltre che dell'apporto di ogni singolo individuo, di quello delle istituzioni universitarie e di ricerca, che la hanno come missione fondamentale²⁴.

Infine, il rendiconto 1998 - come si è già detto - presenta una classificazione su tre funzioni obiettivo servizi generali, affari economici ed istruzione, che, pur preferibile rispetto alle soluzioni adottate per il 1999, mantiene sostanzialmente le incongruenze segnalate.

4.2. dati essenziali della gestione 1998.

La massa impegnabile ha raggiunto 16.078 mld (148 mld residui di stanziamento +15.930 mld stanziamenti definitivi di competenza); le economie totali sono state pari a circa 40 mld (0,02% della M.I.); gli impegni totali sono stati 15.638 mld (97,26% della M.I.); i residui totali di stanziamento sono circa 418 mld (0,26% della M.I.).

²³ L'allegato 5 allo stato di previsione MURST 1998 - A.S. n. 2739 - tabella n. 20 pagg. 64 ss. - espone la stima delle somme destinate alla ricerca scientifica e tecnologica in ordine ad alcuni capitoli gestiti dai quattro centri di responsabilità del Ministero. Da esso si desume che sullo stanziamento complessivo di competenza che al 31 luglio 1997 (d.d.l. B.L.V.) si metteva a disposizione del Dipartimento Affari Economici per essere in massima parte destinato al finanziamento delle università e degli osservatori circa il 14% veniva ritenuto utilizzabile per spese di ricerca (11.157 mld: 1.581 mld). L'effettiva finalizzazione di spesa di queste risorse non è espressa dalle classificazioni adottate.

²⁴ Cfr. A.S. n. 2739 tabella n. 20 - stato di previsione MURST 1998 pag. 46 ss.; legge 27 dicembre 1997, n. 453 - bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1998 - tabella n. 20 - MURST; rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1998 tabella n. 20; legge 23 dicembre 1998, n. 454 bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1999 tabella n. 20 - MURST

Nel 1997 i dati corrispondenti erano stati: - massa impegnabile 15.685 mld (407 mld residui di stanziamento + 15.279 mld competenza); - economie totali 395 mld (0,25% della M.I.); - impegni totali 15.496 mld (98,79% della M.I.); - residui totali di stanziamento circa 148 mld.

La massa spendibile nel 1998 è stata pari a 26.741 mld (10.811 mld di residui + 15.930 mld di competenza); i pagamenti sui residui sono stati 7.442 mld (27,83% della M.S.); i pagamenti totali sono ammontati a 14.120 mld (52,80% della M.S.); i residui totali hanno raggiunto 12.581 mld (47% della M.S.)²⁵. I rapporti tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile e tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa sono stati di circa il 58% e il 91%.

Nel 1997 gli stessi parametri avevano espresso i seguenti valori: - massa spendibile 19.376 mld (4.096 mld di residui + 15.280 mld di competenza); - pagamenti sui residui 881 mld (0,45 della M.S.); - pagamenti totali 8.170 mld (42,16% della M.S.); - residui totali 10.811 mld (56% della M.S.). I due rapporti indicati per l'anno 1998 nel 1997 erano stati pari a circa il 50% e l'85%.

Mentre per la massa impegnabile il confronto delle gestioni 1998 e 1997 evidenzia che l'aspetto positivo costituito dalla riduzione delle economie risulta quasi del tutto vanificato dall'incremento dei residui di stanziamento, il 1998 denuncia, rispetto all'anno precedente, un rilevante incremento della massa spendibile, dovuto alla consistenza dei residui provenienti dal 1997: 10.811 mld. Poiché i residui iniziali erano stati pari a 4.096

²⁵ I dati complessivi della gestione di cassa del MURST possono essere raffrontati con quelli delle università. Il conto consolidato di cassa delle università espone per il 1998 incassi per 18.854 mld e pagamenti per 18.911 mld, evidenziando un fabbisogno di 57 mld. Si veda Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998 - (18 marzo 1999) pag. 67 - tabella n. 9.2. Si vedano, inoltre, per i trasferimenti correnti e in conto capitale a carico del bilancio dello Stato, rispettivamente, i prospetti alle pagine 190 e 200: essi, per il 1998 evidenziano trasferimenti per 9.706 e 1.248 mld.

mld, nel corso dell'esercizio 1997 si era prodotta una lievitazione di residui di circa il 164%.

Per il 1998 il dato corrispondente è pari al 16,4%, pur avendo i residui totali raggiunto in valore assoluto 12.581 mld, segnando un incremento di 1.770 mld rispetto al 1997.

Negli ultimi anni gli stanziamenti definitivi complessivi di competenza hanno registrato un andamento crescente rispetto alle previsioni iniziali e a quelli dell'anno precedente, come si ricava dal prospetto:

(in miliardi)

Anni	Prev. Iniz.	Var. Anno prec.	Prev. Def.	Var. Anno prec.	Var. Def./iniz.
1996	13.746	—	14.365	—	4.5
1997	14.066	2.3	15.279	6.4	8.6
1998	15.020	6.8	15.930	4.3	6.1
1999	15.574	3.7			

I dati fin qui esposti evidenziano come l'entità dei residui sia determinata dal contenimento delle erogazioni di cassa (50% - 58%/MS), che in questi anni caratterizza la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, accompagnata da una contenuta ma costante crescita delle dotazioni di competenza.

La quota nettamente prevalente della spesa (impegni-pagamenti) è costituita dai trasferimenti (categorie V - XII) alle università e agli enti di ricerca. Nel 1998 i trasferimenti hanno raggiunto il 98% delle disponibilità.

Ne deriva che la classificazione economica nei documenti contabili (stato di previsione e rendiconto) del MURST perde di significatività. La categoria II non comprende tutte le risorse effettivamente destinate al personale, né la voce di spesa funzionamento nell'ambito delle spese correnti rende l'informazione circa la totalità dei

fondi utilizzati per la stessa finalità. Esse sono invece largamente presenti tra i trasferimenti.

La constatazione evidenzia una palese insufficienza delle classificazioni di bilancio per questo specifico comparto di spesa. Il Ministero del tesoro con l'ausilio del MURST deve superare i limiti delle attuali prospettazioni contabili in modo che il bilancio e il rendiconto MURST consentano di conoscere l'entità della spesa di personale che le università e gli enti di ricerca sostengono.

Poiché le spese di personale sono a carico dei bilanci delle università e degli enti di ricerca alimentati dai trasferimenti statali, le somme relative sono comprese nelle corrispondenti categorie economiche, V - spese correnti per le università e XII- conto capitale per gli enti di ricerca, palesando per questo verso un'ulteriore incongruenza.

Gli importi espressi dai dati della categoria II non espongono - a differenza di ciò che avviene per il Ministero della pubblica istruzione - il complessivo volume di spesa inerente all'universo del personale addetto (università - enti di ricerca - ministero). La categoria II nel bilancio e nel rendiconto del MURST espone la spesa del solo personale ministeriale. Con la conseguenza che le tavole di raffronto che riportano i dati pertinenti alle diverse amministrazioni forniscono dati non congruenti²⁶.

Le osservazioni svolte trovano conforto nella stima dell'incidenza della quota di spesa giuridicamente obbligatoria che gli stessi documenti contabili espongono: essa nel

²⁶ Si vedano, ad es., Tab. n.9/b Anno Senato n. 2739 pag.33 e Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 cit. pag. 181 - prospetto categoria II - personale in attività di servizio. In proposito più precise informazioni riferite all'anno 1996 sono contenute nella relazione annessa alla delibera n. 49 del 10-30 dicembre 1998 della Corte dei conti - Sezioni riunite in sede referente: Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997.

1998 è stata pari al 91,3%²⁷. Qualificazione di spesa che in massima parte si collega a somme riferibili agli emolumenti dovuti al personale.

Le esigenze di una migliore significatività dei documenti contabili potrebbero trovare soddisfazione nella redazione di un conto consolidato delle università da annessere al rendiconto generale dello Stato - tabella n. 20 MURST. Questi aspetti saranno comunque considerati nella relazione sul sistema universitario, che la Corte è chiamata a rendere dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537/1993²⁸.

4.3. contenimento dei trasferimenti statali e giacenze di tesoreria.

I dati relativi ai pagamenti debbono essere valutati con qualche maggiore cautela a causa delle politiche di contenimento della spesa che - come già detto - hanno contraddistinto gli esercizi finanziari degli ultimi anni. Esse hanno inciso tra l'altro sui trasferimenti a favore degli enti della finanza derivata, quali le università e gli enti di ricerca. Cosicché a fronte di forti consistenze della massa spendibile i volumi di cassa autorizzati sono risultati notevolmente contenuti.

Ciò ha comportato che i trasferimenti dei fondi da parte del MURST hanno incontrato limiti non superabili. A tale situazione è seguita una riduzione del volume di risorse detenute dalle università e dagli enti di ricerca nelle rispettive tesorerie.

Il prospetto che segue mostra come il processo ha inciso nei due anni 1997 e 1998. In quest'ultimo anno si nota una ripresa nella quantità di risorse trasferite attestata da un indice di incremento di oltre il 10% riferito alla massa spendibile.

²⁷ Cfr. A.S. 2739 Tab. 20 pag. 54.

²⁸ La Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico cit. - come già detto alla nota n. 25 - espone il conto consolidato di cassa delle università - pag. 67 tabella n. 9.2.

(in miliardi)

anni	masse spendibile	autorizz. di cassa	autorizz. cassa/massa spend.	pagato tot.	pagato.tot/massa spend.	pagato.tot/autor. cassa
1997	19.576	9.680	49.96%	8.170	42.16%	84.40%
1998	26.741	15.513	58.01%	14.120	52.80%	91.02%
VARIAZIONE	+38%	+60%	+8,5%	+73%	+10.64%	+6.62%

Come si è visto, i pagamenti totali pertinenti alle due categorie economiche dei trasferimenti (V - spese correnti; XII - spese in conto capitale) costituiscono oltre il 98% dell'intero volume dei pagamenti. Essi nel 1998 sono ammontati a 13.884 mld, mentre nel 1997 erano stati 7.978 mld, infatti i rispettivi indici del rapporto tra P.T e M.S. sono risultati del 55,78% e del 45,36%, segnando un incremento nel 1998 di oltre dieci punti.

Il fenomeno risulta coerente con la generale espansione dei pagamenti che si è registrata nella gestione di cassa del bilancio dello Stato, dovuta tra l'altro ai maggiori trasferimenti disposti a favore degli enti pubblici, tra i quali uno spazio di rilievo occupano le università e gli enti di ricerca.

Il raffronto delle gestioni 1998 e 1997 condotto in relazione alle disponibilità costituite dalla massa spendibile correlato alle categorie dei trasferimenti consente di cogliere come abbia operato nei due anni l'applicazione della normativa volta a contenere l'assunzione di impegni e l'erogazione dei pagamenti a favore delle università e degli enti di ricerca, i cui conti di tesoreria spesso detenevano ingenti volumi di risorse²⁹. Si può notare come ai sistemi universitario e della ricerca nel 1998 siano state versate liquidità superiori di oltre 5.900 mld rispetto al 1997. Tale evento ha seguito la progressiva

²⁹ D.L. n. 669/1996; convertito con modificazioni nella legge n. 30/1997 - art. 8, commi 3 e 4; legge n. 662/1996, art. 13 comma 214; legge n. 449/1997, art. 47 comma 1 e 3; legge n. 448/1998, art. 29, comma 12.

riduzione delle giacenze di tesoreria che per le università hanno raggiunto al 31 dicembre 1998 i 1.781 mld rispetto ai 2.120 mld del 31 dicembre 1997. Su di esso ha anche influito il meccanismo di accreditamento dei fondi che opera al raggiungimento dei limiti di giacenza individuati dal decreto del Ministro del tesoro del 16 gennaio 1998, limiti variabili tra il 14 e il 20% delle assegnazioni di competenza³⁰.

Per gli enti di ricerca le disponibilità di tesoreria sono state pari a 1.632 mld e a 572 mld, al 31 dicembre, rispettivamente, 1997 e 1998.

Un'incidenza di rilievo ha avuto la gestione finanziaria riguardante l'Agenzia Spaziale Italiana (A.S.I.). Infatti il conto di cassa delle P.A. ha registrato tra le entrate l'acquisizione di risorse attraverso il ricorso al mercato per circa 500 mld effettuato dall'A.S.I. a fine 1997 per la liquidazione dei disavanzi pregressi. A tale operazione sono seguiti maggiori prelevamenti per oltre 700 mld (trasferimenti correnti) disposti dall'A.S.I.. A ciò ha corrisposto il pagamento da parte dell'A.S.I. di 206 mld di debiti pregressi a favore di imprese.

³⁰ Per l'anno 1999 l'omologa disciplina è stata emanata con il decreto 4 marzo 1999, pubblicato sulla G.U. n. 55 dell'8 marzo 1999.

La Relazione sull'andamento dell'economia nel 1998 e l'aggiornamento delle previsioni per il 1999 - III - La finanza pubblica pag. 22 anexa come la procedura di monitoraggio dei flussi di spesa delle università e degli enti di ricerca abbia determinato un recupero di circa 1.200 mld.

Relazione stima fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999 e situazione di cassa al 31 dicembre 1998 - (18 marzo 1999) - pag. 12 tab.3 "Settore statale - conto consolidato di cassa"

Trasferimenti correnti in uscita

(in miliardi)

	Risultati			Stime	Variazioni			%
	1996	1997	1998		97/96	98/97	99/98	
Università	8.936	10.409	9.876	10.300	16.48	5.12	4.29	

Come si è già detto al paragrafo 2.9, l'azione di controllo sulle giacenze di tesoreria è stata prorogata al 31 dicembre 2000 (articolo 29, comma 12, legge n. 448/1998).

4.4. la gestione condotta dai centri di responsabilità.

I centri di responsabilità hanno così utilizzato le risorse assegnate. Il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro hanno impegnato come spese di funzionamento oltre 12 mld. Il Dipartimento Affari economici impegna 11.172 mld, cioè il 70,23% della disponibilità totale dell'Amministrazione (M.I.): esse risultano destinate per 43 mld alle spese di funzionamento; 10.086 mld alle università statali, cui si aggiungono 812 mld per l'edilizia universitaria, le grandi attrezzature scientifiche e i progetti di ricerca di interesse nazionale; 155 mld per le università non statali e 76 mld per gli osservatori astronomici.

Il Dipartimento per l'autonomia universitaria e la condizione studentesca impegna 390 mld, cioè il 2,5% delle risorse globali. Esse sono utilizzate per circa 13 mld come spese di funzionamento, per 216 mld per borse di studio post laurea; per 156 mld per il diritto allo studio.

Si può osservare come questo Dipartimento, nonostante la sua denominazione, non svolga il ruolo prevalente nell'azione di supporto al sistema universitario. Tale realtà evidenzia un'anomalia nell'assetto organizzativo dell'Amministrazione tenuto conto dell'entità del volume di risorse finanziarie gestite dal Dipartimento Affari economici e dei compiti da esso assolti nei confronti delle università nei momenti della programmazione e della distribuzione dei finanziamenti.

Il Dipartimento per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca impegna 4.534 mld, cioè il 27,24% della disponibilità totale; 10 mld vengono spesi per il funzionamento: circa 3.149 mld sono destinati alla ricerca scientifica, in massima parte essi si traducono in trasferimenti ad enti ed istituti (CNR-INFN, ecc.); 914 mld costituiscono agevolazioni per la ricerca applicata e 261 mld finanziano la partecipazione italiana ad accordi di ricerca internazionali e comunitari.

Gli oltre 4.300 miliardi gestiti da questo Dipartimento costituiscono solo una quota parte delle risorse che, sulla complessiva dotazione finanziaria assegnata al MURST, sono volte al sostegno della ricerca scientifica e tecnologica. Ad esse infatti debbono aggiungersi quelle messe a disposizione delle università a carico del finanziamento ordinario per la ricerca di base e come dotazioni per l'acquisizione di grandi attrezzature e per i progetti di rilievo nazionale.

Si rinvia a quanto già osservato in proposito, evidenziando come le classificazioni di bilancio adottate siano per questo aspetto manchevoli, poiché non consentono di conoscere l'entità globale delle risorse destinate alla funzione ricerca.

I quattro centri di responsabilità hanno così gestito la massa spendibile.

Il Gabinetto ha effettuato pagamenti per il 65% della disponibilità e l'89% delle autorizzazioni di cassa, pari a 11 mld; ha determinato 2,5 mld di economie e 3,6 mld di residui.

Il Dipartimento Affari economici ha erogato pagamenti per il 60% delle risorse e per il 99% delle autorizzazioni di cassa, 10.406 mld; risultano inoltre 6,3 mld di economie e 6.819 mld di residui.

Il Dipartimento per l'autonomia universitaria e la condizione studentesca ha trasferito risorse sotto forma di pagamenti per il 91% della dotazione di pertinenza e circa il 99% delle autorizzazioni di cassa, 443 mld e ha prodotto 4,4 mld di economie e 38 mld di residui.

Il Dipartimento per lo sviluppo e il potenziamento dell'attività di ricerca ha erogato la spesa (pagamenti) per circa il 36% della disponibilità e per circa il 72% delle autorizzazioni di cassa, 3.260 mld; ha determinato economie per 26 mld e residui per 5.720 mld.

Le economie determinate dalla gestione di questo centro di responsabilità corrispondono a circa il 66% delle economie globali del Ministero (39,6 mld). Il 42% di esse (circa 11 mld) è però costituito da somme perente agli effetti amministrativi. Ne consegue che le disponibilità che non hanno trovato utilizzazione sono state nella realtà pari a circa 15 mld, delle quali ben 12 sono provenienti dalla dotazione 1998 del Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico (capitolo 7520).

5. La valutazione dei sistemi universitario e della ricerca

5.1 premessa

L'esame del rendiconto di una gestione ha come scopo essenziale la percezione degli esiti economici che l'azione amministrativa ha raggiunto. In questa occasione l'azione del MURST.

Le norme cui occorre rifarsi sono costituite, principalmente, dagli articoli 2, comma 4 quater della legge n. 468/1978 e s.m.i ed 1, comma 1, e 13 del d.lgs. n. 279/1997. Esse pongono alcuni principi.

Stato di previsione della spesa e rendiconto debbono collegare le risorse agli obiettivi, in termini di livello dei servizi e di interventi, ed agli indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutare i risultati.

La necessità di collegare la tecnica di esposizione (classificazioni) dei dati finanziari e contabili agli obiettivi presuppone la ripartizione delle risorse per funzioni, individuate con riferimento alle politiche pubbliche di settore. Tale collegamento consente inoltre di verificare la congruenza dell'attività amministrativa agli obiettivi, misurata anche in termini di servizi finali resi alla collettività. Di ciò è peculiare strumento la classificazione dei dati del rendiconto incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base.

Il generale processo di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni deve consentire il rispetto dei principi indicati. Come già detto, esso sta interessando anche i sistemi universitario e della ricerca, ma se ha già raggiunto apprezzabili stadi, non è tuttora in grado di assicurare la conoscibilità degli esiti gestionali contestualmente alla presentazione del rendiconto. I dati riferentisi ad uno o più esercizi precedenti, che di recente sono divenuti disponibili, costituiscono comunque una base di sicura affidabilità per l'avvio delle prime verifiche.

In questi anni sono stati costituiti presso quasi tutte le università i nuclei di valutazione e prime esperienze sono condotte presso gli enti di ricerca. Presso il Ministero è stato costituito l'Osservatorio che ha spiegato una notevole attività. La conferenza dei rettori (CRUI) ha fortemente supportato le università con l'attività di appositi gruppi di lavoro ed una prima elaborazione di specifici indicatori. Tanto che può

dirsi che ormai gli strumenti di valutazione non sono estranei al contesto universitario, anche se la loro applicazione continua ad incontrare palesi difficoltà³¹.

In questa sede si danno per note le disposizioni sulla materia^{32 33}, fermando l'attenzione sui compiti affidati all'Osservatorio, sulla loro evoluzione, sulle modifiche

³¹ Si vedano essenzialmente:

CRUI — *Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle università italiane*. Le proposte della conferenza dei Rettori, in *Università Ricerca* n. 5/6 — 1995;

Osservatorio per la valutazione del sistema universitario:

- Ruolo, organizzazione e attività dei nuclei di valutazione interna delle università — doc. 5/97 — Roma 19 settembre 1997;
- IDEM — anno 1997 — doc. 10/98 — novembre 1998;
- La valutazione del sistema universitario: l'organizzazione attuale e le metodologie di lavoro (doc. 6/97) Roma 19 settembre 1997;
- L'evoluzione della domanda di formazione universitaria: studenti, laureati e studenti equivalenti — doc. 4/98 — luglio 1998;
- Programma di attività per il 1999 — doc. 9/98 — ottobre 1998;
- Indicazioni per la preparazione delle relazioni dei nuclei di valutazione interna e insieme minimo di indicatori doc. 11/98 — novembre 1998.

³² Legge 9 maggio 1989, n. 168, art. 7, comma 8;

legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 5, commi 22 e 23;

dm 22 febbraio 1996 — istituzione dell'Osservatorio;

dPR 30 dicembre 1995, art. 9, 15 e 19 — piano di sviluppo delle università 1994-1996;

legge 23 dicembre 1996, n. 662 art. 1, commi 88 e 90;

legge 15 maggio 1997, n. 127, articolo 17, comma 120; DM 21 luglio 1997, n. 245 articolo 2 commi 1 e 2 — norme in materia di accessi all'istruzione universitaria e di connesse attività di orientamento;

dPR 27 gennaio 1998, n. 25, art. 2, commi 3 e 8, disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del S.U.;

d.lgs 8 maggio 1998, n. 178, art. 3, commi 1 e 4;

legge 3 luglio 1998, n. 210, art. 4, comma 2.

³³ Va segnalata sin d'ora la questione se e in quali termini le norme in via di emanazione dello schema di decreto legislativo sulla disciplina dei controlli interni incidano sulle disposizioni ora elencate. Lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 28 maggio 1999, dispone, in attuazione della delega legislativa concessa dagli articoli 11, comma 1 lettera c) e 17 della legge n. 59 del 1997, il riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendiconti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche. Esso reca indirizzi di ordine generale e disposizioni applicative sui controlli interni dei quali delinea quattro figure:

- 1. controllo di regolarità amministrativo contabile;
- 2. controllo di gestione;
- 3. valutazione della dirigenza;
- 4. valutazione e controllo strategico.

Il comma 3 dell'articolo 1 dispone che le disposizioni del decreto non si applicano alla valutazione dell'attività didattica e di ricerca dei professori e ricercatori delle università, all'attività didattica del personale della scuola, all'attività di ricerca dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca.

Appare necessario chiarire se questa norma si riferisca esclusivamente alle attività delle singole persone fisiche docenti, ricercatori e tecnologi.

In caso affermativo, le norme del decreto legislativo troverebbero applicazione anche per la valutazione dei servizi resi dai sistemi universitari e della ricerca nel loro complesso a scala locale e nazionale. Occorrerebbe, in tal caso, una disposizione di raccordo e di chiarificazione che tenga conto

proposte, sul complesso di rilevazioni realizzate dal MURST e dall'ISTAT anche in applicazione di un'apposita convenzione. Esse rendono disponibili un insieme di dati che forniscono un'informazione sufficientemente articolata delle condizioni del sistema universitario italiano. Buona l'attendibilità dei dati, ne è però ancora necessaria una compiuta integrazione ed ulteriori approfondimenti, come correttamente segnalato nelle pubblicazioni che ne diffondono i risultati. Se ne offre una ristretta selezione con l'avvertenza che i dati, come già detto, nella maggioranza dei casi non si riferiscono all'esercizio gestionale 1998.

5.2 l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario

Il decreto istitutivo 22 febbraio 1966 attribuisce all'Osservatorio la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione e la verifica dei piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse.

Ai due compiti si sono successivamente aggiunti il parere sui criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati, adempimenti in materia di accessi all'istruzione universitaria e per il regolamento sulla programmazione e lo sviluppo delle università.

In particolare, appaiono significativi al fine di cogliere l'effettiva natura dei compiti affidati all'Osservatorio che hanno finito con caratterizzarne il ruolo nell'assetto organizzativo del MURST e del sistema universitario:

- la verifica sulle iniziative di istituzione di nuove università (parere concernente le dotazioni didattiche, scientifiche, strumentali, finanziarie,

edilizie, le dotazioni organiche del personale ricercatore, docente, tecnico ed amministrativo);

- parere in ordine agli atenei sovraffollati circa il numero di studenti e docenti, da stabilirsi sede per sede, il cui superamento determina lo sdoppiamento;
- parere sui requisiti di idoneità delle sedi università per l'attivazione dei corsi di dottorato di ricerca.

Come può rilevarsi, l'Osservatorio, svolgendo questi compiti, contribuisce direttamente alla determinazione delle scelte amministrative, spesso delineandone i contenuti. In questa particolare interpretazione, operata dalle norme, della funzione di valutazione, il suo esercizio incide sull'*an* e sul *quantum* del finanziamento pubblico.

Questa osservazione evidenzia, per così dire, un difetto originario dell'Osservatorio derivante dalla stessa legge n. 537/1993, art. 5, comma 23, cumulando il compito della valutazione del sistema universitario con adempimenti di intrinseca natura e contenuti amministrativi.

Per altro verso il servizio di valutazione, delineato dalla stessa legge, configura un sistema a rete costituito dai nuclei di valutazione operanti presso i singoli atenei e dall'Osservatorio nazionale, che sottende una continuità di rapporti tra nuclei e Osservatorio e di entrambi con gli organi di governo. Ciò fa emergere la delicata questione della posizione dell'Osservatorio rispetto al Ministero, con riflessi sull'autonomia e indipendenza dell'organismo, requisiti imprescindibili per un'efficace e credibile attività di valutazione.

Al contrario la commistione di compiti determina nell'Osservatorio una distorsione funzionale che va a detrimento del compito fondamentale che è la ragione prima della sua istituzione. La distinzione fra compiti di valutazione *ex ante* finalizzati alle decisioni programmatiche e di indirizzo e compiti di valutazione appare un canone fondamentale di organizzazione.

Il ruolo di compartecipe delle scelte amministrative spettanti al Ministero ne pregiudica il rapporto con le università che sono indotte a percepirlo non quale rilevatore distaccato e neutrale del tenore quantitativo e qualitativo dei servizi formativi e di ricerca prestati, ma quale braccio operativo dell'organo di governo del sistema.

Con ciò non si intende sminuire l'importanza del ruolo assolto dall'Osservatorio nei confronti del MURST, che, utilizzando l'alta e qualificata competenza tecnica dei suoi componenti, colma un'evidente lacuna nello spettro di competenze professionali disponibili nella struttura ministeriale. Le decisioni da assumere nel governo del sistema universitario esigono nella fase di elaborazione di elementi di orientamento e di proposta a valenza prevalentemente tecnica che possono essere forniti solo da personale dotato di omogenee capacità professionali. A tale esigenza il MURST potrebbe corrispondere con maggiore efficacia dotandosi di distinte strutture e professionalità, finalizzate alla programmazione e al coordinamento *ex ante*.³⁴

³⁴ Le amministrazioni centrali incaricate dall'esercizio delle funzioni di governo e sempre con minor frequenza di quelle di esecuzione diretta degli interventi nel rispetto del riparto di funzioni definito dalla legge n. 59/1997 e reso operativo dal d.lgs n. 119/1998, hanno necessità di avvalersi per gli studi, le analisi, le elaborazioni volti alla preparazione degli atti programmatici e di indirizzo di apposite strutture dotate di specifiche competenze tecniche e professionali, non presenti negli uffici burocratici ordinari. Per un caso recente riguardante il Ministero dell'Industria si veda la legge 11 maggio 1999, n. 140, art. 3 - studi e ricerche per la politica industriale. A queste strutture non sono affidati compiti di valutazione dell'azione amministrativa esperita.

Una tale scelta consentirebbe di far concentrare l'Osservatorio sul compito fondamentale, riuscendo a configurarlo nei confronti delle università come organismo neutrale ed indipendente.

Esso, ferma restando l'autonomia delle università nell'organizzazione dei rispettivi nuclei di valutazione, deve garantire l'affidabilità delle griglia metodologica e la qualità scientifica degli strumenti di valutazione suggeriti (indicatori), nonché l'attendibilità dei dati derivanti dalla loro applicazione. Ciò consente la costruzione di una base conoscitiva comune, nella quale ciascun soggetto ed attore del sistema può riconoscersi acquisendo l'effettiva confrontabilità dei dati e delle diverse situazioni da esse espresse che presuppone una coerente definizione dei sistemi informativi.

La collocazione dell'Osservatorio ora descritta assicurerebbe un corretto rapporto con i nuclei di valutazione delle singole università e l'efficace esercizio dei poteri di raccordo e di indirizzo.

D'altronde, la progressione sempre più accelerata verso forme compiute di autonomia — dopo i passi dei primi anni '90 le università hanno nello scorso anno acquisito la gestione dei concorsi per il reclutamento dei docenti e sono ormai prossime a poter esercitare la autonomia didattica — comporta il confronto, come pratica fisiologica del sistema, tra i servizi di formazione e ricerca realizzati da ciascuna istituzione universitaria. Non v'è dubbio che in un siffatto scenario la valutazione si riveli funzione strategica da svolgersi da parte di un organismo che garantisca indipendenza di giudizio, assoluta obiettività nell'effettuazione delle rilevazioni, caratteri che con difficoltà possono riconoscersi in un collegio chiamato a fornire proposte tecniche in materie delicate all'organo di governo del sistema.