

La valutazione dei sistemi universitari: un confronto tra Italia e Finlandia

The evaluation of university systems: a comparison between Italy and Finland

ELEONORA MATTARELLI, SILVIA ZANAZZI

This article discusses the theme of university system evaluation, adopting a comparative approach. The Italian and the Finnish systems are analyzed, starting from the data collected through documentary analyses, field visits and interviews with stakeholders. After outlining the main characteristics of the institutions responsible in the two countries for the evaluation of universities and research (ANVUR and FINEEC), the main critical issues and choices are highlighted and compared.

KEYWORDS: HIGHER EDUCATION, SYSTEM EVALUATION, ANVUR, FINEEC, QUALITY ASSURANCE AGENCY

Introduzione

In questo articolo si tratta il tema della valutazione di sistema in ambito universitario adottando un approccio comparativo¹. Si osservano due sistemi, quello italiano e quello finlandese, a partire dai dati raccolti attraverso analisi documentale, visite di studio e interviste a testimoni privilegiati. Dopo aver delineato le principali caratteristiche delle istituzioni preposte, nei due sistemi, alla valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR e KARVI-FINEEC), vengono discusse le criticità del caso italiano, a partire dal dibattito che ha accompagnato la nascita del sistema nella sua forma attuale. Si evidenziano quindi le scelte analoghe o differenti fatte dalla Finlandia e le si confrontano con quelle italiane, facendo riferimento alle riflessioni presenti nei più autorevoli contributi scientifici in materia di valutazione di sistema.

La nostra argomentazione parte dal presupposto che la valutazione sia un atto essenziale per sviluppare strategie di crescita e che abbia un effetto non meramente descrittivo, ma performativo sui suoi oggetti: nelle parole di Visalberghi, la valutazione è «un giudizio impegnativo e motivato ricco di conseguenze pratiche importanti»². In quest'ottica, l'obiettivo della valutazione di sistema dovrebbe essere quello di generare, attraverso processi di ricerca partecipati dagli attori coinvolti, la conoscenza e la consapevolezza necessarie per pianificare processi di miglioramento.

In che misura l'architettura dei sistemi di valutazione in Italia e in Finlandia è disegnata per perseguire realmente obiettivi di miglioramento? Quali fattori nella struttura dei due

sistemi favoriscono o, al contrario, ostacolano l'utilizzo dei risultati della ricerca valutativa in un'ottica migliorativa? Il confronto tra due sistemi, sintetizzato in questo contributo, intende fornire spunti costruttivi al dibattito in corso.

Le agenzie preposte alla valutazione di sistema

ANVUR³

L'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca, il cui acronimo è ANVUR, è l'ente pubblico sorvegliato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca istituito nel 2006 con sede a Roma che si occupa della valutazione di sistema universitaria in Italia. Il ruolo principale ricoperto dagli esperti che lavorano al suo interno è quello di valutare con occhio critico esterno la qualità dei processi, dei risultati, dei prodotti e delle proposte di ciascun ateneo o ente di ricerca, ma anche di definire i criteri e le metodologie per valutare l'istruzione terziaria e l'efficacia e l'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e incentivazione alle attività di ricerca e innovazione.

I principi che guidano le attività dell'ANVUR, racchiusi all'interno del codice etico, sono l'indipendenza (adozione autonoma di standard nazionali e internazionali), l'imparzialità (esternalità a qualsiasi rapporto di lavoro con le istituzioni che vengono valutate) e la professionalità (collaborazione con organismi internazionali per lo scambio di informazioni e buone pratiche). L'agenzia ha autonomia organizzativa, amministrativa e contabile e dal giugno 2019 è ufficialmente tra i membri ENQA, *European Association for Quality Assurance in Higher Education*, per i prossimi cinque anni.

La struttura organizzativa e direzionale ha a capo il presidente e il direttore, nell'organico rientrano anche: il consiglio direttivo, il collegio dei revisori dei conti, il comitato consultivo, il nucleo amministrativo contabile, il nucleo di valutazione delle università e il nucleo di valutazione della ricerca. Tutte le cariche hanno una durata di quattro anni e i componenti non possono essere nuovamente nominati.

Sono attività dell'ANVUR la Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR), la definizione dei criteri e dei parametri per l'Abilitazione Scientifica e Nazionale (ASN) e le procedure per l'Autovalutazione, la Valutazione periodica e l'Accreditamento dei corsi di studio universitari (AVA).

KARVI-FINEEC⁴

Il KARVI, in inglese *Finnish Education Evaluation Centre* (d'ora in poi, FINEEC), è l'ente finlandese indipendente dal governo con il compito di valutare esternamente le strutture educative dai servizi per la prima infanzia all'istruzione terziaria compresa l'educazione

artistica e l'educazione degli adulti. È un'agenzia nata nel 2014 che si avvale del lavoro di collaboratori interni ed esperti esterni di diversa provenienza.

Al suo interno FINEEC è organizzato come raffigurato nella figura 1.

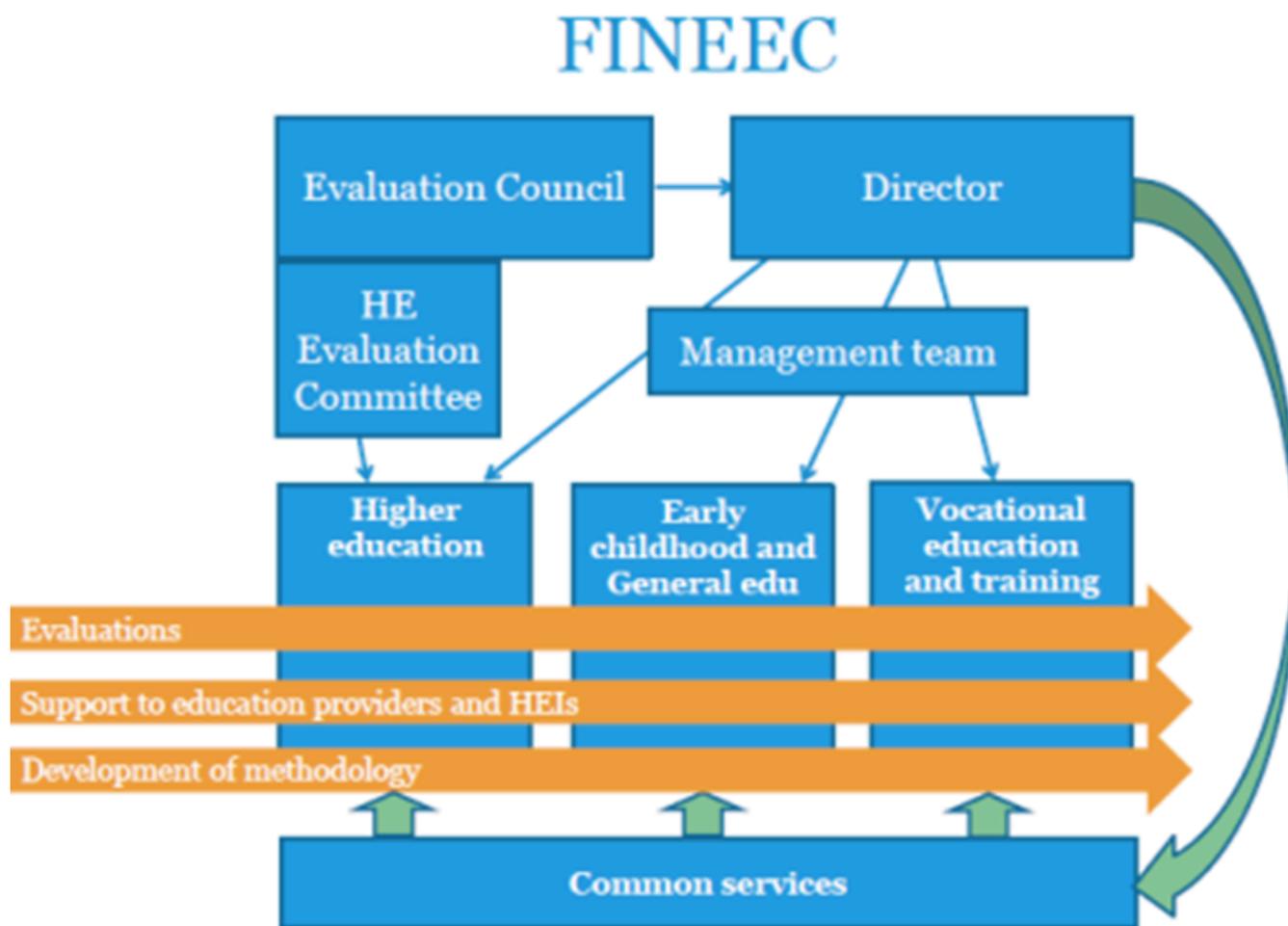


Figura 1. Organigramma di FINEEC. Fonte: slide fornite dal direttore dell'istituto durante l'intervista

Guidate dai principi di indipendenza-autonomia (libertà di scelta della metodologia della valutazione, dell'organizzazione e dei risultati) e valutazione migliorativa (partecipazione di tutti gli *stakeholder* e incentivazione della diffusione degli esiti della valutazione di sistema), le attività principali di FINEEC sono sei:

- condurre valutazioni relative all'istruzione e all'insegnamento;
- effettuare valutazioni sui risultati negli apprendimenti;
- monitorare la qualità (*audit*);

- effettuare valutazioni tematiche e di sistema, nonché valutazioni in diversi ambiti educativi;
- supportare le istituzioni che erogano l'istruzione e la formazione e gli istituti di istruzione superiore in questioni relative all'autovalutazione, alla valutazione e all'assicurazione della qualità;
- valutare anticipatamente le attività delle istituzioni che erogano l'istruzione e la formazione e degli istituti di istruzione superiore.



Figura 2. Obiettivi di FINEEC. Fonte: slide fornite dal direttore dell'istituto durante l'intervista

Le parole chiave che guidano il raggiungimento degli obiettivi illustrati nella figura 2 sono l'affidabilità dei dati raccolti con metodi oggettivi, l'uguaglianza-equità della valutazione, la trasparenza dell'operato, dei principi guida e delle pratiche e l'apertura a processi migliorativi di riforma. Nello specifico delle istituzioni terziarie l'agenzia si occupa di:

- monitoraggio della qualità - *audit* (università e università delle scienze applicate);
- accreditamenti di programmi di ingegneria (EURACE);
- valutazione tematica (es. istruzione marittima, formazione dei docenti abilitati all'insegnamento dello svedese come seconda lingua nazionale).

Questo istituto di ricerca, pertanto, valuta esternamente ciascuna istituzione educativa che eroga servizi, ma anche la qualità dell'istruzione terziaria e il profitto scolastico degli studenti, supporta l'autovalutazione degli istituti scolastici e degli atenei e sviluppa continuamente nuove strategie per la valutazione di sistema dalla prima infanzia fino ad arrivare all'età adulta. I concetti base su cui si fonda la valutazione sono l'indipendenza nei processi decisionali rispetto a fattori esterni, la valutazione esterna del proprio operato tramite le visite di agenzie sovraordinate internazionali (ENQA) precedute dall'autovalutazione dell'istituto e la restituzione e la diffusione capillare dei risultati della valutazione. Grazie al monitoraggio della qualità, alla misurazione e valutazione del profitto scolastico e agli studi tematici e cross-settoriali (es. impatto dei tagli all'istruzione, benessere e sicurezza negli ambienti di apprendimento, inclusione degli immigrati nel sistema educativo, transizioni degli studenti tra i livelli educativi, innovazione tecnologica, professionalità docente), FINEEC conduce meta-ricerche che vanno al di là dei diversi settori educativi preservandone l'indipendenza, l'efficacia, la trasparenza e l'efficienza e mette a disposizione delle istituzioni educative anche servizi a pagamento sotto forma di counseling che possono servire per riflettere sulla direzione intrapresa.

La strategia per il prossimo triennio, dal 2020 al 2023⁵, colloca lo studente al centro del processo educativo e intorno ad esso fa ruotare il sistema di istruzione, gli enti che erogano istruzione e formazione e la società tutta accompagnata dal mondo del lavoro. Le finalità sono: sviluppare ulteriormente le conoscenze e le abilità riflettendo su come vengono raggiunti gli obiettivi prefissati per l'apprendimento, su quali fattori lo promuovono e lo ostacolano e su come lo si fa progredire in vista del futuro e delle esigenze della società; sviluppare ulteriormente l'uguaglianza puntando l'attenzione sull'equità educativa' e su quali sono i fattori che la favoriscono e che la inibiscono; aumentare l'efficienza del sistema educativo interrogandosi su come quest'ultimo funziona nel suo insieme, su quali effetti hanno le riforme e su come l'ambiente di apprendimento reagisce ai cambiamenti; supportare lo sviluppo continuo in ottica migliorativa focalizzandosi su come funziona la gestione della qualità a supporto del progresso, su come le attività culturali aiutano a raggiungere gli obiettivi designati e su come si incentiva la partecipazione alla comunità.

Uno sguardo dall'interno dei due sistemi

Con il fine di approfondire e corroborare i dati raccolti tramite l'analisi documentale condotta a partire dalle informazioni contenute nei siti web di ciascun istituto nazionale di valutazione, sono state svolte due interviste qualitative semistrutturate rivolte rispettivamente a Harri Peltoniemi, attuale presidente di FINEEC, e Raffaella Rumiati, al momento della realizzazione dell'intervista vicepresidente del consiglio direttivo dell'ANVUR. I colloqui sono avvenuti in loco, ne sono seguite la trascrizione letterale delle registrazioni e la descrizione dei contenuti tramite categorizzazione. I dati raccolti sono stati analizzati e interpretati a partire da una griglia tematica costruita congiuntamente all'elaborazione delle tracce comuni delle interviste. La flessibilità di queste ultime, a cui sono state aggiunte domande in itinere per indagare ulteriormente alcune questioni emerse durante l'incontro, ha dato la possibilità di comprendere più da vicino le percezioni e le riflessioni degli *stakeholder* sul tema al centro del dibattito⁶. I dati sono stati raccolti durante le ricerche per la tesi magistrale di una delle due autrici: la conoscenza della lingua finlandese come madrelingua ha permesso di visitare personalmente FINEEC e ha dato la possibilità di condurre un ampio studio documentale in lingua che è andato ad affiancare la parte più empirica.

Nei paragrafi che seguono saranno presentati i materiali raccolti mediante le interviste semistrutturate in base alle tematiche individuate nella fase di elaborazione delle tracce e di analisi dei dati. Per ogni punto sarà svolto un confronto tra le pratiche valutative nei due paesi, esplicitando i punti di vista degli intervistati⁷.

Organizzazione generale della valutazione di sistema

Diversamente dall'Italia dove l'INVALSI, Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione, è responsabile della valutazione del sistema scolastico e l'ANVUR di quello universitario, tutta la valutazione educativa di sistema in Finlandia avviene sotto la guida di un'unica organizzazione che al suo interno racchiude un'unità di lavoro esclusiva per il livello terziario. La valutazione degli atenei e degli enti di ricerca è chiamata *audit* ed è una valutazione che ciascuna università affronta ogni sei anni e prevede la conferma o disconferma degli standard qualitativi di ateneo, la valutazione e l'analisi attenta dei programmi didattici e la valutazione monotematica su argomenti scelti che accompagna quella della qualità delle istituzioni educative. La valutazione dei programmi di insegnamento delle università e degli istituti post secondari non terziari avviene ciclicamente, è suddivisa per discipline e coinvolge tutti gli istituti finlandesi. FINEEC ha il compito di valutare l'intero sistema scolastico finlandese, riporta Peltoniemi, dai servizi per la prima infanzia fino ad arrivare alle istituzioni terziarie e all'educazione degli adulti.

Valutazione degli apprendimenti degli studenti

In Finlandia a livello di sistema gli apprendimenti degli studenti universitari non vengono valutati, mentre tra i progetti realizzati dall'ANVUR c'è TECO⁸ che testa su base volontaria le competenze degli studenti universitari italiani. Lo scopo è quello di supportare in ottica migliorativa la qualità del processo: avviato nel 2012, ricade nel sistema AVA di Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento in quanto la raccolta di dati sulle opinioni e sulle competenze trasversali e disciplinari degli studenti permette di costruire indicatori da utilizzare nei processi di autovalutazione, oltre che in quelli di valutazione periodica e di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio. Il fine ultimo è stimolare la riflessione negli *stakeholder* passando per l'autovalutazione. L'ANVUR ha l'obiettivo di instaurare un rapporto di collaborazione con le istituzioni interessate, ha affermato Rumiati, affinché si possano mettere in atto gli interventi educativi e il miglioramento dell'offerta formativa. Le competenze testate sono sia disciplinari, ovvero quelle proprie di un percorso di studi, che trasversali, ovvero la comprensione e l'interpretazione di un testo, l'abilità nel comprendere e risolvere problemi logico-quantitativi, le competenze civiche, il problem solving e le abilità nella lingua inglese. La restituzione avviene sia in maniera individuale al singolo studente che in maniera globale all'ateneo. L'ANVUR è un'agenzia autonoma che non funge da *trait d'union* tra il mercato del lavoro e l'università, tuttavia avere buoni risultati nelle prove TECO è importante perché ha ricadute sul mondo professionale. C'è una correlazione tra il punteggio che un laureato raggiunge nelle prove trasversali TECO e la probabilità di trovare lavoro, ha commentato Rumiati, soprattutto per coloro che provengono da una situazione in cui il *background* socioeconomico e familiare è più svantaggiato: l'effetto di queste caratteristiche è ridotto sulle competenze disciplinari poiché, sempre a parere di Rumiati, nel corso dei tre anni accademici c'è una notevole acquisizione di competenze disciplinari che dipende dal lavoro svolto dallo studente e dall'offerta formativa dell'università.

Processi di autovalutazione

Alla stregua della valutazione esterna, l'autovalutazione è una parte basilare del sistema di valutazione messo a punto in Finlandia, infatti tra i compiti di FINEEC ricade anche quello di aiutare gli organizzatori dell'istruzione e della formazione ad acquisire le competenze per l'autovalutazione. La legge finlandese, ha spiegato Peltoniemi, afferma che chiunque faccia in qualsiasi modo formazione è chiamato ad organizzare e a farsi carico della propria autovalutazione. La responsabilità di FINEEC è andare incontro a questa autovalutazione con la valutazione esterna.

Anche in Italia l'autovalutazione e la valutazione esterna dell'istruzione terziaria e della ricerca nei dipartimenti e negli enti preposti, della didattica inserita nel quadro europeo di assicurazione della qualità e della terza missione si realizzano in modo regolamentato tramite il sistema AVA, Autovalutazione, Valutazione e Accredimento.

Similmente all'Italia ogni valutazione svolta da FINEEC segue criteri specifici: se l'obiettivo è analizzare la qualità a livello universitario si fa riferimento agli standard europei poiché, come l'ANVUR, anche FINEEC fa parte dell'ENQA quindi è chiamata a seguire gli *European Standards and Guidelines* (ESG)⁹, ma ciò non toglie che si possano modellare e costruire criteri propri che vadano ad affiancare quelli comuni. Quando si fanno rilevazioni su determinati temi, ad esempio gli effetti dei tagli alla spesa pubblica sul livello culturale e sugli apprendimenti dei cittadini, ha spiegato Peltoniemi, i criteri vengono delineati all'inizio della ricerca e durante il processo di valutazione stesso. L'Agenzia Nazionale dell'Educazione (*Opetushallitus*)¹⁰, in veste di attore centrale del Ministero dell'Educazione e della Cultura, è il consiglio nazionale che partecipa alla stesura delle decisioni di politica educativa e FINEEC ha una rappresentanza al suo interno, l'ultima parola però spetta sempre al ministro dell'educazione.

Rapporti con le istituzioni educative centrali

Il rapporto con il ministero competente, da quanto riportato da Peltoniemi, è di fitta collaborazione tanto è vero che è possibile che le istituzioni educative centrali richiedano determinate informazioni o dati. La percezione che gli *stakeholder* hanno, Peltoniemi per primo, è di gratitudine nel momento in cui qualcuno è interessato ai dati e alle ricerche condotte dall'istituto: lo scopo è realizzare una vera valutazione migliorativa e, quindi, utilizzare realmente gli indicatori per prendere decisioni. L'effetto più rilevante è che la conoscenza prodotta tramite la valutazione e diffusa dall'istituto finlandese abbia una certa influenza e utilità. FINEEC, nonostante questo, rimane comunque un ente statale indipendente e autonomo poiché il ministro dell'istruzione non ha la possibilità di esprimersi sui criteri utilizzati per valutare o su come è organizzata la valutazione o su quali siano gli esiti di queste valutazioni. Anche l'ANVUR dal suo canto ha un'interlocuzione con le istituzioni educative centrali, ha esplicitato Rumiati, pertanto non può ignorare determinate sollecitazioni.

Fondi pubblici destinati alla valutazione di sistema

In Finlandia il budget economico è stanziato direttamente dal parlamento che decide quali e quanti sono i fondi destinati alla valutazione di sistema. Nel bilancio statale c'è una voce specifica che si riferisce proprio ai fondi ed è una somma che non può essere né utilizzata

né modificata dal ministero. I finanziamenti pubblici in Italia, invece, sono un problema perché molto spesso non sono sufficienti per coprire le spese necessarie: anche se viene fatto un investimento economico più cospicuo, ha ammesso Rumiati, non è detto che si risolva il problema, molto infatti dipende da come sono utilizzati i soldi. Riflettere sistematicamente sui punti di forza e di debolezza grazie alla valutazione di sistema è una delle finalità ultime a cui ci si sta avvicinando sempre di più in Italia.

Restituzione e diffusione dei dati

La restituzione dei dati è un passaggio molto importante della valutazione di sistema. In Finlandia tutti gli attori coinvolti ricevono *feedback* sulla valutazione di sistema sottoforma di report. La percezione è che i consigli e le proposte per il miglioramento siano accolte positivamente dal ministro e dall’Agenzia per l’Educazione con la quale ultimamente si è fatta più forte la collaborazione, grazie all’utilizzo efficace degli esiti delle valutazioni. Peltoniemi, infatti, ha sottolineato come i decisori politici utilizzino effettivamente i dati prodotti: sia quelli provenienti dai processi di autovalutazione che quelli provenienti dai processi di valutazione esterna devono essere visibili, trasparenti e pubblici. Il punto a favore di un utilizzo così proficuo dei dati, a parere di Peltoniemi, è stilare consigli e linee guida sugli interventi da seguire per poter migliorare. Gli esperti seguono le fasi della valutazione, sottolineando i punti di forza, di debolezza e le buone prassi ed elaborando linee guida in un’ottica migliorativa. Le proposte e i consigli per il miglioramento si articolano su tre o quattro livelli diversi e portano alla base l’idea di migliorare il sistema educativo basandosi sugli indicatori prodotti durante una valutazione di sistema efficiente ed efficace che per la diffusione dei propri dati può far ricorso anche all’utilizzo dei social media.

In Italia analogamente la restituzione e la diffusione dei dati avviene tramite l’elaborazione di rapporti destinati sia alle università che al MIUR: la percezione che ha riportato Rumiati è che la valutazione esterna delle università sia vista sempre di più come uno strumento utile i cui esiti possono essere utilizzati nei processi decisionali. La consapevolezza in questo senso sta aumentando poiché se la prima versione AVA era molto orientata ai processi, oggi si sta tenendo conto più dei risultati.

Autonomia e qualità universitaria

La legge italiana sancisce l’autonomia universitaria che dà ad ogni ateneo la libertà di prendere le proprie decisioni, ma la condivisione delle esperienze può essere un modo per incentivare le buone pratiche. A parere di Rumiati un’agenzia di valutazione in un paese è indispensabile e fondamentale poiché è al contempo un’espressione di democrazia: più

istituzioni devono agire nel mondo globalizzato per avere la certezza che si assicuri la qualità dell'istruzione. Entrare attraverso i dati raccolti e restituiti sempre di più nei processi decisionali delle istituzioni educative è senza dubbio una sfida per FINEEC, ha riflettuto Peltoniemi, e per ANVUR. Avere personale valido e competente, avere una buona e condivisa *leadership* all'interno del sistema in modo tale che tutti siano consapevoli di lavorare in una comunità che opera nel bene di chi apprende e avere docenti che si pongono continuamente in sfida con sé stessi per poter migliorare sempre di più sono i fattori che secondo Peltoniemi costituiscono un sistema educativo di qualità.

Per fare in modo che l'università sia di qualità, ha commentato invece Rumiati, ci devono essere un buon livello di ricerca scientifica, un corretto approccio didattico e l'apertura dell'università al territorio: ci devono essere aspetti che interagiscono tra di loro poiché nel momento in cui l'università si apre al territorio e all'internazionalizzazione si fa tesoro in modo intelligente del processo di globalizzazione e tramite la ricerca di qualità si assicura un buon livello intellettuale che a sua volta farà in modo che la didattica sarà al passo con i tempi perché rifletterà lo stato dell'arte della ricerca. Solo in questo modo si può concretizzare l'obiettivo ultimo della valutazione di sistema, ovvero quello di sollecitare momenti di riflessione e di autovalutazione: uno dei principi che guidano Peltoniemi e l'istituto che rappresenta è la valutazione migliorativa che innesca a cascata processi di sviluppo ulteriore. Essere continuamente presenti nei processi di valutazione di sistema e collaborare con tutti i protagonisti coinvolti è probabilmente la chiave giusta per il miglioramento.

Le critiche al sistema italiano di valutazione dell'università e della ricerca

Nel 2013 la rivista *Il Mulino* ha dedicato un approfondimento alla valutazione dell'università e della ricerca. Tra gli articoli, è comparso un contributo del giudice Cassese intitolato «L'Anvur ha ucciso la valutazione»¹¹ nel quale si prefigurava il fallimento del progetto italiano di valutazione del sistema universitario. L'autore identificava i «difetti principali» del sistema valutativo allora emergente: burocratizzazione eccessiva, sproporzione tra controllo e promozione, mancata distinzione tra misurazione e valutazione, confusione tra misurazione a fini conoscitivi e a fini classificatori, incongruenza tra mezzi e fini. Tali carenze venivano imputate alla mancanza di un approccio scientifico alla valutazione in fase di impostazione del sistema, alla «ignoranza» degli apporti della cultura pedagogica sul tema della misurazione e valutazione e alle «insufficienti riflessioni» fatte sul significato che dovrebbe assumere la valutazione di un sistema/servizio pubblico. In questo contesto la costituzione dell'ANVUR, divenuta operativa nel 2012, appariva come un «ulteriore fattore di complicazione», in considerazione di una sua sostanziale

subordinazione alle logiche ministeriali, sia politiche che amministrative. Il sistema di valutazione dell'università si fondava quindi, secondo Cassese, su una cattiva architettura, determinata essenzialmente dalla scarsa separazione tra decisioni politiche e valutazione. Alla voce autorevole del giudice se ne sono aggiunte, negli stessi anni, molte altre, a denunciare differenti aspetti del neonato sistema di valutazione ritenuti carenti e/o problematici¹².

L'Italia è arrivata per ultima, tra i paesi OCSE, ad occuparsi di valutazione di sistema in ambito universitario. L'inizio tardivo della stagione della valutazione è stato marcato da polemiche, forti conflitti, toni a tratti apocalittici, schieramenti ideologici e dall'assenza di una direzione chiara e condivisa verso cui orientare i processi valutativi¹³. Se si vogliono comprendere a fondo le origini di questo malessere, che peraltro sembra affliggere ancora oggi il nostro sistema di valutazione dell'università, non si deve dimenticare il clima politico del periodo storico in cui si è delineato. In quegli anni, il dibattito sulle riforme universitarie si è caratterizzato per una focalizzazione prevalente, se non esclusiva, sul tema del finanziamento e della distribuzione delle risorse¹⁴. La creazione di istituzioni preposte alla valutazione di sistema e il conseguente sviluppo di tecniche ed indicatori rispondevano, prima di tutto, alla necessità di reperire informazioni sulla qualità del lavoro svolto dai singoli e dalle istituzioni, al fine di distribuire le risorse a disposizione in base a criteri di efficienza e merito¹⁵. Qui emerge una contraddizione di fondo: se a priori si considera lo scarso investimento italiano nell'università e nella ricerca in rapporto ad altri Paesi europei, ormai da considerarsi un fenomeno strutturale, ben si comprende il rischio di circoli viziosi in cui la carenza di risorse genera risultati mediocri, che ricevono valutazioni scarse, destinate a sottrarre ulteriormente risorse¹⁶. Certamente questa contraddizione ha influito fortemente, nel nostro Paese, sulla percezione della valutazione di sistema come processo finalizzato al controllo e alla selezione, più che ad un reale miglioramento¹⁷. E se è vero che la qualità di un processo valutativo si fonda anche sulla rappresentazione che di esso si costruiscono gli attori coinvolti¹⁸, va da sé che tale percezione diventa elemento costitutivo e formante del processo stesso. Tornando alla questione economica, i dati OCSE rivelano, per esempio, che nel 2017 (ultimo dato disponibile) la spesa totale in Italia per il sistema universitario ammontava allo 0,9% del PIL (0,6% spesa pubblica e 0,3% privata), mentre la Finlandia arrivava all'1,6% (1,5% pubblica e 0,1% privata), con un contributo quasi esclusivamente pubblico¹⁹. Se confrontiamo la spesa complessiva in istruzione, compresa quella nella ricerca universitaria, vediamo che l'Italia nello stesso anno ha investito il 3,6% del PIL, contro il 4,5% della Finlandia²⁰. Nella rappresentazione comparativa dei due sistemi di valutazione, la variabile dell'investimento economico deve essere sempre tenuta presente quale condizione di contesto che impatta fortemente non

solo sui risultati ottenuti dal sistema universitario, ma anche sulla percezione e sull'efficacia stessa dei processi valutativi²¹.

Analisi e confronto tra i sistemi valutativi

Dopo aver delineato i contorni dei due sistemi e le principali criticità attribuite a quello italiano, per impostare i termini del confronto sarebbe opportuno presentare anche eventuali critiche attribuite al sistema finlandese. Tuttavia, una lunga e accurata ricerca bibliografica²² condotta sia in lingua inglese che in lingua finlandese non ha prodotto risultati in tal senso. Le visite di studio in loco e i colloqui formali e informali hanno mostrato un atteggiamento, da parte degli *stakeholder*, di grande fiducia verso le istituzioni preposte alla valutazione di sistema e i metodi impiegati. Ci è sembrata, questa, una differenza importante tra i due paesi su cui riflettere²³.

Fatta questa importante premessa, torniamo ora all'interrogativo iniziale: in che misura l'architettura dei sistemi di valutazione in Italia e in Finlandia è disegnata per perseguire realmente obiettivi di miglioramento? Quali fattori nella struttura dei due sistemi favoriscono o, al contrario, ostacolano l'utilizzo dei risultati della ricerca valutativa in un'ottica migliorativa? Il tema che si pone è quello del delicato equilibrio tra «logica di controllo» e «logica di sviluppo»²⁴: entrambe queste logiche convivono 'naturalmente' nella maggior parte dei sistemi valutativi, ma la seconda, se l'obiettivo è avviare processi di miglioramento, dovrebbe prevalere.

Uno dei principali aspetti da considerare, se si vuole analizzare in quest'ottica un sistema di valutazione, attiene alle conseguenze della valutazione stessa, in primis quelle economiche. Rispetto a questa dimensione, nel sistema italiano si è da tempo affermato il principio della distribuzione 'meritocratica' delle risorse. La legge 1/2009 stabilisce che una quota del fondo di finanziamento ordinario (FFO) agli atenei non inferiore al 7% sia ripartita in base a criteri di risultato²⁵. Negli anni successivi la quota premiale è stata via via incrementata²⁶. Nel 2020, il DM n. 442 ha stabilito che la quota premiale ammontasse a poco meno di un terzo delle risorse disponibili²⁷. Secondo questa logica del premio e della punizione, l'introduzione di sistemi di valutazione nel campo dell'istruzione contribuisce a far crescere la cultura della meritocrazia e dell'eccellenza, migliorando, in ultima analisi, la qualità dei prodotti e dei servizi offerti. Questo presupposto è stato messo in discussione e fortemente criticato nella letteratura scientifica²⁸.

Anche in Finlandia i risultati della valutazione influiscono sugli stanziamenti economici, ma il collegamento tra queste due dimensioni valorizza maggiormente le peculiarità di ogni istituzione e l'autonomia di queste ultime nella definizione di strategie di miglioramento e sviluppo. Ogni quattro anni, infatti, viene stipulato un accordo tra le singole università e il

Ministero dell'educazione e della cultura che, a partire dalla restituzione di feedback sulle attività svolte, i punti di forza e le aree critiche di ciascun ateneo, definisce le misure chiave da adottare. I finanziamenti vengono erogati agli atenei in base alla performance valutata da FINEEC, considerando i risultati raggiunti tramite l'insegnamento, la ricerca e lo sviluppo e le strategie messe in atto per raggiungere gli obiettivi prefissati nell'accordo con durata quadriennale stipulato tra il ministero e l'ateneo. I fondi, una volta assegnati alle università, possono essere utilizzati da queste ultime in modo autonomo²⁹. Non vale lo stesso criterio per le università italiane, che negli ultimi anni hanno visto una costante crescita della percentuale del FFO ad utilizzo vincolato e, parallelamente, una decrescita delle risorse complessive non vincolate³⁰ con le quali occorre far fronte anche ai progressivi aumenti stipendiali del personale. L'autonomia reale degli atenei italiani nell'utilizzo dei fondi pubblici rimane sostanzialmente limitata, sebbene vi sia stato nel 2016 uno specifico intervento normativo finalizzato a valorizzarla³¹.

Un secondo aspetto da osservare per analizzare in ottica comparativa un sistema di valutazione è il ruolo giocato dalla riduzione quantitativa degli aspetti sottoposti a valutazione. Nell'ambito universitario, in particolare, c'è un conflitto tra le esigenze di sintesi e comparabilità e la necessità di valorizzare attività, come la didattica e la ricerca, per loro natura caratterizzate da elevata differenziazione³². L'uso di strumenti rigorosi e di misurazioni oggettive è essenziale nella valutazione. Tuttavia, mentre nei sistemi in cui prevale la logica del miglioramento la misurazione sostiene e informa la valutazione, giocando nel processo un ruolo necessario, ma subordinato, negli approcci finalizzati al controllo la misurazione tende a sostituirsi alla valutazione, presentandosi come 'classificazione' oggettiva di processi e individui³³. Ne deriva che gli attori valutati percepiscano forti spinte alla standardizzazione e all'omologazione verso modelli assunti a riferimento, e che la valutazione possa quindi assumere, dal loro punto di vista, il significato di «tecnologia di governo delle condotte»³⁴ che limita di fatto la libertà di didattica e di ricerca. Nel sistema italiano di valutazione dell'università e della ricerca, se da un lato è importante apprezzare l'elevato valore conoscitivo delle operazioni di valutazione, dall'altro è impossibile non osservare il rischio di una mancata distinzione tra misurazione e valutazione³⁵ e la presenza di numerose ambiguità nelle finalità della rilevazione di dati³⁶.

Nel sistema di valutazione finlandese, le misurazioni hanno l'obiettivo di supportare la valutazione producendo informazioni e consigli utili per migliorarsi e svilupparsi e per prendere decisioni informate e sostenute dalle evidenze scientifiche a livello locale, regionale e nazionale³⁷. La mission dichiarata della valutazione di sistema è essere di ausilio su più livelli agli *stakeholder*, instaurando con essi un rapporto di piena fiducia e

compartecipazione attiva³⁸. Grazie alla *enhancement-led evaluation* (valutazione migliorativa) si punta a promuovere la consapevolezza nei partecipanti coinvolgendoli nei momenti di progettazione, così da rendere chiare le finalità del processo stesso. Per andare incontro alle esigenze del sistema educativo, evitando che gli atenei si uniformino per il timore delle conseguenze di una valutazione negativa, l'istituto di valutazione finlandese ogni due anni accoglie le richieste e i suggerimenti degli *stakeholder* attraverso una survey. L'ultima di cui si hanno i risultati risale al 2018³⁹. Dalla lettura dei dati emerge che, su 346 rispondenti, il 65% utilizza nel proprio lavoro i risultati diffusi da FINEEC. Questi ultimi sono considerati attuali e rilevanti dall'83% dei rispondenti e promotori dello sviluppo del sistema educativo finlandese dal 76%. La partecipazione al dibattito pubblico di chi effettua la valutazione di sistema potrebbe essere, secondo poco meno della metà dei rispondenti, più attiva (42%), anche se per il 68% di loro la restituzione dei dati avviene in maniera adeguata. Il 37% ritiene che i consigli per il miglioramento non siano utilizzabili come informazioni guida, mentre il 63% ne fa utilizzo per il potenziamento. Gli scopi delle rilevazioni appaiono chiari, anche se in linea generale un alleggerimento del carico di lavoro richiesto dai processi di misurazione-valutazione potrebbe accompagnare una maggiore concretezza e 'personalizzazione' dei consigli per il miglioramento. Tra le istituzioni più soddisfatte della collaborazione con l'istituto di valutazione nazionale ci sono quelle per la prima infanzia e quelle terziarie.

Un terzo aspetto importante da considerare nell'analisi di un sistema di valutazione è il grado di partecipazione, all'interno del processo valutativo, dei soggetti sottoposti a valutazione⁴⁰. Se l'obiettivo è costruire una cultura della valutazione che favorisca il miglioramento attraverso la responsabilizzazione diffusa, è importante coinvolgere docenti e ricercatori nel processo di definizione degli obiettivi della valutazione e nella costruzione di strumenti e indicatori percepiti come realmente significativi e utili. In Italia, il sistema AVA prevede una fase autovalutativa. Tuttavia questa fase è caratterizzata dalla compilazione di format standardizzati con indicatori preassegnati dall'ANVUR. La valutazione, quindi, è assimilata alla rilevazione di dati e le possibilità di riflessione autonoma sugli indicatori, sugli scopi cui tendere e sulla scelta degli strumenti per misurare il livello di raggiungimento degli obiettivi sono limitate.

Nel sistema di valutazione finlandese c'è un reale coinvolgimento dei soggetti e dei contesti valutati: se FINEEC da una parte ha un ruolo chiave nella determinazione delle modalità e degli obiettivi della valutazione sulla base di quanto deciso dal Ministero dell'Educazione e della Cultura nel Piano Nazionale per le Valutazioni Educative⁴¹, dall'altra offre la possibilità agli *stakeholder* di dare il proprio contributo sulla scelta dei contenuti e dei metodi della valutazione attraverso l'ascolto attivo della voce dei partecipanti. Nel

modello per la valutazione dell'istruzione terziaria stabilito per il 2018-2024⁴², ad esempio, è introdotto un nuovo approccio centrato sullo studente che diventa parte attiva del processo di valutazione esterna partecipando a *workshop* e momenti di riflessione. Un punto importante che aumenta il senso di coinvolgimento è la possibilità offerta dall'istituto di valutazione finlandese alle istituzioni terziarie di partecipare alla definizione degli indicatori: oltre ad alcuni aspetti monitorati indistintamente nell'ottica dell'*accountability* e comparabilità dei dati, ogni università può scegliere un'area particolare in cui essere valutata. È questo un approccio che, unitamente a un'autovalutazione più ampia, critica e riflessiva che prevede un format con domande aperte/qualitative⁴³, mette in risalto la compartecipazione di chi viene valutato non solo nella definizione dei contenuti della valutazione, ma anche nella condivisione del suo fine ultimo.

Il nuovo modello per la valutazione dell'istruzione terziaria, a partire proprio dal report di autovalutazione di ciascun corso di studi, introduce anche il concetto di *benchlearning*, ovvero un apprendimento reciproco tra pari. Ogni università, infatti, è chiamata a selezionare una istituzione e dei target per il *benchlearning*: si tratta di un mutuo scambio in cui si ricevono riscontri sul proprio stato attuale, si costruiscono reti e si apprendono le buone pratiche dell'organizzazione partner, valorizzando l'apprendimento reciproco e l'interazione attiva⁴⁴.

Riflessioni conclusive

L'analisi sviluppata nei precedenti paragrafi ci porta a ritenere che il sistema finlandese di valutazione dell'università e della ricerca si avvicini maggiormente, rispetto a quello italiano, all'idea di una valutazione «pluralista»⁴⁵, democratica e partecipata, improntata ad una logica di sviluppo. Abbiamo individuato i principali fattori che sembrano favorire, in Finlandia, l'utilizzo dei risultati della ricerca valutativa in un'ottica migliorativa: l'autonomia degli atenei nella definizione di proprie strategie di sviluppo che ne valorizzino le peculiarità; l'autonomia sostanziale nella gestione delle risorse economiche; l'attenzione a forme di valutazione che valorizzino gli aspetti di complessità dell'oggetto della valutazione stessa, adottando un approccio qualitativo, capace di distinguere da caso a caso, attento alle specificità; la partecipazione attiva degli attori alla definizione degli obiettivi, dei criteri e degli indicatori per la valutazione; l'impiego della valutazione tra pari, che favorisce il confronto e supporta i processi di costruzione delle identità istituzionali. La percezione positiva che gli *stakeholder* finlandesi hanno della valutazione può essere interpretata come una diretta conseguenza di queste caratteristiche costitutive, elementi

‘architetturali’ di un sistema i cui obiettivi sono chiari e condivisi e non lasciano spazio ad ambiguità. Il quadro descritto, non dobbiamo dimenticarlo, si staglia su uno sfondo politico in cui l’istruzione e la ricerca sono priorità indiscusse. Lo dimostrano gli investimenti che il governo finlandese dedica a questo settore, comparativamente più elevati della media dei paesi OCSE, anche in periodi di crisi come quello attuale, in cui vi sono forti pressioni a ridurre la spesa pubblica⁴⁶. Ci sembra, questo, un fattore strutturale di primaria importanza per favorire la costruzione di una cultura della valutazione matura e libera da pregiudizi.

ELEONORA MATTARELLI

University of Roma “La Sapienza”

SILVIA ZANAZZI

University of Salerno

* Il contributo è frutto di progettazione comune. Per quanto riguarda le specifiche attribuzioni, Eleonora Mattarelli, che ha condotto le interviste presso ANVUR e KARVI-FINEEC, è autrice del primo e del secondo paragrafo. Silvia Zanazzi è autrice dell’introduzione, delle conclusioni e del terzo paragrafo. Il quarto paragrafo è stato curato da entrambe le autrici.

¹ Per un inquadramento generale sul tema della governance e della valutazione dei sistemi universitari europei si vedano, per esempio: A.L. Trombetti, A. Stanchi, *L’università italiana e l’Europa*. Rubbettino, Soveria Mannelli 2010; A. Mariuzzo, *L’università*, in F. De Giorgi, A. Gaudio, F. Pruneri, *Manuale di storia della scuola italiana. Dal Risorgimento al XXI secolo*, Scholé, Brescia 2019; M. Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, Firenze University Press, Firenze 2016; A. Gaudio, *La valutazione nel gioco degli specchi comparativi*, «Scholè», 1, (2020), pp.11-26.

² A. Visalberghi, *Misurazione e valutazione nel processo educativo*, Edizioni di Comunità, Milano 1955, p.16.

³ Le informazioni contenute in questo paragrafo sono tratte esclusivamente da fonte istituzionale, consultando il sito istituzionale: <https://www.anvur.it/>.

⁴ Le informazioni contenute in questo paragrafo sono tratte esclusivamente dal sito istituzionale: <https://karvi.fi/en/fineec/>.

⁵ Tratto dal sito istituzionale: <https://karvi.fi/arviointitoiminnan-painopisteet-tekstimuotoisena/>.

⁶ G. Benvenuto, *Stili e metodi della ricerca educativa*. Carocci, Roma 2015.

⁷ Le informazioni riportate in questo paragrafo sono tratte esclusivamente dalle interviste ai referenti delle due agenzie nazionali.

⁸ Le informazioni su TECO sono tratte dall’intervista alla referente ANVUR e da fonte istituzionale, consultando il sito: <https://www.anvur.it/attivita/ava/teco-test-sulle-competenze/>.

⁹ Gli Standard e le Linee Guida per l’Assicurazione della Qualità nello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore sono stati adottati per assicurare la qualità interna ed esterna all’istruzione superiore. Proposti dall’ENQA nel 2005, sono stati condivisi dai ministri responsabili dell’istruzione universitaria di ciascun paese aderente. Nel 2015 è stata pubblicata la versione più recente: <https://enqa.eu/index.php/home/esg/>.

¹⁰ Tratto dal sito istituzionale: <https://www.opf.fi/en/about-us/tasks>.

¹¹ S. Cassese, *L’Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!* «Il Mulino», 1, (2013), pp. 73-79.

³⁹ I risultati della survey sono pubblicati in lingua finlandese: https://karvi.fi/app/uploads/2019/05/Tiivistelm%C3%A4-vastajailla-12_2018.pdf. La traduzione è di Eleonora Mattarelli.

⁴⁰ C. Corsini, S. Zanazzi, *Valutare scuola e università: approccio emergente, interventi e criticità*, cit.

⁴¹ <https://karvi.fi/app/uploads/2016/06/National-Plan-for-Education-Evaluations-2016-2019.pdf>.

⁴² <https://karvi.fi/en/higher-education/audits-higher-education-institutions-2018-2024/>.

⁴³ <https://auditoinnit.karvi.fi/luvut/abstract-3/en/>.

⁴⁴ https://karvi.fi/app/uploads/2019/11/FINEEC_Audit-manual-for-higher-education-institutions_2019-2024_FINAL.pdf.

⁴⁵ N. Stame, *Valutazione pluralista*. Franco Angeli, Milano 2016.

⁴⁶ <http://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Finland-2020.pdf>.