

Le competenze dei Nuclei di Valutazione e la dimensione plurale dei controlli sulla *performance* universitaria

di Sabrina Luccarini

SOMMARIO: 1. La stratificazione dei circuiti valutativi. – 2. La *performance*. – 3. Il rischio di ridondanza dei dispositivi valutativi. – 4. Il ruolo dei Nuclei di Valutazione nel ciclo di governo dell'ateneo. – 5. Dalla stratificazione alla leggibilità del sistema.

1. *La stratificazione dei circuiti valutativi*

Negli ultimi quindici anni la *governance* universitaria è stata caratterizzata da una marcata stratificazione di assetti di verifica e valutazione, riconducibili a razionalità e circuiti istituzionali differenti¹. In particolare, si possono distinguere: (i) la verifica di regolarità amministrativa e contabile affidata al Collegio dei revisori dei conti, volta ad assicurare legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e della gestione economico-finanziaria; (ii) le funzioni valutative interne attribuite al Nucleo di Valutazione, inclusa la componente “OIV” sul ciclo della performance e, ormai, sull'analisi integrata dei contenuti del PIAO. Si affiancano, inoltre, (iii) i presidi di prevenzione della corruzione e di trasparenza, rispetto ai quali il Nucleo-OIV verifica la coerenza tra le misure anticorruzione e la programmazione strategico-gestionale, valorizzando anche gli esiti e le relazioni del RPCT; (iv) i sistemi di assicurazione della qualità della didattica e della ricerca, in coerenza con i processi di accreditamento e con i criteri ANVUR. Completa il quadro (v) il sindacato esterno della Corte dei conti, che si affianca ai meccanismi interni quale presidio dell'equilibrio economico-finanziario complessivo del settore².

¹ Il presente contributo rielabora e sviluppa la relazione presentata al Congresso L'Università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma, svoltosi a Palermo il 16 dicembre 2025. L'Autrice ringrazia i componenti del Nucleo di Valutazione dell'Università degli Studi di Palermo – le professoresse A. Gentile, C. Corrado, A. Plaia e C. Ventimiglia, i professori P. Dario e G. Gallina, F. P. La Mantia e V. Morgante – per il confronto collegiale e il contributo offerto nell'attività del Nucleo.

² F. G. SCOCA, *Introduzione*, in M. D'Orsogna, E.-P. Guiselin, S. Cimini, A. F.

Di

La pluralità dei controlli nel settore universitario non costituisce, in quanto tale, un'anomalia, bensì un dato strutturale delle amministrazioni complesse, strettamente connesso alla molteplicità delle funzioni istituzionali affidate agli atenei e al grado di autonomia che li caratterizza. Nondimeno, si evidenzia come tale pluralità possa non tradursi in un assetto coerente e coordinato, risolvendosi – specie in assenza di un disegno unitario – in una stratificazione di verifiche, indicatori e adempimenti suscettibile di sovrapposizioni, duplicazioni o, nei casi più problematici, di scarsa integrazione, con effetti distorsivi sulla qualità dei processi decisionali e sulla capacità informativa dei dispositivi valutativi³. Il rischio, come si vedrà (§ 3), è che tale moltiplicazione produca ridondanza anziché conoscenza utile al governo⁴.

Come si chiarirà nel prosieguo (§ 4), è proprio il Nucleo di Valutazione a poter svolgere una funzione di raccordo tra i diversi circuiti, contribuendo a trasformare le evidenze valutative in decisioni di miglioramento.

Sotto il profilo evolutivo, la stratificazione dei controlli è stata significativamente rafforzata dall'introduzione del ciclo della performance a opera del d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha generalizzato, per le amministrazioni pubbliche, un modello di governo “per risultati” fondato su una sequenza integrata di programmazione, misurazione e valutazione, monitoraggio e rendicontazione. Tale ciclo è presidiato da un organo terzo (OIV), dotato di poteri di accesso agli atti e ai sistemi informativi e posto in grado di interagire con i controlli di regolarità amministrativa e contabile.

In tale architettura, assumono rilievo (a) la necessità di un raccordo strutturato tra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio, imposta in termini di coerenza con la programmazione finanziaria e

Sciascio (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. I, *La mutation de la gouvernance des universités en France et en Italie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, XV.

³ A. POLICE, *Quale legittimità per la nuova governance universitaria?*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 49 ss.

⁴ A. MEDORI, *La valutazione del sistema universitario*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 370 ss.

di esplicitazione delle modalità di integrazione nel sistema di misurazione e valutazione; (b) la funzione di validazione della Relazione sulla performance e la correlata esigenza che essa risulti sintetica, chiara e accessibile agli *stakeholder*, anche mediante pubblicazione. Nel settore universitario, tale modello si è innestato su un contesto già caratterizzato da un'articolata valutazione esterna della qualità, in particolare attraverso il sistema di accreditamento iniziale e periodico e la valutazione dei sistemi di assicurazione della qualità (AVA), nel cui ambito ANVUR definisce procedure e indirizza le attività valutative demandate ai Nuclei di Valutazione interni, chiamati a verificare l'attuazione (formale e sostanziale) delle strutture e delle procedure di AQ e a formulare raccomandazioni di miglioramento. Tale presenza non è necessariamente disfunzionale, ma rende centrale il tema del coordinamento, soprattutto sull'allineamento tra obiettivi strategici, indicatori e risultati e sulla riconducibilità delle evidenze valutative alle decisioni di governo. In prospettiva più recente, la traiettoria tende ulteriormente a convergere verso modelli di integrazione documentale e programmatoria, come dimostra l'introduzione del PIAO, nel quale confluiscono adempimenti prima distinti (Piano della performance, pianificazione anticorruzione, ecc.), con l'effetto di spostare l'asse del controllo dalla mera pluralità di documenti alla coerenza sostanziale delle rispettive sezioni e dei relativi contenuti.

2. *La performance*

Nel sistema contemporaneo la performance è una categoria stratificata, nata (anche) dal lessico manageriale e poi "giuridicizzata" come leva di governo dell'azione pubblica. In questa chiave, la *performance* tende a evocare una tensione al risultato e l'esigenza di apprezzare l'azione amministrativa non solo per la regolarità formale, ma anche per ciò che essa produce in termini di risultati e qualità⁵. Su questo sfondo, il d.lgs.

⁵ F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in Enc. dir., VI Agg., Milano, 2002, spec. 10. Nel dibattito sull'"amministrazione di risultato", F.G. Scoca coglie un aspetto importante: l'emersione del "risultato amministrativo" non è un semplice innesto lessicale di matrice manageriale, ma un mutamento della "metrica" giuridica dell'azione pubblica, in quanto segna l'innovazione più profonda del modo di concepire giuridicamente l'attività amministrativa ed è tale da modificare il modo stesso di amministrare.

n. 150 del 2009⁶ ha consolidato la *performance* come perno del sistema di misurazione e valutazione, collegandola alla “cultura del risultato” e alla valutazione delle *performance* organizzative e individuali, oltre che alla promozione del merito e dei sistemi premianti⁷.

La piena comprensione di tale categoria richiede, tuttavia, di chiarire che la *performance* non coincide con la mera disponibilità di dati o con un indicatore isolato, ma presuppone un processo di costruzione e selezione degli indicatori e, correlativamente, la distinzione concettuale tra misurazione e valutazione, dalla cui correttezza dipende l’effettiva utilità decisionale del ciclo della *performance*⁸.

La valorizzazione del risultato, tuttavia, non autorizza letture “anti-formali” in chiave di svuotamento della legalità. Al contrario, il risultato rileva perché è già preso in carico dalla norma attributiva del potere. La disposizione conferisce competenza in vista della produzione di un effetto tipizzato, sicché il risultato (l’assetto di interessi perseguito) diviene elemento interno alla struttura del potere e non criterio esterno di mera opportunità.

In questa prospettiva, il risultato può operare come “principale elemento di conformazione e funzionalizzazione dell’organizzazione e dell’attività” amministrativa, ma soltanto “nei limiti” legislativamente stabiliti e nel bilanciamento con interessi prevalenti (diritti dei privati e interessi pubblici indisponibili).

Ne discende una conseguenza utile per l’impianto del presente lavoro: la *performance* non va intesa come mera metrica quantitativa, bensì come proiezione valutativa del nesso norma–potere–risultato, cioè come verifica della capacità dell’organizzazione di tradurre obiettivi tipizzati in esiti effettivamente conseguibili e controllabili, senza ridursi né a formalismo documentale né a discrezionalità “di risultato” sganciata dai vincoli dell’ordinamento.

⁶ Art. 14, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

⁷ M. D’ORSOGNA, *Pluralità e funzionamento dei sistemi di valutazione delle Università in Italia*, in M. D’ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell’università*, cit., 339.

⁸ Sul tema V. Galvan, *Il ruolo degli indicatori di valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi.it*, 3, 2025.

La performance, nella prospettiva giuridico-amministrativa, non è un “dato” che si limita a essere registrato, ma un costrutto che prende forma attraverso la selezione e l’impiego di indicatori. Essi sono assunti quali parametri idonei a consentire la verifica dell’effettivo raggiungimento del risultato e implicano, a monte, scelte sulla unità di analisi da monitorare e sul numero/tipologia di indicatori da associare a ciascun obiettivo (strategico od operativo). Ne discende che la misurazione della performance presuppone un processo logico di costruzione di indicatori “chiari e affidabili”, fondato sulla preliminare individuazione degli aspetti dell’attività amministrativa ritenuti rilevanti e sulla successiva identificazione dell’indicatore coerente.

La nozione di *performance* può essere ricostruita secondo almeno quattro definizioni/declinazioni, tra loro complementari ma non sovrapponibili.

Primo, la *Performance* come “risultato” dell’azione amministrati-

Sul piano delle dimensioni misurabili, la letteratura richiamata distingue, in particolare, tra indicatori di efficienza (capacità di impiegare risorse-input – per realizzare attività/servizi – output – con sostenibilità e tempestività) e indicatori di efficacia (adeguatezza dell’output rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti, misurabile anche in termini qualitativi e quantitativi). In tale prospettiva, la misurazione orientata al valore pubblico richiede di esplicitare quali dimensioni dell’efficacia siano rilevanti per l’utenza (accessibilità, affidabilità, tempestività, ecc.) e, soprattutto, con quali modalità tali dimensioni vengano rilevate, per evitare che l’indicatore si riduca a un’affermazione apodittica o a un dato non comparabile.

La qualità giuridico-organizzativa del ciclo dipende, però, dalla qualità degli indicatori. Il set associato agli obiettivi deve presentare requisiti minimi di precisione/significatività (misurare esattamente il grado di raggiungimento dell’obiettivo) e completezza (rappresentare le variabili principali che determinano il risultato), nonché tempestività (informazioni in tempi utili ai decisori) e misurabilità (quantificabilità secondo procedure oggettive e fonti affidabili). La mancanza di tali requisiti produce conseguenze prevedibili, distorsioni già in fase di pianificazione (scelta di modalità operative non efficaci) e, a valle, valutazioni non corrette del grado di raggiungimento degli obiettivi e delle ragioni degli scostamenti. In questa logica viene anche problematizzato l’uso di giudizi meramente percettivi (es. *customer satisfaction*) se non metodologicamente presidiati, nonché il rischio di distorsioni quando la performance individuale venga separata dalla complessità organizzativa; non a caso, la riforma del 2017 ha rafforzato il collegamento tra performance individuale e indicatori dell’ambito organizzativo di diretta responsabilità, attribuendo a questi un peso prevalente nella valutazione complessiva (Galvan).

Tali premesse assumono un rilievo specifico nel settore universitario, nel quale la performance si inserisce in un contesto “a più circuiti” (performance/PIAO; AQ-AVA; trasparenza e anticorruzione) e nel quale, proprio per l’eterogeneità delle metriche, il tema della tenuta metodologica degli indicatori incide direttamente sul rischio di ridondanza informativa e di disallineamento tra obiettivi, indicatori e risultati. In questa prospettiva, le funzioni del Nucleo di Valutazione (in veste di OIV) assumono un tratto qualificante; oltre al parere sul SMVP e alla relazione sul suo funzionamento, è richiesta – nei casi in cui l’ateneo adotti indicatori “autonomi” non desumibili da banche dati ministeriali – una validazione che non può esaurirsi nel controllo di correttezza del dato, ma deve fondarsi su valutazioni metodologiche relative al processo di produzione dei dati e degli indicatori; coerentemente, la valutazione è ricostruita come “risorsa per le decisioni future”, orientata a fornire intelligenza delle situazioni e capacità di sintesi, più che a moltiplicare adempimenti. (Fioravanti, Campana; in raccordo con Galvan).

va (output/outcome) rispetto a obiettivi e risorse. Secondo questa impostazione, il rendimento dell'amministrazione si misura (anche) sul piano dell'efficacia/efficienza e della qualità dei servizi, presupponendo una valutazione fondata su basi organizzative e informative adeguate. In assenza di tali presupposti, la valutazione rischia di essere applicata in contesti non idonei e di produrre esiti distorti⁹.

Secondo, la *Performance* come "ciclo" (programmazione–misurazione–valutazione–rendicontazione). In questa accezione la performance è meno un numero e più un processo istituzionale, che si articola in fasi e culmina in documenti e verifiche (SMVP, Relazione sulla performance, validazione). In tale prospettiva, i Nuclei/OIV non operano come "fabbriche di dati", perché la produzione di informazioni resta in capo all'amministrazione; il loro ruolo è mantenere un profilo indipendente e usare i dati per l'allineamento della performance alle strategie istituzionali dell'ateneo^{10 11}.

⁹ Ibidem.

¹⁰ C. FIORAVANTI, M. CAMPANA, *I Nuclei di valutazione delle Università italiane trent'anni dopo, fra conferme dal passato e riflessioni per il futuro*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 981 ss.

¹¹ Sul punto V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2019. In chiave sistematica, la letteratura ha messo in evidenza come la "performance" – quando è ricostruita non solo come risultato, ma come ciclo (programmazione–misurazione–valutazione–rendicontazione) – divenga inevitabilmente dipendente dall'assetto delle risorse e, quindi, dalla tenuta degli equilibri finanziari. In questa prospettiva, il raccordo tra ciclo della performance e ciclo di bilancio non è un profilo meramente tecnico-contabile, ma un vincolo di coerenza che incide sulla stessa praticabilità degli obiettivi e sulla significatività degli indicatori: l'aggancio obiettivi/risorse, pur affermato a livello di principio, solleva problemi applicativi specie negli enti territoriali, dove la dinamica degli equilibri e dei differimenti/tempi del bilancio può rendere il ciclo valutativo "formalmente corretto" ma sostanzialmente poco utile.

L'A. mostra inoltre che, nelle situazioni di grave squilibrio e nelle procedure di risanamento, l'interazione fra vincoli finanziari e obiettivi di performance può produrre un disallineamento strutturale (due blocchi normativi destinati a "non incontrarsi"), con ricadute sia sulla capacità di erogare servizi sia sulla leggibilità dei risultati, fino a richiedere un ripensamento del rapporto fra performance e bilancio per gli enti in criticità. (V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa...*, cit., 31 ss.; 37 ss.). Infine, la ricostruzione culmina in una lettura del nesso performance/risanamento come proiezione del buon andamento nella sua dimensione "anche finanziaria", coerente con l'art. 97 Cost. (equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito). Il che consente di trattare la performance non come retorica del risultato, ma come categoria giuridico-organizzativa che deve restare ancorata alla sostenibilità delle decisioni pubbliche. (V. MANZETTI, *Quale performance ammi-*

Terzo, la *Performance* come “infrastruttura” di *accountability* integrata con i presidi di trasparenza e anticorruzione (oggi anche via PIAO). La performance non opera più come dispositivo autonomo, ma si integra con prevenzione della corruzione e trasparenza. Da un lato, i Nuclei operano anche come interlocutori nelle funzioni OIV legate a trasparenza e anticorruzione.

Al riguardo, la Corte dei conti ha rilevato che il PIAO include, tra i contenuti “di pacchetto”, il piano della *performance* e il piano anticorruzione, oltre al piano dei fabbisogni¹².

Nel sistema universitario, inoltre, la funzione di OIV è svolta dai Nuclei di valutazione, cui sono attribuiti compiti di promozione del merito e di miglioramento delle performance organizzative e individuali, in raccordo con ANVUR¹³. In questo schema “integrato” rientrano, pertanto, i compiti tipici dell’OIV, tra cui l’espressione di pareri sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), la Relazione annuale e le verifiche di coerenza tra obiettivi/indicatori e strumenti anticorruzione, fino alla considerazione (nel sistema di misurazione) degli obiettivi di anticorruzione e trasparenza¹⁴.

Quarto, la *Performance* “accademica” come qualità delle funzioni tipiche dell’università (didattica, ricerca, terza missione) e come valutazione esterna. In questa accezione la *performance* si intreccia con i sistemi di assicurazione della qualità e di accreditamento e con la valutazione della ricerca, secondo criteri che non sono interamente interni all’organizzazione. La logica è alquanto chiara già nella stagione della valutazione interna; la verifica investe la qualità/efficacia dell’offerta formativa, l’attività di ricerca, la gestione amministrativa e l’uso delle risorse, fino alla produttività della ricerca¹⁵.

Sul versante ricerca/*ranking*, si è osservato come, a parità di “oggetto” (le università), la scelta dei criteri e degli indicatori da parte

nistrativa..., cit., 38)

¹² Corte dei conti, Delib. n. 7/SSRRCO/REF/25, *Referto sul sistema universitario 2025*.

¹³ R. DI PACE, *Il governo delle Università e la modalità di ripartizione dei poteri e delle competenze*, in M. D’ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell’università*, vol. I, cit., 163 ss.

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ A. MEDORI, *La valutazione del sistema universitario*, in M. D’ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell’università*, cit., 370 ss.

del valutatore possa condurre a risultati completamente diversi e come i criteri siano spesso orientati dalle finalità della valutazione, con il problema ricorrente dell'oggettività¹⁶.

La distinzione, sul piano analitico, tra *performance* organizzativa, individuale e accademica è utile a ricostruire l'eterogeneità degli oggetti valutativi che insistono sull'ateneo; tuttavia, essa non esaurisce il problema giuridico-amministrativo della tenuta complessiva del sistema.

La valutazione universitaria, infatti, si configura come una rete articolata di procedimenti che differiscono per soggetto valutatore (interno/esterno) e per finalità, con conseguente variabilità degli indicatori e degli esiti, talora con effetti incidenti anche sulle condizioni di funzionamento dell'istituzione¹⁷. L'esigenza ordinante, pertanto, non è "aggiungere" ulteriori controlli, ma assicurare la coerenza del ciclo valutativo e la leggibilità dei dati ai fini del governo¹⁸.

Le quattro accezioni sopra individuate confermano che, nel contesto universitario, la *performance* è una categoria "a più piani", la cui tenuta complessiva dipende dal coordinamento tra dimensioni eterogenee.

Senza un adeguato coordinamento, il rischio concreto è il disallineamento tra ciò che viene dichiarato, ciò che si misura e ciò che si premia o si penalizza.

3. *Il rischio di ridondanza dei dispositivi valutativi*

La coesistenza di molteplici sistemi di controllo comporta il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni, che possono incidere negativamente sull'efficacia complessiva del sistema. Quando più dispositivi valutativi insistono sugli stessi processi o sugli stessi risultati, utiliz-

¹⁶ L. GIANI, *Valutazioni, ranking delle università e opinabilità dei risultati. Spunti dalla comparazione tra i sistemi HEEACT, ARWU, e THE-QS*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 357 ss.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ S. CIMINI, *Potere sanzionatorio e riparto delle competenze nel sistema universitario italiano*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 183 ss.

zando indicatori differenti o non allineati, si produce un effetto di ridondanza informativa che rende difficoltosa la lettura dei dati e ne riduce l'utilità ai fini decisionali. Nel contesto universitario, tali criticità emergono con particolare evidenza in relazione a profili quali i tempi dei procedimenti, la digitalizzazione dei processi, la soddisfazione degli utenti e la qualità dei servizi, oggetto di attenzione congiunta da parte di più sistemi di controllo. In assenza di un quadro di riferimento unitario, la pluralità dei controlli rischia di tradursi in un aggravio degli adempimenti e in una frammentazione delle responsabilità.

Il rischio di ridondanza non deriva soltanto dalla "quantità" dei controlli, ma dalla loro diversa razionalità regolativa e, soprattutto, dalla pluralità di centri di definizione di criteri e indicatori. L'evoluzione del sistema universitario mostra infatti, una progressiva moltiplicazione degli attori e dei circuiti valutativi, con effetti sia sulla didattica sia sulla ricerca, e una tendenza alla proliferazione dei presupposti e delle metriche di valutazione¹⁹. In tale scenario, la selezione dei parametri non è mai "neutra". La dottrina ha evidenziato come la determinazione di criteri e indicatori dipenda da scelte del soggetto valutatore e sia condizionata dalle finalità cui la valutazione tende, con conseguente opinabilità dei risultati e necessità di garantire l'indipendenza del valutatore, quale presidio a mitigazione di tale opinabilità²⁰. Ne discende che, quando i diversi sistemi utilizzano indicatori non armonizzati, non si ottiene una più robusta conoscenza del fenomeno, ma una pluralità di rappresentazioni potenzialmente divergenti. Emblematico è il caso dei *ranking*, nei quali risultati sensibilmente diversi per le medesime strutture rendono problematico fondare su di essi scelte allocative o organizzative "in via esclusiva"²¹.

Un ulteriore fattore di sovrapposizione è oggi costituito dall'integrazione documentale dei cicli programmatori, che non elimina automaticamente la duplicazione sostanziale degli adempimenti, ma ne sposta il baricentro verso la coerenza interna dei contenuti. Il PIAO assorbe in sezioni dedicate il Piano della performance, la pianificazione anticorruzione, il POLA e altri piani settoriali, affidando al Nucleo

¹⁹ M. D'ORSOGNA, *Pluralità e funzionamento dei sistemi di valutazione delle Università in Italia*, cit., 345.

²⁰ L. GIANI, *Valutazioni, ranking delle università e opinabilità dei risultati. Spunti dalla comparazione tra i sistemi HEEACT, ARWU, e THE-QS*, cit., 362.

²¹ *Ibidem*.

anche un ruolo di analisi dei contenuti del documento integrato²². Sul medesimo terreno, la letteratura ha registrato i tentativi di integrazione (anche documentale) tra la pianificazione della prevenzione della corruzione e la pianificazione della performance, ma ha al contempo evidenziato – seguendo le indicazioni dell’ANAC – l’esigenza di uno sviluppo coordinato tra performance e anticorruzione, senza che il piano anticorruzione perda la propria autonomia funzionale rispetto agli altri strumenti²³. In questa prospettiva, la sovrapposizione non si manifesta soltanto come “doppio adempimento”, ma come potenziale disallineamento tra obiettivi, indicatori e responsabilità su documenti formalmente integrati.

Sul piano empirico, la ridondanza si manifesta tipicamente quando la stessa evidenza informativa viene utilizzata da sistemi comunicativi distinti. La raccolta delle opinioni degli studenti sulle attività didattiche, storicamente attribuita ai Nuclei, costituisce un esempio di dato che può concorrere simultaneamente a finalità di qualità della didattica, *accountability* verso l’esterno e misurazioni interne di qualità dei servizi. Analogamente, la necessità di integrazione tra ciclo della *performance* e ciclo di bilancio – la cui verifica è affidata ai Nuclei – mostra come una stessa informazione (obiettivi/risorse/risultati) sia suscettibile di letture plurime, con il rischio che la duplicazione non generi controllo “migliore”, ma conflitto di metriche e perdita di intelligibilità²⁴.

In conclusione, la moltiplicazione degli indicatori, in assenza di un criterio ordinatore, può produrre opacità valutativa e appesantimento organizzativo senza corrispondente incremento della capacità di governo. Il presidio necessario è la razionalizzazione delle intersezioni tra i diversi circuiti e la coerenza dei flussi informativi verso i molteplici interlocutori istituzionali (ANVUR, ANAC, ecc.)²⁵.

Tra le cause della deriva adempitiva, una merita attenzione particolare, la cristallizzazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance. Di regola, il SMVP viene aggiornato solo in via incrementale, senza una verifica sistematica della perdurante significatività degli indicatori rispetto alla missione istituzionale. L’ateneo continua così a misurare ciò che ha sempre misurato, non perché quegli indicatori siano ancora i

²² Corte dei conti, Referto sul sistema universitario, cit., 51.

²³ C. FIORAVANTI, M. CAMPANA, cit., 1003.

²⁴ Id., 1001.

²⁵ Id. 973.

più idonei, ma perché nessun soggetto ha incentivo a sostenerne la revisione. L'introduzione di una clausola di revisione sostanziale obbligatoria, con cadenza triennale e parere vincolante del Nucleo, sposterebbe il baricentro dalla stabilità formale all'adeguatezza sostanziale.

4. *Il ruolo dei Nuclei di Valutazione nel ciclo di governo dell'ateneo*

Nel quadro attuale, segnato dalla compresenza di più circuiti di controllo e valutazione, i Nuclei di Valutazione assumono un rilievo non "aggiuntivo" ma strutturale nel ciclo di governo dell'ateneo, in quanto chiamati a svolgere – nelle università – le funzioni attribuite agli Organismi Indipendenti di Valutazione dall'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2009, adattandole alle specificità dell'ordinamento universitario e operando in autonomia e indipendenza.

Rimane irrisolta la questione della composizione dei Nuclei, che il quadro normativo non affronta e che incide sull'effettività della funzione. L'ampiezza del mandato – verificare la coerenza tra programmazione strategica, sistemi di misurazione e risultati, leggere criticamente indicatori eterogenei, ricomporre circuiti valutativi diversi – presuppone competenze che non possono essere date per acquisite. Nella prassi, non sempre la composizione dei Nuclei riflette in modo esplicito la presenza di competenze specialistiche in materia di valutazione, potendo talora risentire di equilibri accademici interni. Se il Nucleo deve operare come presidio di qualità della valutazione, la sua composizione non è un aspetto accessorio ma costitutivo; un organo privo delle competenze necessarie non può svolgere la funzione che gli si attribuisce. Si potrebbe dunque ragionare sull'introduzione di requisiti minimi di composizione – un profilo di analisi delle politiche pubbliche, uno statistico-quantitativo, uno giuridico-amministrativo – eventualmente modulati per dimensione dell'ateneo e introdotti per via statutaria o mediante linee guida ANVUR vincolanti in sede di accreditamento.

Tale collocazione consente di leggere i Nuclei di Valutazione come presidi valutativi interni istituzionalmente deputati a verificare la coerenza tra programmazione strategica, sistemi di misurazione e risultati, contribuendo a rendere intelligibili e utilizzabili le informazioni prodotte dai diversi dispositivi e superando la deriva meramente adempitiva che talora

accompagna i cicli di pianificazione e rendicontazione. L'inquadramento giuridico del Nucleo di Valutazione è decisivo per evitare equivoci ricorrenti.

A questo proposito, occorre considerare che l'indipendenza istituzionale del Nucleo, pur correttamente affermata, presenta un limite strutturale nel modo in cui le informazioni gli pervengono. I dati su cui il Nucleo è chiamato a esercitare la propria funzione conoscitiva arrivano, nella generalità dei casi, mediati dalla struttura amministrativa. La capacità di "selezionare, interpretare e ricomporre le informazioni esistenti" presuppone che tali informazioni siano disponibili in forma completa, tempestiva e non mediata, un presupposto che andrebbe verificato e, soprattutto, garantito. In questa direzione, potrebbe essere utile prevedere un accesso diretto del Nucleo ai sistemi informativi gestionali dell'ateneo, affiancato da una unità tecnica di supporto funzionalmente dedicata e non collocata alle dipendenze della direzione generale.

Esso non è un organo di vigilanza né un "controllo repressivo", non accerta violazioni, non irroga sanzioni e non si sovrappone alle competenze del Collegio dei revisori dei conti, dell'ANVUR, del RPCT o della direzione amministrativa. Svolge, piuttosto, una funzione diversa riconducibile alla categoria della garanzia valutativa.

La percezione del Nucleo di Valutazione come organo "debole" perché privo di poteri autoritativi è parzialmente fuorviante: essa confonde la debolezza concettuale – che non sussiste, poiché la funzione valutativa ha natura e finalità diverse dalla vigilanza – con la debolezza operativa, che invece merita attenzione (composizione dei Nuclei, accesso alle informazioni, assenza di meccanismi di *comply or explain*). La funzione valutativa è orientata alla qualità e alla coerenza del ciclo, *ex ante* ed *ex post* – e non coincide con la funzione di vigilanza o repressione. L'ampiezza e la flessibilità del modello riflettono, del resto, la natura dell'università quale ente dotato di autonomia costituzionalmente rilevante.

Il Nucleo opera prevalentemente sul piano della razionalità del disegno valutativo che sottende l'azione amministrativa, controllandone la congruità (obiettivi, indicatori, metriche, fonti informative, coerenze interne) e la capacità esplicativa (lettura critica dei risultati, scostamenti, effetti), in una prospettiva sistemica e non ispettiva nella quale oggetto della verifica non è la legittimità del singolo atto, ma la tenuta comples-

siva del ciclo rispetto agli obiettivi istituzionali.

Tale impostazione spiega anche perché l'efficacia del Nucleo non risieda in interventi "correttivi" in senso repressivo, bensì nella capacità di incidere a monte sulla qualità delle decisioni organizzative, prevenendo incoerenze e disallineamenti tra obiettivi strategici, strumenti di misurazione e risultati attesi. La funzione orientativa del Nucleo ha, per definizione, maggior valore quando agisce prima che i difetti di progettazione si traducano in difetti di rendicontazione.

La funzione orientativa così delineata solleva, tuttavia, un interrogativo ulteriore: "quali conseguenze discendono dal mancato recepimento delle indicazioni del Nucleo?". Nell'attuale assetto, né la normativa né le prassi statutarie prevedono un obbligo per gli organi di governo di rispondere alle raccomandazioni formulate, né tantomeno di motivare un eventuale dissenso. Il rischio è che le relazioni del Nucleo restino documenti rituali, alimentando proprio quella deriva adempitiva che il Nucleo dovrebbe contrastare. Un meccanismo di *comply or explain* – nel quale il Rettore e il Consiglio di Amministrazione siano tenuti a pronunciarsi per iscritto sulle osservazioni del Nucleo, con pubblicazione della risposta – consentirebbe di trasformare la funzione orientativa da potenziale in effettiva, senza alterare l'equilibrio istituzionale e senza necessità di interventi legislativi.

Grazie alla sua indipendenza istituzionale, visione trasversale e competenza valutativa, il Nucleo può unire diversi linguaggi e metriche, integrando performance amministrativa, ciclo di bilancio, qualità della didattica e della ricerca, sostenibilità economica, integrità e trasparenza in una lettura unica.

La funzione del Nucleo di Valutazione può così essere intesa come funzione di "ricchezza informativa ordinata".

L'università contemporanea è attraversata da una straordinaria abbondanza di dati, indicatori e obblighi di rendicontazione generati da più sistemi di valutazione, ma tale ricchezza non si traduce automaticamente in conoscenza utile al governo dell'istituzione e, in assenza di un principio ordinatore, rischia di produrre disordine valutativo e perdita di significato.

Proprio questa constatazione suggerisce l'esigenza di uno strumento che renda operativa la funzione di ricomposizione qui attribuita al Nucleo. Ad oggi, il Nucleo riceve flussi informativi da sistemi diversi – PIAO, AVA, anticorruzione, bilancio – ciascuno con propri indicatori, proprie

tempistiche e propri destinatari istituzionali, e produce a sua volta relazioni separate per ciascun interlocutore. La “ricomposizione in una cornice coerente” non dispone, allo stato, di uno strumento che la renda possibile. In questa prospettiva, potrebbe essere opportuno valutare la predisposizione di un cruscotto valutativo integrato ovvero un unico documento o piattaforma che mappi indicatori, obiettivi e risultati dei diversi circuiti, evidenziando sovrapposizioni, disallineamenti e lacune, e dal quale ciascun destinatario possa estrarre la parte di propria competenza.

Il valore aggiunto del Nucleo non consiste nella produzione di nuovi indicatori, bensì nella capacità di selezionare, interpretare e ricomporre le informazioni esistenti in una cornice coerente, funzionale alle decisioni strategiche, trasformando un’accumulazione frammentaria di dati in informazione strutturata e fruibile, orientata al miglioramento. Ciò implica anche una concezione della *performance* non come somma di metriche, ma come paradigma dinamico e contestuale di governo dell’azione amministrativa, idoneo a cogliere la coerenza complessiva dell’azione rispetto agli obiettivi istituzionali e agli effetti prodotti nel medio-lungo periodo.

In un contesto di riforme continue e di crescente complessità decisionale, la razionalizzazione non è riduzione della complessità, bensì la sua riconduzione a un ordine valutativo idoneo a orientare le decisioni.

In questa chiave, il Nucleo di Valutazione funge da punto di convergenza valutativa, e – attraverso le relazioni annuali, i pareri sul SMVP e le attività di analisi integrata – individua sovrapposizioni e ridondanze tra indicatori, flussi e obblighi di rendicontazione, segnala criticità che compromettono l’efficacia del ciclo, chiarisce il rapporto tra obiettivi strategici e operativi, favorisce l’allineamento tra pianificazione, misurazione e valutazione e riduce il rischio di incoerenze tra sistemi nati per finalità diverse. Tale funzione di integrazione non si traduce, tuttavia, in un coordinamento gerarchico sugli altri soggetti in quanto il Nucleo non sostituisce né dirige revisori, ANVUR, RPCT o direzione generale, ma restituisce alla *governance* un quadro complessivo della qualità delle evidenze disponibili, rafforzando la capacità decisionale degli organi di governo mediante analisi fondate su dati e orientate al miglioramento. Proprio per questo, in una fase storica contrassegnata da pluralità regolatoria e intensificazione dei controlli, il Nucleo di Valutazione può essere letto come presidio di stabilità istituzionale che accompagna il cambiamento senza “bloccarlo”, ma imponendo organicità, continuità e sostenibilità alle scelte organizzati-

ve e rendendo il sistema dei controlli non un insieme di obblighi paralleli, bensì un'infrastruttura conoscitiva funzionale al governo dell'ateneo.

Il ragionamento che precede si è svolto, necessariamente, nella prospettiva del singolo ateneo. Occorre tuttavia considerare anche la dimensione sistemica. Ogni Nucleo valuta il proprio ateneo in isolamento, senza termini di paragone strutturati e senza occasioni di confronto metodologico con i Nuclei di atenei comparabili. L'autoreferenzialità non è solo un limite pratico, ma un rischio per la credibilità della funzione in quanto un organo che non si confronta mai con l'esterno può sviluppare tolleranze implicite e standard inconsapevolmente inadeguati. Forme strutturate di *peer review* tra Nuclei – scambi di buone pratiche, analisi incrociate su temi specifici, revisione reciproca delle metodologie – promosse dalla CRUI o dall'ANVUR, rafforzerebbero sia la qualità delle valutazioni, sia la legittimazione esterna dei Nuclei.

5. *Dalla stratificazione alla leggibilità del sistema*

Come si è evidenziato, la pluralità degli assetti di verifica e valutazione è spesso ricondotta, nel linguaggio corrente, alla formula sintetica dei “controlli”, espressione ombrello che designa una costellazione eterogenea di funzioni. A rigore, sarebbe opportuno operare le debite distinzioni tra verifica di regolarità amministrativo-contabile, misurazione e valutazione della performance, prevenzione della corruzione e trasparenza, assicurazione della qualità e valutazioni esterne.

Nondimeno, la frequente sovrapposizione terminologica non è soltanto un problema lessicale. L'uso indifferenziato del termine “controlli” tende infatti a uniformare fenomeni non omogenei e può contribuire a generare equivoci circa finalità, metodi e responsabilità dei diversi circuiti. Per questo, nel presente contributo si è preferito adottare un lessico più neutro – “assetto di verifica e valutazione” – pur riconoscendo che, nella prassi, le due espressioni vengono sovente utilizzate come sinonimi, non per legittimare l'indistinzione, ma per rendere esplicito il terreno semantico su cui si innestano molte delle incomprensioni (e delle ridondanze) che caratterizzano l'attuale architettura universitaria.

Su tale sfondo, la sfida è rendere i dispositivi esistenti tra loro compatibili e intelligibili, attraverso criteri di raccordo che evitino sovrapposi-

zioni e disallineamenti. Il Nucleo di Valutazione, per le ragioni esposte nel paragrafo precedente, può svolgere in tal senso un ruolo decisivo.

In questa prospettiva, la *performance* può essere letta come categoria relazionale, funzionale a interpretare l'impatto dell'azione amministrativa nel tempo, più che a misurarne isolatamente i singoli risultati.

L'analisi condotta consente di riaffermare la centralità del Nucleo di Valutazione nel sistema universitario. La sua utilità istituzionale risiede nella capacità di interrogare criticamente obiettivi, indicatori e meccanismi di misurazione, verificandone la congruenza interna e la funzionalità rispetto alle finalità strategiche dell'ateneo.

Il valore del Nucleo di Valutazione non si misura, pertanto, nella verifica puntuale del raggiungimento di un indicatore, quanto piuttosto nella capacità di valutarne la significatività e la congruità all'interno del disegno complessivo. Operando su questo piano, il Nucleo contribuisce a prevenire le inefficienze sistemiche e a rafforzare l'*accountability* dell'università, verso tutti i suoi interlocutori. Il riposizionamento del Nucleo di Valutazione consiste nel passaggio da una funzione prevalentemente sintattica e documentale a una funzione autenticamente semantica, capace di orientare il governo dell'università attraverso una lettura integrata dei sistemi valutativi²⁶.

Questo riposizionamento rimarrebbe tuttavia incompleto senza un ripensamento degli strumenti di comunicazione del Nucleo. I prodotti documentali attuali – relazione annuale, relazione AVA, parere sul SMVP – sono redatti in un linguaggio tecnico destinato ad ANVUR e agli organi interni, e risultano di fatto inaccessibili alla comunità accademica e alla collettività che il Nucleo dovrebbe servire. L'*accountability* verso l'esterno, affermata in via di principio, rischia di restare una petizione di principio in assenza di uno strumento che la renda operativa. Affiancare ai documenti tecnici una relazione pubblica annuale di sintesi, breve e in linguaggio accessibile, che illustri le principali criticità riscontrate, le raccomandazioni formulate e lo stato di attuazione di quelle precedenti, consentirebbe di trasformare la trasparenza da obbligo formale in leva di governo e di responsabilizzazione.

In conclusione, riconoscere il Nucleo di Valutazione come elemento

²⁶ Si ringraziano la prof.ssa Tiziana Catarci e il prof. Rino Ghelfi per i preziosi spunti di riflessione che hanno contribuito a orientare e affinare la prospettiva interpretativa del presente contributo.

di sostegno della coerenza istituzionale significa valorizzarne le funzioni di garanzia, indipendenza e integrazione. In un sistema universitario attraversato da riforme rapide e da dispositivi di controllo sempre più articolati, il Nucleo può rappresentare il luogo in cui la pluralità delle verifiche si trasforma da fattore di complessità in risorsa ordinata, capace di sostenere decisioni informate e coerenti nel tempo, restituendo unità e significato all'architettura dei controlli universitari.

Abstract

Il contributo analizza il ruolo del Nucleo di Valutazione (NdV) nel sistema dei controlli delle università, in un contesto caratterizzato dalla progressiva stratificazione di dispositivi valutativi e di *accountability*. Muovendo dal presupposto che la pluralità dei controlli costituisca un dato strutturale delle amministrazioni complesse e, in particolare, degli atenei a elevata autonomia, l'articolo evidenzia come il rischio principale non risieda nella molteplicità degli strumenti, bensì nella loro frammentazione e ridondanza informativa. In tale quadro, il NdV viene ricostruito non come organo ispettivo o sanzionatorio, ma come presidio valutativo interno chiamato a svolgere una funzione conoscitiva e ordinatrice, capace di rendere intelligibili e utilizzabili le informazioni prodotte dai diversi sistemi di controllo. Il contributo propone, in conclusione, un riposizionamento del NdV quale elemento di sostegno della coerenza istituzionale, orientato a trasformare una pluralità disorganica di verifiche in una risorsa informativa strutturata, funzionale al governo dell'università e al rafforzamento dell'*accountability* verso la comunità accademica e la collettività.

The Role of Evaluation Boards and the Plural Dimension of University Performance Controls

The paper examines the role of the Evaluation Board within the system of controls adopted by universities, in a context marked by the progressive layering of evaluation and *accountability* mechanisms. Starting from the assumption that the plurality of controls represents a structural

feature of complex public administrations – particularly in highly autonomous universities – the article argues that the main risk lies not in the number of evaluation tools, but in their fragmentation and informational redundancy. In this framework, the Evaluation Board is not conceived as an inspection or sanctioning body, but rather as an internal evaluative safeguard, entrusted with a cognitive and integrative function aimed at making the information produced by different control systems intelligible and usable. The paper ultimately proposes a repositioning of the Evaluation Board as a key element in supporting institutional coherence, capable of transforming a disorganized plurality of assessments into a structured informational resource, conducive to informed *governance* and enhanced *accountability* towards both the academic community and society at large.