

IL MODELLO ITALIANO DI ACCREDITAMENTO E VALUTAZIONE DEGLI ATENEI NEL QUADRO DEI SISTEMI DI ASSICURAZIONE DELLA QUALITÀ PROMOSSI DAL PROCESSO DI BOLOGNA

Audizione presso la Commissione 7° della Camera dei deputati del 12/06/2014

1. Assicurazione della qualità dell'offerta formativa degli atenei: l'Italia è in ritardo

A settembre 2003 i Ministri dei paesi aderenti al processo di Bologna, tra i quali l'Italia, chiesero all'European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) di sviluppare un insieme di standards e linee guida sull'assicurazione di qualità per le istituzioni universitarie e per le agenzie preposte alla loro verifica esterna. Il rapporto portò all'adozione nel Consiglio di Bergen del 2005 delle cosiddette **Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)**: il documento enuclea alcune caratteristiche di base dei sistemi di assicurazione della qualità che, nel rispetto dei diversi assetti istituzionali, dovrebbero accomunare i diversi paesi dello spazio europeo dell'istruzione superiore. Tali linee guida si basavano sull'esperienza di numerosi paesi che avevano già sviluppato sistemi di assicurazione della qualità degli studi universitari, spesso già dotati di agenzie terze incaricate di verificarne l'adeguatezza, e sono state di stimolo per la diffusione di tali pratiche in altri paesi. In tale contesto ENQA da un lato e EQAR dall'altro (il registro delle agenzie nazionali di valutazione) hanno assunto il ruolo di certificatori delle agenzie nazionali e indirettamente dei sistemi di accreditamento e valutazione adottati dai singoli paesi.

In tale processo **l'Italia ha accumulato un notevole ritardo** sia nel richiedere alle università di sviluppare propri sistemi di assicurazione della qualità e di verifica della efficacia dei corsi di studio, sia nel dotarsi di un'agenzia incaricata di verificare i sistemi di assicurazione della qualità degli atenei e dei loro corsi di studio. Attualmente, **su 28 paesi dell'Unione Europea solo sette non hanno sistemi di valutazione pienamente certificati: Cipro, Grecia, Lussemburgo, Malta, Portogallo e Slovacchia, oltre all'Italia che si sta finalmente adeguando.**

L'Agenzia è stata istituita soltanto nel 2011 ed ha assunto autonomia gestionale nel 2012. La legge 240/2010 ha delegato il governo per l'introduzione anche in Italia di un sistema di assicurazione di qualità degli atenei e di accreditamento, affidandone la verifica esterna alla costituenda ANVUR. Il Dlgs 19/2012 ha dato attuazione alla legge definendo la normativa di dettaglio e affidando all'ANVUR il compito di sviluppare un sistema coerente con le Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, all'interno ovviamente della cornice normativa definita dal decreto. **Sulla base delle norme e delle linee guida europee, l'ANVUR ha sviluppato il sistema AVA, Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento:** le decisioni dell'ANVUR in materia vanno quindi lette alla luce delle linee guida europee e delle norme di legge che l'ANVUR è tenuta a seguire. Il modello AVA ingloba alcune procedure e documenti richiesti agli atenei per l'autorizzazione all'apertura di nuovi corsi.

2. Cosa dicono le linee guida europee e le raccomandazioni del Consiglio europeo dei ministri dell'istruzione del 20 maggio scorso

Le linee guida europee (<http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>), in corso di revisione, sono articolate in tre parti. **La prima parte riguarda gli standard per le procedure di assicurazione della qualità all'interno degli atenei**, dove si danno indicazioni sulle politiche e le procedure di assicurazione della qualità, sulle procedure di approvazione, monitoraggio e revisione dei corsi di studio, sulle modalità di valutazione degli studenti, sulla qualità dei docenti ecc. **La seconda parte riguarda gli standard per la valutazione esterna dei sistemi di assicurazione della qualità degli atenei**, in cui si danno indicazioni su come utilizzare il lavoro svolto dagli atenei, su come definire le procedure di valutazione e i criteri di valutazione, come redarre i rapporti e seguire nel tempo le misure adottate dagli atenei a valle dei rapporti di valutazione. Questa sezione prevede come strumento principe il ricorso a visite eterne presso gli atenei da parte di panel di esperti organizzate da agenzie di valutazione dotate di sufficiente autonomia rispetto agli atenei e ai ministeri. **La terza parte riguarda le agenzie di valutazione** per le quali si richiede un'adeguata autonomia dai ministeri, adeguate risorse, e la definizione chiara e pubblica delle procedure seguite.

Solo a titolo di esempio, le linee guida prevedono che le istituzioni mettano in pratica attività efficaci volte a garantire la qualità dei contenuti e gli obiettivi dei corsi di studio, che devono essere **ben definiti, regolarmente monitorati e periodicamente rivisti**, garantendo in tal modo la loro continua rilevanza e attualità. In particolare l'assicurazione di qualità deve comprendere:

- L'indicazione chiara e pubblica dei risultati di apprendimento che si intende raggiungere;
- Una progettazione accurata del contenuto e del curriculum dei corsi di studio;

- Considerazione delle esigenze specifiche delle diverse modalità di erogazione (ad es. a tempo pieno o parziale; a distanza; e-learning) e delle diverse tipologie di istruzione superiore (ad es. accademica, professionale);
- Disponibilità di risorse appropriate per l'apprendimento;
- Procedure formali di approvazione dei corsi di studio da parte di organismi esterni rispetto ai docenti coinvolti nella didattica del corso;
- Monitoraggio dei progressi e dei risultati ottenuti dagli studenti;
- Revisione regolare e periodica dei corsi di studio (anche da parte di membri esterni);
- Feedback regolare da parte dei datori di lavoro, dei rappresentanti del mondo del lavoro e di altre organizzazioni di rilievo.

Nell'espletare il loro ruolo pubblico, le istituzioni per l'istruzione superiore hanno la responsabilità di **fornire informazioni relative ai corsi di studio offerti**, ai risultati di apprendimento previsti, ai titoli che rilasciano, alle metodologie di insegnamento e apprendimento, alle procedure di verifica dell'apprendimento utilizzate, alle opportunità di apprendimento disponibili per i loro studenti. Le informazioni pubblicate dovrebbero includere anche le opinioni dei laureati e gli ambiti lavorativi. Queste informazioni dovrebbero essere accurate, imparziali, obiettive e facilmente accessibili e non dovrebbero essere utilizzate semplicemente come un'opportunità di marketing.

In concreto quindi **le linee guida prefigurano un sistema che richiede agli atenei l'esplicita adozione di una politica della qualità dell'offerta formativa, nelle diverse fasi della definizione dei programmi dei corsi offerti, del loro monitoraggio e revisione, tenendo conto, tra l'altro, dell'adeguatezza del corpo docente e delle risorse materiali, degli esiti attesi degli apprendimenti e della loro verifica e dei possibili sbocchi occupazionali degli studenti.** Tutto ciò in maniera documentata e verificabile da parte di agenzie indipendenti sul piano decisionale, secondo modalità anch'esse definite nell'ambito delle linee guida.

Le linee guida europee sono in corso di revisione, e una bozza del nuovo documento è stata già resa disponibile dal gruppo di lavoro incaricato della stesura (<http://revisionesg.wordpress.com/>). La revisione delle linee guida non modifica nella sostanza il modello di assicurazione della qualità, ma le rende meno ridondanti e più dirette nella definizione delle caratteristiche salienti dei sistemi di assicurazione della qualità, richiamando con maggior forza la centralità dello studente nella definizione della programmazione didattica.

La centralità dell'assicurazione della qualità, con particolare attenzione agli esiti degli apprendimenti degli studenti è stata di recente ribadita dalla decisione del Consiglio dei ministri europei dell'istruzione del 20 maggio scorso (<http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/education,-youth,-culture-and-sport?lang=it&BID=92>).

Il documento invita a sviluppare e focalizzare gli strumenti di assicurazione della qualità anche nella prospettiva di facilitare il riconoscimento reciproco della qualità dei corsi offerti dai diversi paesi, anche attraverso l'operato delle diverse agenzie di accreditamento e valutazione.

3. Il sistema di accreditamento, assicurazione della qualità e valutazione alla luce della legge 240/2010 e del Dlgs 19/2012: il modello AVA

Il decreto legislativo 19/2012 dando attuazione all'art. 5, comma 1 della legge 240/2010, ha previsto:

- a) l'introduzione di un sistema di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio;
 - b) l'introduzione di un sistema di valutazione e di assicurazione della qualità, e **dell'efficacia della didattica e della ricerca;**
 - c) il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università. ”
- (Dlgs 19/2012, art. 2, comma 1)

“Il sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle università opera in **coerenza con gli standard e le linee guida per l'assicurazione della qualità nell'area europea dell'istruzione superiore** e si articola in:

- a) un sistema di valutazione interna attivato in ciascuna università;
- b) un sistema di valutazione esterna delle università;
- c) un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio delle università.”

(Dlgs 19/2012, art. 4, comma 1)

Da notare come rispetto alle linee guida europee, incentrate esclusivamente sulla didattica, la legge 240 e il decreto prevedono che il sistema garantisca anche l'assicurazione di qualità e la verifica esterna delle attività di ricerca. Ciò è coerente con il mandato istituzionale dell'ANVUR e pone l'Agenzia e il sistema italiano potenzialmente in una posizione di avanguardia in Europa.

Lo stesso decreto, dopo aver stabilito e descritto le diverse fasi e il ruolo degli attori del sistema, rimanda all'ANVUR il compito di definire gli aspetti di dettaglio all'interno della cornice normativa. L'ANVUR ha assolto a tale compito con la pubblicazione del documento AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento) nel dicembre 2012, documento redatto con l'ausilio di esperti, sul quale l'ANVUR ha raccolto e recepito i commenti e i suggerimenti della comunità accademica. I parametri e gli indicatori stabiliti nel documento sono stati poi recepiti dal decreto ministeriale n. 47/2013, successivamente modificato dal decreto n. 1059/2013.

Le norme prevedono un momento autorizzativo, l'accreditamento iniziale; un momento di autovalutazione interno e un momento valutativo esterno: l'autovalutazione e la verifica esterna sono i due cardini dei sistemi di assicurazione della qualità.

L'accreditamento iniziale opera in continuità con l'esperienza precedente del sistema italiano, in cui il Ministero già autorizzava l'apertura di nuovi corsi e sedi universitarie, una volta acquisito il parere del CUN sull'ordinamento didattico e soddisfatti alcuni requisiti quantitativi sulla docenza. Tale procedura si basava sulla compilazione da parte degli atenei di alcuni documenti di programmazione della didattica utilizzati per la valutazione iniziale e a scopi conoscitivi più ampi. Rispetto al passato la nuova normativa prevede che l'autorizzazione di nuovi corsi faccia seguito a una verifica da parte dell'ANVUR del rispetto di alcuni criteri qualitativi oltre che dei parametri sulla docenza. Si osservi come **la previsione di un momento autorizzativo** con il coinvolgimento di un'agenzia esterna di valutazione **non è una peculiarità del modello italiano** ma caratterizza anche altri paesi come Spagna, Danimarca, Olanda, solo per citare alcuni esempi. Nella procedura di autorizzazione dei nuovi corsi è stato mantenuto il ruolo del CUN per la verifica degli ordinamenti didattici.

Le novità del sistema non riguardano tuttavia principalmente l'autorizzazione dei corsi, ma l'introduzione di un sistema di assicurazione della qualità, verificato da un'agenzia esterna, basato sulle linee guida europee. **Gli atenei sono infatti chiamati a disegnare dei corsi di studio nei quali siano definiti gli obiettivi formativi (competenze e apprendimenti), anche attraverso i descrittori di Dublino, le modalità di verifica degli apprendimenti e di svolgimento degli esami, una ricognizione dei fabbisogni occupazionali. Allo stesso tempo si richiede che gli atenei monitorino gli andamenti dei corsi, in termini di successi, abbandoni ed esiti occupazionali degli studenti e che abbiano dei processi di verifica e miglioramento dei corsi, anche alla luce delle opinioni e delle istanze provenienti dagli studenti.** Tali sistemi, sia a livello di corso di studio che di intero ateneo, sono quindi sottoposti a **verifica esterna da parte dell'ANVUR attraverso le visite in loco** ad opera di commissioni di esperti che dovranno esprimersi sul cosiddetto accreditamento periodico dei corsi, ovvero sulla verifica della concreta applicazione del sistema di qualità. **Le visite si tradurranno in rapporti che l'ANVUR renderà pubblici sul sito istituzionale**, come previsto dalle linee guida europee, finalizzati ad individuare le problematiche e le azioni di miglioramento necessarie relative all'intero ateneo e al singolo corso di studio esaminato.

4. Alcuni aspetti di dettaglio del modello AVA

Scheda unica di ateneo del corso di studio. Le procedure di accreditamento iniziale dei corsi e le procedure di assicurazione di qualità delle attività formative si poggiano su uno strumento informatico denominato **Scheda unica di ateneo del corso di studio**. Tale strumento **contiene tutte le informazioni necessarie sul corso di studio, sia ai fini dell'accREDITamento iniziale che delle procedure di autovalutazione e valutazione esterna. Ciò costituisce un indubbio vantaggio, anche in un ottica di semplificazione**, permettendo di racchiudere in un unico documento tutto ciò che è necessario sapere sull'offerta didattica, per ogni possibile finalità.

La scheda unica di ateneo sostituisce i documenti preesistenti all'avvio del sistema AVA, riprendendone in parte i contenuti e in parte integrandoli, e costituisce lo strumento principale per rendere accessibile le informazioni rilevanti sul corso, sia a scopi informativi a beneficio degli studenti e delle famiglie, sia a scopi di autovalutazione e valutazione esterna. **Annualmente si richiede ai responsabili dei corsi di studio di effettuare un riesame del corso**, alla luce degli obiettivi dichiarati, del monitoraggio effettuato e delle criticità emerse, ad esempio su segnalazione degli studenti. I contenuti del riesame sono documentati nella scheda.

Per i corsi di nuova attivazione, l'ANVUR sottopone a valutazione di commissioni di esperti la validità del progetto didattico disegnato dalla Scheda unica. Si tratta di una valutazione qualitativa che integra gli indicatori relativi al numero minimo di docenti. Per il 2014-2015 sono stati valutati circa 100 nuovi corsi.

Scheda unica di ateneo della ricerca dipartimentale. Data la necessità di procedere anche alla valutazione dell'attività di ricerca, è in via di sperimentazione la cosiddetta **Scheda unica della ricerca dipartimentale**, in cui i dipartimenti potranno inserire tutte le informazioni riguardanti gli obiettivi perseguiti e i risultati sulle diverse attività di ricerca, anche ai fini della verifica esterna da parte dell'ANVUR. Ciò potrà utilmente integrare e aggiornare i risultati della valutazione che con cadenza almeno quinquennale l'ANVUR potrà acquisire con l'esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca (il primo esercizio si è chiuso con la pubblicazione dei risultati nel luglio 2013, <http://www.anvur.org/rapporto/>). **Di nuovo, la possibilità di introdurre in un unico documento tutto ciò che è necessario sapere per finalità sia di programmazione che di valutazione rende la Scheda unica della ricerca un strumento che a regime renderà più semplice l'attività di documentazione e gestione degli atenei.**

Le visite in loco. L'aspetto più innovativo è costituito tuttavia dalle procedure di verifica esterna ad opera dell'ANVUR per mezzo delle **visite presso gli atenei da parte di esperti della valutazione chiamati verificare il funzionamento dei processi di assicurazione della qualità di ateneo e dei singoli corsi di studio valutati**. Le visite sono il cuore dei meccanismi di verifica

disegnati dalle linee guida europee, le quali prevedono che debbano essere adeguatamente disciplinate da documenti pubblici. **L'ANVUR ai fini delle visite non richiederà altra documentazione rispetto a quella già prodotta con le schede uniche di ateneo, contrariamente a quanto avviene negli altri paesi dove si richiede la predisposizione di corposi rapporti di autovalutazione.** L'ANVUR ha recentemente pubblicato sul sito le linee guida che le commissioni di esperti dovranno seguire, in modo da rendere espliciti i criteri di valutazione delle stesse e di limitarne il campo di azione. Il documento pubblicato ha suscitato un immotivato dibattito, a partire dalla sua lunghezza, e notevoli fraintendimenti. Il documento elenca i requisiti di accreditamento periodico o se si vuole di valutazione che le commissioni saranno chiamate a verificare, criteri che ovviamente richiamano i contenuti delle schede dei corsi, in modo da poter formulare rapporti di valutazione quanto più omogenei e rispondenti al mandato istituzionale delle commissioni e dell'ANVUR. Documenti analoghi si possono facilmente reperire nei siti di tutte le agenzie europee che seguono le linee guida europee.

Ai sensi del Dlgs 19/2012 **l'ANVUR è chiamata a visitare tutte le università, pubbliche e private, nell'arco di 5 anni.** Nel corso delle visite si valuterà anche un campione di corsi di laurea triennali e magistrali. Inoltre, potranno essere organizzate visite di valutazione rivolte esclusivamente a singoli corsi di studio. **Al termine della visita verrà redatto un rapporto sulla sede e sui corsi visitati,** che, una volta condiviso con l'ateneo per recepirne le eventuali osservazioni e critiche, sarà **pubblicato sul sito dell'agenzia.** Tale attività avrà avvio nell'autunno prossimo con la visita ad alcune università (non oltre 4) scelte tra gli atenei che si autocandideranno. Si prevede poi di proseguire nel 2015 con visite ad università selezionate sempre sulla base di autocandidature, e di organizzare due momenti di verifica, a inizio e fine anno, anche con convegni internazionali, in cui l'esperienza italiana verrà messa a confronto con quella di altre significative esperienze europee.

5. Alcune criticità del sistema

Accreditamento iniziale. Per quanto riguarda le procedure di accreditamento iniziale il decreto legislativo 19/2012 ha previsto che i corsi vengano accreditati con decreto del Ministro, su parere conforme dell'ANVUR. La nuova procedura non sembra tuttavia aver soppiantato interamente la precedente, in quanto nel DM 47/2013 si mantiene il ruolo del CUN nel valutare l'ordinamento didattico del corso, valutazione che avviene prima del pronunciamento dell'ANVUR. Questa sovrapposizione di ruoli ha creato alcuni problemi di assestamento del sistema e richiederebbe probabilmente un maggior coordinamento da parte del Ministero. Con ogni probabilità sarebbe necessario anche rivedere le competenze dei diversi attori del sistema alla luce delle novità introdotte dalla legge 240/2010 e dal decreto legislativo 19/2012, delimitando con maggior chiarezza il ruolo del

CUN, le cui competenze erano state definite prima che fosse stata istituita una apposita agenzia di valutazione.

La pluralità di soggetti coinvolti nel processo di assicurazione della qualità. Ulteriori elementi critici che richiederanno un assestamento del sistema di assicurazione della qualità dipendono dalla pluralità di soggetti presenti nel nostro ordinamento che intervengono nel processo, il cui ruolo e presenza non dipendono dall'ANVUR ma dalle disposizioni normative. Prima dell'introduzione di un sistema coerente con le linee guida europee, il nostro ordinamento ha previsto che gli atenei si dotassero di nuclei di valutazione di ateneo, con una posizione né di responsabilità gestionale interna né di completa terzietà (sono di nomina degli atenei ma prevedono la presenza di soggetti esterni). Nell'attuale sistema, in cui l'autovalutazione e i processi di assicurazione di qualità interni devono essere di piena e diretta responsabilità dell'ateneo, i nuclei non possono svolgere tale ruolo. I nuclei devono pertanto "allontanarsi" dalla gestione, superando alcune ambiguità di ruolo legate alle funzioni sovente svolte in passato. Negli atenei sono oggi presenti sia un presidio della qualità avente il compito di assicurare che le procedure interne siano coerenti con l'obiettivo di assicurare la qualità della didattica e della ricerca, sia i nuclei di valutazione, che svolgono un ruolo di prima verifica "esterna" dell'adeguatezza delle azioni intraprese. La normativa ha inoltre previsto la presenza di commissioni paritetiche docenti studenti, quali sedi istituzionali di confronto con gli studenti sui problemi di organizzazione della didattica e dei corsi di studio, i cui rapporti entrano a far parte del processo di assicurazione della qualità. Tale articolato sistema, in fase di prima applicazione, crea alcune difficoltà nella definizione dei ruoli, che solo con l'applicazione concreta e gli aggiustamenti tipici di ogni sistema organizzativo potranno essere superate.

La cultura della didattica e dell'assicurazione di qualità. Vi è poi un problema culturale più ampio legato all'organizzazione della didattica, dovuto al fatto che le linee guida europee richiedono una maggior collegialità nella gestione dei corsi e degli insegnamenti. Nonostante infatti nel nostro ordinamento la programmazione dei corsi sulla base degli apprendimenti attesi degli studenti non sia una completa novità, nella pratica vi è una certa difficoltà nell'organizzare la didattica secondo un preciso disegno che abbia al centro gli apprendimenti dello studente e le sue prospettive future di inserimento nel mondo del lavoro. Ciò richiede infatti un lavoro congiunto dei docenti impegnati nel progetto didattico, la disponibilità a verificare in corso d'opera l'adeguatezza del progetto e anche, se del caso, a rivedere le modalità di insegnamento e di verifica dei risultati. Già in fase progettuale le linee guida europee richiedono un'attenta definizione degli obiettivi e delle modalità di verifica. Coerentemente si richiede di stabilire contenuti degli insegnamenti coerenti con gli obiettivi e modalità di verifica che garantiscano che gli studenti abbiano appreso i contenuti e acquisite le competenze dichiarate nel progetto didattico. Si tratta come si può comprendere di una sfida culturale importante, con cui gran parte dei paesi europei si è già misurata. È tuttavia un passaggio necessario per elevare la qualità dei processi formativi e per affrontare alcuni problemi cronici del sistema universitario messi in luce dall'ultimo rapporto ANVUR sullo stato del sistema universitario e della ricerca

(<http://www.anvur.org/>), ad esempio quelli relativi agli abbandoni e alla eccessiva durata dei percorsi di studio.

L'ANVUR si rende altresì conto delle difficoltà affrontate dagli atenei a causa della forte riduzione delle risorse economiche e di personale degli ultimi anni, anche essa documentata nel rapporto ANVUR, ma ritiene altresì che sia necessario non ritardare ulteriormente l'avvio di un processo che, con la dovuta gradualità, possa allinearci agli altri paesi dello spazio europeo dell'istruzione superiore, onde non scavare un solco tra noi e gli altri, che possa nel lungo periodo nuocere al nostro sistema universitario e al nostro Paese.