



VALUTAZIONE DELLA FORMAZIONE UNIVERSITARIA *

di

Vincenzo Ambriola

*(Professore ordinario di Informatica
Università di Pisa)*

18 dicembre 2013

Sommario: **1.** Considerazioni introduttive; **2.** Il quadro normativo; **3.** L'accREDITAMENTO delle sedi e dei corsi di studio; **4.** Il sistema di assicurazione della qualità; **5.** Il presidio della qualità di ateneo; **6.** Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive.

Nel 2013 è iniziato il processo di valutazione della formazione universitaria. Gli atenei italiani hanno reagito prontamente a questo evento attivando rapidamente un sistema per l'assicurazione della qualità preposto alla gestione del processo di valutazione. Nonostante le difficoltà oggettive incontrate in questo primo anno, questo processo sta andando avanti e si avvia a diventare parte integrante della gestione dei corsi di studio. Nel 2012 era stato attivato anche il processo di valutazione della ricerca, che ha portato alla pubblicazione dei risultati della *Valutazione della qualità della ricerca (VQR) 2004–2010*. Questo articolo si limita ad approfondire gli aspetti relativi alla valutazione della didattica¹.

Il quadro normativo che governa la valutazione della didattica è molto ampio e variegato e comprende sia provvedimenti legislativi che regolamenti attuativi, ma anche circolari e

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

¹Per ragioni di sintesi l'articolo non affronta gli aspetti relativi alla valutazione della formazione delle università non statali e di quelle telematiche.

comunicazioni pubblicate sui siti istituzionali. La ricostruzione del quadro normativo e regolamentare è fondamentale per comprendere la portata di questa iniziativa.

Il processo di valutazione della formazione ha un forte impatto sull'assetto tecnologico degli atenei, in quanto la raccolta e l'elaborazione delle informazioni e dei dati richiesti prevede l'uso estensivo di strumenti informatici. L'analisi delle pratiche correnti può portare a un modello generale di riferimento utile a rispondere adeguatamente alle esigenze del sistema di assicurazione della qualità ma anche a un effettivo miglioramento della formazione. Una parte fondamentale della valutazione si basa sull'analisi di indicatori statistici sulle carriere degli studenti e sulla loro valutazione della didattica, mediante questionari. Un approccio comune a questa attività di analisi, a livello di singolo ateneo e a livello nazionale renderebbe possibile il confronto tra realtà omogenee. Infine, la messa a punto e il mantenimento di un sistema di assicurazione della qualità ha un costo non trascurabile, in termini di risorse umane e di strumenti. Gli atenei sono pronti ad accollarsi questo ulteriore onere solo se i vantaggi che ne derivano saranno superiori ai costi aggiuntivi. Se, invece, i vantaggi non saranno reali o, ancora peggio, non saranno percepiti come tali, l'esperienza della valutazione sarà vissuta come vessatoria e inutile.

2. Il quadro normativo.

Nel 1989 il ministro Ruberti vara la prima riforma strutturale del sistema universitario che, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, garantisce alle università "autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile" chiedendo che si dotino di "ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti". L'autonomia prevede esplicitamente che le "università svolgano attività didattica e organizzino le relative strutture nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei principi generali fissati nella disciplina relativa agli ordinamenti didattici universitari"². Anche l'attivazione e il mantenimento dei corsi di studio (nelle varie articolazioni previste dalla normativa) è lasciata alle università purché nell'osservanza di questi principi. Nella riforma non c'è traccia di elementi che possano evocare valutazione, qualità, controllo.

Si inizia a parlare di valutazione nel 1993, quando si prevede l'istituzione di un *Osservatorio per la valutazione del sistema universitario* come organo del *Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca* (MIUR)³. I tempi non sono ancora maturi per attivare una struttura, se

² Legge 9 maggio 1989, n. 168. Gli articoli che stabiliscono l'autonomia delle università sono il 6 e il 7, dedicato all'autonomia finanziaria e contabile.

³ Legge 24 dicembre 1993, n. 537. Art. 5.

pure di carattere consultivo, di valutazione. Si deve arrivare al 1996 per l'atto ufficiale di costituzione dell'Osservatorio⁴. Dopo pochi anni, nel 1999 l'Osservatorio viene sciolto e al suo posto è costituito il *Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario* (CNVSU) che inizia a operare a stretto contatto con il MIUR e la *Conferenza dei rettori delle università italiane* (CRUI)⁵. Sempre nel 1999 la costituzione dei *nuclei di valutazione* diventa obbligatoria per tutte le università⁶.

Qualche anno prima, nel 1995, la CRUI aveva proposto alle università di sperimentare un modello innovativo di gestione della didattica (in particolare, dei diplomi universitari) nel quadro di una (allora) nuova concezione della formazione. Questo modello è alla base dei progetti *Campus* e *CampusOne*⁷, in cui la qualità e la valutazione sono coniugate in azioni operative, uscendo per la prima volta da una formulazione puramente teorica. I fondi messi a disposizione della CRUI rappresentano per molti atenei un'occasione unica per attivare nuovi corsi di studio, per finanziare la figura del coordinatore didattico, per aprire la docenza a nuove figure: i professori a contratto. La partecipazione a questi progetti è vissuta con entusiasmo e partecipazione: si redigono classifiche di merito dei corsi di studio, si innescano meccanismi di emulazione virtuosa. L'altra faccia della medaglia è rappresentata dall'impostazione prevalentemente documentale del modello di valutazione e dall'assenza di elementi quantitativi. La qualità è osservata per il tramite del processo di gestione, organizzato in sotto-processi che i corsi di studio devono definire minuziosamente. La formazione stessa è considerata un processo che ha studenti in ingresso e laureati in uscita⁸.

Negli anni successivi il tema della qualità avanza anche sulla spinta di pressioni esterne, in particolare dall'Unione Europea. Nel maggio 2005, la conferenza dei ministri europei responsabili dell'alta formazione si riunisce a Bergen e adotta un documento che, tra l'altro, definisce gli standard per l'assicurazione della qualità adottati dalla *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA)⁹.

Sempre nel 2005 gli obiettivi di efficacia e qualità fanno il loro ingresso nel quadro normativo, quando si prevede che le università, al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti, devono dotarsi di programmi triennali coerenti con le linee generali

4 Decreto ministeriale 22 febbraio 1996.

5 Legge 19 ottobre 1999, n. 370. Art. 2, c. 3.

6 Ibidem. Art. 1.

7 *Progetto CampusOne*. CRUI, dicembre 2000.

8 *Modello per l'accreditamento dei corsi di studio ai fini del finanziamento pubblico*. Rapporto del gruppo di lavoro ad hoc del CNVSU. Maggio 2005.

9 *Standard e linee guida per l'assicurazione della qualità nello spazio europeo dell'istruzione superiore*. ENQA 2005, rivisto nel 2009.

di indirizzo definite dal MIUR¹⁰. I programmi devono individuare, tra l'altro, "i corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali e umane, nonché quelli da sopprimere". Il programmi sono valutati dal MIUR e periodicamente monitorati sulla base di parametri e criteri sempre individuati dal MIUR, avvalendosi della CRUI e del CNVSU. Di questi programmi, poi, si tiene conto nella ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario delle università¹¹.

Nel 2006 si fa strada l'idea di sostituire il CNVSU, un organo dal carattere prettamente ministeriale, con un'agenzia per la valutazione del sistema universitario, la cui caratteristica essenziale deve essere l'indipendenza dagli organi di governo, in linea con quanto stabilito a Bergen. Alla fine del 2006 l'*Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca* (ANVUR) viene costituita mediante un decreto legge a firma del ministro Mussi¹². La definizione della struttura e le regole di funzionamento sono demandate a un successivo regolamento di delegificazione la cui versione preliminare è adottata dal Consiglio dei Ministri il 5 aprile 2007 e poi approvata il 28 dicembre 2007. Dopo il cambio di governo, la ministra Gelmini ritiene opportuno modificare il regolamento da poco approvato, nominando un'apposita commissione di esperti. Il lungo iter di revisione del regolamento si conclude nel 2010 con la firma del decreto presidenziale di approvazione¹³. Le azioni necessarie per rendere operativa la nuova agenzia, in particolare la nomina dei componenti del consiglio direttivo, si concludono l'11 giugno 2010.

Alla fine del 2010 la ministra Gelmini ottiene l'approvazione della legge che prende il suo nome e che riforma ancora una volta il sistema universitario¹⁴, nel solco naturale di un processo di revisione, iniziato dalla ministra Moratti¹⁵, della precedente riforma impostata dal ministro Berlinguer¹⁶. La nuova riforma accoglie in pieno l'approccio basato sulla valutazione del sistema universitario, avendo come primo obiettivo la "valorizzazione della qualità¹⁷ e dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche sulla base di criteri definiti *ex ante*, anche mediante previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università"¹⁸. Tra i tanti decreti

10 Decreto legge 31 gennaio 2005, n.7. Art. 1-ter, c. 1.

11 Ibidem. Art. 1-ter, c. 2.

12 Decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262. Art. 2, c. 138. Il decreto è stato successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

13 Decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 2010, n. 76.

14 Legge 30 dicembre 2010, n. 240.

15 Legge 28 marzo 2003, n. 53.

16 Legge 10 febbraio 2000, n. 30. Abrogata dalla Legge 28 marzo 2003, n. 53.

17 È interessante notare l'uso del termine valorizzazione al posto di valutazione. La determinazione del valore delle università (effettuata mediante una loro valutazione) è la base per la concessione di meccanismi premiali.

18 Legge 30 dicembre 2010, n. 240. Art. 5, c. 1, l. a).

legislativi elencati all'articolo 5 va espressamente citata la delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario per la definizione sia di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari fondato su indicatori definiti *ex ante*, sia di un sistema di valutazione periodica basato su criteri e indicatori. La delega prevede anche il potenziamento del sistema di autovalutazione da parte delle università, oltre che la definizione del sistema di valutazione e di assicurazione della qualità delle università in coerenza con le linee guida europee¹⁹.

La delega prevista dalla legge Gelmini trova attuazione nel 2012, con un decreto legislativo in cui si stabilisce che l'assicurazione della qualità degli atenei debba basarsi su criteri e indicatori, in coerenza con gli standard e le linee guida europee tenendo conto degli obiettivi qualitativi, e delle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle università²⁰. Criteri e indicatori sono parametri oggettivi che misurano l'efficacia e l'efficienza della didattica della ricerca e stimolano la competitività e la qualità delle università²¹.

Il 9 gennaio 2013 il consiglio direttivo dell'ANVUR presenta un documento che definisce le procedure, gli indicatori e i parametri da inoltrare al MIUR per rendere operative le attività di valutazione della formazione universitaria²². Nel definire l'autovalutazione, la valutazione e l'accREDITamento del sistema universitario italiano, si fa riferimento al "trinomio autonomia, responsabilità e valutazione" come base del modello di applicazione del sopracitato decreto legislativo²³. La parte del modello relativa alla valutazione, coerente con le pratiche europee, si fonda su un sistema uniforme di assicurazione di qualità che permetta di effettuare la comparazione a livello nazionale delle università²⁴ e alle università di fissare obiettivi specifici e metodi per raggiungerli e monitorarli in modo autonomo.

Nel giro di pochi giorni il ministro Profumo approva il documento con un decreto ministeriale e, di fatto, attiva il processo di valutazione della formazione universitaria italiana²⁵. È interessante notare il dettato dell'articolo 4, relativo al sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accREDITamento delle università che mette insieme diversi aspetti

19 Ibidem. Art. 1, c. 3 e 4.

20 Decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19.

21 Ibidem. Art. 10, c. 3.

22 *Autovalutazione, valutazione e accREDITamento del sistema universitario italiano*. Documento del Consiglio Direttivo dell'ANVUR, 9 gennaio 2013.

23 Ibidem. Pag. 2.

24 Questa comparazione è necessaria per l'attribuzione della quota premiale del fondo di finanziamento ordinario. In assenza di questa attribuzione, la comparazione potrebbe essere un obiettivo secondario del sistema di assicurazione di qualità.

25 Decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47.

legati alla qualità (valutazione, assicurazione e accreditamento). In accordo alle linee guida europee, il sistema previsto dal decreto è infatti articolato in tre parti: un sistema di valutazione interna attivato in ciascuna università, un sistema di valutazione esterna delle università, un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio delle università. Per tutti i processi della valutazione deve essere assicurato il confronto tra le risultanze della valutazione interna e quelle della valutazione esterna.

3. L'accREDITAMENTO delle sedi e dei corsi di studio.

Una delle novità introdotte dalla legge Gelmini, nel contesto della qualità, consiste nell'introduzione del concetto di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari²⁶. Il successivo decreto legislativo di attuazione stabilisce che l'accREDITamento si svolga in due momenti ben distinti: iniziale e periodico²⁷. L'accREDITamento iniziale è l'autorizzazione, rilasciata all'Università dal MIUR, ad attivare sedi e corsi di studio mentre quello periodico consiste nella verifica dei requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte. A differenza dell'accREDITamento iniziale, che viene effettuato una volta sola, l'accREDITamento periodico avviene con cadenza quinquennale per le sedi e triennale per i corsi di studio.

L'accREDITamento iniziale si basa su indicatori che misurano e verificano “i requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e di qualificazione della ricerca”²⁸. Si richiede, inoltre, che i requisiti accertati siano “idonei a garantire qualità, efficienza ed efficacia nonché a verificare la sostenibilità economico-finanziaria della attività”²⁹. Una sede ottiene l'accREDITamento iniziale³⁰ a seguito della verifica del possesso dei requisiti di trasparenza³¹, di sostenibilità della didattica³² e di assicurazione della qualità³³. Un corso di studio ottiene l'accREDITamento iniziale³⁴ in seguito alla verifica del possesso dei requisiti relativi alla trasparenza³⁵, alla docenza³⁶, alla parcellizzazione delle attività didattiche e alla

26 Legge 30 dicembre 2010, n. 240. Art. 5, c. 3, l. a).

27 Decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19. Art. 5.

28 Ibidem. Art. 5, c. 2.

29 Ibidem.

30 La verifica del possesso dei requisiti è effettuata dal MIUR, senza il coinvolgimento dell'ANVUR. Alla data attuale il MIUR non ha terminato la procedura per l'accREDITamento iniziale delle sedi.

31 Decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47. All. B, l. a). Compilazione di una scheda che riporta una serie di informazioni dettagliate sulla sede.

32 Ibidem. All. B, l. b). Indicatore che calcola la quantità massima di didattica assistita erogabile dall'ateneo.

33 Ibidem. All. B, l. c). Presenza documentata di un sistema di assicurazione della qualità per la sede e per i suoi corsi di studio, presenza di un presidio della qualità di ateneo.

34 Anche la verifica del possesso dei requisiti iniziali è effettuata dal MIUR. In prima applicazione, il MIUR ha concesso l'accREDITamento iniziale ai corsi di studio già attivati, rispettando la scadenza del 15 giugno 2013.

35 Ibidem. All. A, l. a). Compilazione di una scheda che riporta una serie di informazioni sul corso di studio, comprese le date delle delibere relative alla sua istituzione.

diversificazione dei corsi di studio³⁷, alle risorse strutturali³⁸, all'assicurazione della qualità³⁹, alla sostenibilità economica-finanziaria⁴⁰.

L'accREDITAMENTO periodico prevede non solo la persistenza dei requisiti relativi all'accREDITAMENTO iniziale ma anche quella di ulteriori indicatori. Inoltre, devono essere tenuti in debita considerazione gli esiti della valutazione.

L'accREDITAMENTO periodico delle sedi è una procedura complessa⁴¹, durante la quale si verifica il possesso dei requisiti per l'accREDITAMENTO iniziale e di quelli per l'assicurazione della qualità⁴², delle visite in loco delle commissioni di esperti della valutazione, delle relazioni annuali del nucleo di valutazione⁴³, delle schede uniche annuali dei corsi di studio e della ricerca dipartimentale, delle attività di monitoraggio svolte dal sistema di assicurazione della qualità di ateneo, dei risultati che derivano dall'applicazione degli indicatori sulle attività didattiche e di ricerca. La verifica del possesso dei requisiti per l'accREDITAMENTO periodico è affidata ai nuclei di valutazione, che effettuano un monitoraggio costante sui corsi di studio e che sono tenuti a segnalare situazioni di criticità. Le visite in loco sono svolte da apposite commissioni di esperti della valutazione sui corsi di studio segnalati dai nuclei di valutazione, su quelli scelti a campione nell'ambito dell'accREDITAMENTO periodico delle sedi o segnalati dal MIUR. I requisiti di accREDITAMENTO periodico dei corsi di studio comprendono quelli previsti per l'accREDITAMENTO iniziale con l'aggiunta di quelli previsti per l'assicurazione della qualità, oltre ad altri eventualmente definiti dall'ANVUR e adottati dal MIUR.

La caratteristica principale dell'accREDITAMENTO iniziale e periodico è la verifica del rispetto di un'ampia gamma di requisiti: didattici, strutturali, organizzativi, qualità, efficienza ed efficacia. La dinamica evolutiva di questi requisiti, introdotti nel passato e progressivamente

36 Ibidem. All. A, l. b). Indicatori relativi al rispetto del numero minimo di docenti, "calcolati con riferimento alla didattica erogata".

37 Ibidem. All. A, l. c). Indicatori relativi al numero massimo di esami o valutazioni finali di profitto. Stranamente, il presidio della qualità è tenuto a verificare il rispetto dei limiti alla diversificazione dei corsi di studio, attività di competenza del nucleo di valutazione.

38 Ibidem. Alle. A, l. d). Presenza e disponibilità di strutture (biblioteche, aule studio, laboratori, ecc.) dichiarate nelle schede uniche annuali dei corsi di studio. Questo requisito è di carattere documentale e non prevede indicatori numerici.

39 Ibidem. All. A, l. e). Presenza documentata dell'attività di assicurazione della qualità, rilevazione dell'opinione degli studenti, compilazione della scheda unica annuale e del rapporto di riesame dei corsi di studio. Questo requisito è di carattere documentale e non prevede indicatori numerici.

40 Ibidem. All. A, l. f). Indicatore di ateneo utilizzato in caso di attivazione di nuovi corsi di studio.

41 L'accREDITAMENTO periodico delle sedi è molto più critico e puntuale di quello iniziale. Inoltre, l'accREDITAMENTO iniziale e quello periodico dei corsi di studio sono strettamente necessari per l'accREDITAMENTO periodico delle sedi.

42 I dettagli, le finalità e la struttura del sistema di assicurazione della qualità sono contenuti nell'allegato C del decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47, interamente dedicato all'assicurazione della qualità.

43 Nella loro attività continua di monitoraggio degli indicatori, "i nuclei di valutazione sono comunque tenuti a comunicare tempestivamente l'eventuale intervenuta mancata rispondenza delle sedi o dei corsi di studio agli indicatori".

trasformati in vincoli quantitativi molto stringenti, è la prova del fatto che l'autonomia delle università, come affermato nella legge del 1989, si riduce sempre più a favore di una nuova centralità del MIUR e, adesso, dell'ANVUR.

Un cambiamento rilevante, introdotto dal decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47, è relativo alla presenza di requisiti che fanno esplicito riferimento all'assicurazione della qualità. Nei requisiti di trasparenza per l'accreditamento iniziale dei corsi di studio (allegato A) compare una commissione di gestione assicurazione della qualità del corso di studio della quale si devono indicare nominativamente i componenti. I requisiti relativi all'assicurazione di qualità per l'accreditamento iniziale dei corsi di studio richiedono, tra l'altro⁴⁴, la presenza documentata delle attività di assicurazione della qualità e del sistema di assicurazione della qualità. Nei requisiti di trasparenza per l'accreditamento iniziale delle sedi universitarie (allegato B) compaiono le commissioni paritetiche docenti-studenti, il presidio della qualità e, implicitamente, il nucleo di valutazione (nell'organigramma dell'università, con indicazione della loro composizione e delle loro funzioni). I requisiti relativi all'assicurazione della qualità per l'accreditamento iniziale delle sedi universitarie richiedono la presenza documentata di un sistema di assicurazione della qualità per la sede e per i suoi corsi di studio (in analogia e in sovrapposizione con quanto richiesto per l'accreditamento iniziale dei corsi di studio), la presenza di un presidio per la qualità.

Oltre all'accreditamento, il decreto affronta i temi della valutazione e dell'autovalutazione. La valutazione è strettamente connessa con l'accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di laurea, con l'aggiunta della verifica del rispetto di requisiti ulteriori. L'autovalutazione è trattata nel Capo IV, con la specifica delle attività dei nuclei di valutazione e delle commissioni paritetiche studenti-docenti. In collegamento con quanto stabilito in altri punti del decreto, le attività di autovalutazione sono rese operative con i rapporti di riesame⁴⁵. La scelta è in accordo con le linee guida europee, che prevedono che le università svolgano un processo di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca. I nuclei di valutazione controllano l'applicazione dei criteri e degli indicatori e verificano l'adeguatezza del processo di autovalutazione.

4. Il sistema di assicurazione della qualità.

44 Gli altri elementi sono relativi alla rilevazione dell'opinione degli studenti, dei laureandi, dei laureati, alla compilazione della scheda unica annuale dei corsi di studio, alla redazione del rapporto di riesame dei corsi di studio.

45 La redazione del rapporto di riesame della didattica è a carico del corso di studio ed è firmato dal suo presidente, o figura di coordinamento equivalente.

Secondo lo standard ISO 9000:2005, l'*assicurazione della qualità* è quella "parte della gestione per la qualità mirata a dare fiducia che i requisiti per la qualità saranno soddisfatti". Nel contesto della formazione universitaria tutto ciò si traduce in un sistema che opera a vari livelli (corso di studio, ateneo, nazione) al fine di dare fiducia alle parti interessate. Nonostante l'apparente semplicità del concetto, la concreta realizzazione di tale sistema è particolarmente complessa al punto che le linee guida europee, prendendo atto di questa difficoltà, affermano che "assicurazione della qualità è un termine generico che si presta a molte interpretazioni".

Sempre mantenendo un atteggiamento di semplificazione, le linee guida europee prevedono che l'assicurazione della qualità sia divisa in due parti nettamente distinguibili: *assicurazione interna della qualità*, *assicurazione esterna della qualità*. La prima è a carico delle entità che effettivamente erogano la formazione, la seconda è a carico del livello che, in molti contesti nazionali tra cui quello italiano, eroga le risorse economiche. Tralasciando le diversità di interazione tra gli attori coinvolti nell'assicurazione interna e in quella esterna⁴⁶, si può affermare che nel caso della formazione universitaria la prima è rivolta ai portatori di interesse che ne traggono un diretto vantaggio (studenti, aziende, territorio), la seconda a chi governa il sistema universitario (il MIUR, il Governo, in ultima analisi la nazione).

Il tema dell'assicurazione della qualità degli atenei è affrontato, per la prima volta ed esplicitamente, dalla legge Gelmini, che elenca i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega: "definizione del sistema di valutazione e di assicurazione della qualità degli atenei in coerenza con quanto concordato a livello europeo, in particolare secondo le linee guida adottate dai ministri dell'istruzione superiore dei paesi aderenti all'area europea dell'istruzione superiore"⁴⁷. Il sistema di assicurazione della qualità è definito dalla stessa legge per valorizzare la qualità e l'efficienza delle università e per introdurre meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche⁴⁸.

Il documento approvato dall'ANVUR il 9 gennaio 2013 dedica ampio spazio alla definizione dei concetti di qualità e di assicurazione della qualità. In linea con lo standard ISO 9000:2005, l'assicurazione della qualità è definita come "l'insieme delle attività messe in opera per produrre adeguata fiducia che gli obiettivi della qualità saranno soddisfatti". Il sistema che si occupa dell'assicurazione della qualità deve essere uniforme per consentire le comparazioni a

46 Le linee guida europee fanno notare che "all'interno della comunità che si occupa di assicurazione della qualità esistono divergenze di opinione piuttosto marcate circa la giusta relazione da stabilire tra le istituzioni di istruzione superiore e le strutture esterne di valutazione".

47 Legge 30 dicembre 2010, n. 240. Art. 5, c. 3, l. d).

48 Ibidem. Art. 5, c. 3, l. a).

livello nazionale degli atenei ma anche per far sì che questi possano fissare obiettivi specifici e metodi per raggiungerli e monitorarli in modo autonomo. In questo senso, l'assicurazione della qualità è strumentale per lo svolgimento delle attività di valutazione. Tuttavia, va debitamente tenuto in considerazione il fatto che le linee guida europee “non si applicano all'area della ricerca o alla sfera gestionale delle istituzioni”⁴⁹, in evidente contrasto con l'affermazione contenuta nel documento: “l'assicurazione della qualità della formazione e della ricerca è l'insieme di tutte le azioni necessarie a produrre adeguata fiducia che i processi per la formazione e la ricerca siano nel loro insieme efficaci ai fini stabiliti”. Appare evidente che gli aspetti di assicurazione della qualità della ricerca non possono essere ritrovati nelle linee guida europee ma in altre fonti internazionali di pari livello e rilevanza.

I dettagli, le finalità e la struttura del sistema di assicurazione della qualità sono contenuti nell'allegato C del decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47. Poiché la lettura dell'allegato non è agevole, nel seguito se ne presenta una ricostruzione lineare.

I requisiti previsti nell'allegato toccano i temi propri dell'assicurazione della qualità: dichiarazione di politiche volte a realizzare la visione della qualità della formazione, accertamento dell'effettiva realizzazione da parte dei corsi di studio di queste politiche, miglioramento continuo della qualità, esistenza di un'effettiva organizzazione con poteri di decisione e sorveglianza sulla qualità dei corsi di studio, effettiva applicazione ed efficace funzionamento del sistema di assicurazione della qualità nei corsi di studio scelti a campione dalla sede universitaria.

Il sistema di assicurazione della qualità di un ateneo si basa su una visione della qualità della formazione, realizzata mediante adeguate politiche che sono stabilite, definite ed effettivamente perseguite. In questo senso l'ateneo formula con chiarezza obiettivi concreti rapportati alla disponibilità di risorse umane e materiali in modo da garantire che siano raggiunti con risultati, documentati in modo sistematico e comprensibile al pubblico. La natura degli obiettivi generali è ulteriormente specificata in termini di obiettivi di apprendimento, formulati per ogni corso di studio. La verifica del raggiungimento, da parte degli studenti, degli obiettivi di apprendimento soddisfa requisiti generali, di norma previsti dal regolamento didattico di ateneo. L'ateneo recluta e gestisce gli studenti in base alle loro caratteristiche (a tempo pieno, lavoratori, fuori sede, ad esempio) e verifica la correlazione tra

49 *Standard e linee guida per l'assicurazione della qualità nello spazio europeo dell'istruzione superiore*. Pag. 11.

gli obiettivi formativi e i loro destini professionali. I metodi e le risorse da destinare alla formazione sono elencate in dettaglio⁵⁰.

Per concretizzare questo approccio è necessaria la presenza effettiva e documentata di un sistema di assicurazione della qualità⁵¹ che informi l'ateneo sull'effettiva realizzazione delle sue politiche. La qualità dei programmi di formazione è regolarmente verificata dal sistema di assicurazione della qualità, tenendo conto di tutti i portatori di interesse. Al tempo stesso, il sistema di assicurazione della qualità tiene sotto controllo la qualità complessiva dei risultati della formazione.

In linea con la visione moderna della qualità, i corsi di studio devono praticare il miglioramento continuo per puntare a risultati di sempre maggiore valore. Il miglioramento continuo è definito come la capacità di porsi obiettivi formativi aggiornati e allineati ai migliori esempi nazionali o internazionali. In altre parole, un corso di studio si impegna a migliorare i suoi risultati e lo fa con continuità nel tempo, aggiornando i suoi obiettivi formativi in base a quelli ottenuti dai migliori atenei nazionali e internazionali. I corsi di studio possono scegliere di adottare un'assicurazione della qualità che si limita a soddisfare obiettivi predeterminati o impegnarsi verso il miglioramento continuo. La scelta non è completamente libera: l'ateneo è chiamato in causa per orientare i corsi di studio tenendo conto delle risorse effettivamente disponibili. In pratica, può chiedere a un corso di studio di decidere se mantenere invariati i suoi obiettivi formativi o se impegnarsi per migliorarli. Questo orientamento è vincolato dalle risorse a disposizione dell'ateneo.

La qualità dei corsi di studio e della formazione da loro messa a disposizione degli studenti è decisa e sorvegliata da un'effettiva organizzazione dell'ateneo⁵² costituita, in questo caso, dal nucleo di valutazione e dalle commissioni paritetiche docenti-studenti che, insieme, effettuano un'adeguata e documentata attività annuale di controllo e di indirizzo dell'assicurazione della qualità. Da questa attività scaturiscono pareri, raccomandazioni e indicazioni rivolti agli organi di governo dell'ateneo i quali, sulla scorta delle informazioni ricevute, mettono in atto adeguate misure migliorative. In pratica, il nucleo e le commissioni controllano e riferiscono agli organi di governo che, a loro volta, orientano i corsi di studio per ciò che riguarda il miglioramento continuo.

50 In pratica, si chiede alle università di svolgere correttamente e in maniera trasparente la loro funzione formativa.

51 Sistema di valutazione interna, nell'accezione data dall'ANVUR.

52 La distinzione tra la qualità di un corso di studio e quella della formazione erogata è sottile. Nel primo caso si tratta di caratteristiche delle risorse umane e strutturali, nel secondo caso del modo in cui queste risorse sono usate per erogare la formazione. Non è raro trovare casi in cui, a fronte di scarse risorse, i risultati formativi sono eccellenti o, al contrario, casi in cui le numerose e ampie risorse sono sprecate in un'attività di formazione scadente.

I corsi di studio non operano in completa autonomia. Oltre a essere orientati dagli organi di governo, si uniformano a compiti, obiettivi, autorità e responsabilità opportunamente definiti da un'organizzazione dell'ateneo. Questa organizzazione, non meglio identificata tra quelle già previste per l'ateneo, prevede la partecipazione di docenti, studenti, e personale di supporto e svolge un compito molto complesso che dimostra l'efficacia della sua presenza: redige documentazione su come si analizzano i rapporti di riesame e su come si tiene conto delle raccomandazioni provenienti da docenti, studenti e personale di supporto a i corsi di studio. In pratica, non entra nel merito dei documenti elaborati da varie fonti, ma elabora una metodologia per analizzarli.

L'esistenza di un sistema di assicurazione della qualità è propedeutica all'accreditamento periodico delle sedi. In tale evenienza, l'ateneo deve dimostrare di aver effettivamente applicato il sistema di assicurazione della qualità e, in particolare, di averlo efficacemente in funzione nei corsi di studio visitati a campione⁵³. L'ANVUR identifica, autonomamente senza la preventiva approvazione del MIUR, i punti critici di controllo, le precise modalità di verifica dei requisiti per l'assicurazione della qualità, i criteri e le procedure dell'allocatione degli atenei nei quattro livelli di merito, utilizzati per la determinazione della quota premiale⁵⁴.

5. Il presidio della qualità di ateneo.

Una delle novità introdotte dal recente decreto ministeriale⁵⁵ è la richiesta esplicita di istituire presso ogni ateneo un *Presidio della qualità*, “ai fini dell'assicurazione della qualità dei corsi di studio e della ricerca dipartimentale”⁵⁶. L'esistenza e il funzionamento del presidio sono elementi essenziali e irrinunciabili per ottenere l'accreditamento dei corsi di studio e della sede. Per ottemperare a questo obbligo gli atenei italiani hanno nominato in tempi rapidi i presidi della qualità, con modalità di composizione differenti⁵⁷.

La presenza di un presidio della qualità non è prevista dalla legge Gelmini che, tra gli organi statutari preposti alla valutazione include solo il nucleo di valutazione e le commissioni

53 Durante l'accreditamento periodico l'ateneo deve dimostrare la redazione, da parte dei corsi di studio scelti a campione, del “diploma supplement”, ai sensi della vigente normativa. Il collegamento tra efficacia ed efficienza del sistema di assicurazione di una sede e dei suoi corsi di studio con la redazione del diploma supplement è, perlomeno, oscuro.

54 Il ruolo dell'ANVUR in questa attività è formalmente istruttorio, nel senso che la decisione finale è presa dal MIUR. In realtà, tutto il processo è definito e controllato dall'ANVUR.

55 Decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47. All. B, l. c).

56 La legge Gelmini non prevede il presidio nell'elenco degli organi obbligatori. Il principio di autonomia lascia agli atenei la libertà di definire la propria organizzazione interna.

57 La presenza del presidio della qualità è richiesta per l'accreditamento iniziale delle sedi e per la redazione del rapporto di riesame, condizione necessaria per l'accreditamento iniziale dei corsi di studio.

paritetiche docenti-studenti. Si trova traccia del presidio nel decreto ministeriale che stabilisce i requisiti necessari dei corsi di studio⁵⁸. L'articolo 4 fa riferimento a un documento del CNVSU in cui sono definiti gli indicatori che i nuclei di valutazione devono usare per la verifica della sussistenza dei livelli di qualità, efficienza e di efficacia dei corsi di studio⁵⁹. Anche se in questo documento non compare un riferimento esplicito al presidio, si ritrova tra gli indicatori di efficienza la presenza di un sistema qualità certificato in ottemperanza a quanto indicato nelle linee guida ministeriali⁶⁰ che prevedono il parere del CNSVU sui requisiti necessari per l'attivazione dei corsi di studio universitari. Il documento è stato fatto proprio nel decreto ministeriale che definisce i requisiti dei corsi di studio⁶¹ e richiede che per la verifica degli indicatori di efficienza, tra l'altro, sia accertata l'esistenza di un sistema di qualità, attraverso l'adozione di un presidio d'ateneo, volto ad assicurare la qualità dei processi formativi. Alcuni atenei, tra quelli più attenti alle tematiche della qualità, hanno da tempo provveduto a istituire un organo con le stesse funzioni, anche se non con la stessa denominazione⁶². Lo stesso allegato compare, praticamente immutato nel decreto ministeriale 22 settembre 2010, n. 17.

Il presidio della qualità controlla il sistema di assicurazione della qualità⁶³ e da esso riceve pareri, raccomandazioni e indicazioni. Sulla scorta di queste informazioni il presidio fornisce agli organi di governo dell'ateneo dati aggregati atti a orientarne le politiche e, soprattutto, a mettere in atto adeguate misure migliorative.

Le funzioni del presidio hanno un forte impatto sul funzionamento del sistema di assicurazione della qualità⁶⁴. In questo senso, l'ambito di azione del presidio è definito esplicitamente dalle sue funzioni generali: supervisione dello svolgimento adeguato e uniforme delle procedure di assicurazione di qualità dell'ateneo, proposta di strumenti comuni per l'assicurazione di qualità e di attività formative ai fini della loro applicazione, supporto ai

58 DM 22 settembre 2010, n. 17. All. A.

59 *I requisiti necessari per l'attivazione dei nuovi corsi di studio universitari: percorso verso l'obiettivo dell'accreditamento*. Documento 7/07 del settembre 2007, Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario.

60 Decreto ministeriale 26 luglio 2007, n. 386.

61 Decreto ministeriale 31 ottobre 2007, n. 544.

62 A titolo di esempio, la Facoltà di lingue e letterature straniere dell'Università di Salerno ha costituito nel 2008 un presidio della qualità "con lo scopo di estendere l'adozione di un sistema di valutazione della qualità a tutti i suoi corsi di studio".

63 Da ciò si deduce che il presidio della qualità è parte integrante del sistema di assicurazione della qualità, di cui è la componente di controllo.

64 Alfredo Squarzoni, Emanuela Stefani. *Assicurazione della qualità dei corsi di studio universitari: il modello CRUI*. Fondazione CRUI, 2011. Un riferimento al presidio della qualità si trova nell'introduzione di questo documento: "costituzione di idonei presidi per la qualità all'interno di ogni ateneo, responsabili dell'assicurazione interna della qualità dell'offerta formativa e della promozione della cultura della qualità all'interno dell'ateneo".

corsi di studio e ai loro referenti e ai direttori di dipartimento per le attività comuni. In particolare, poi, il presidio deve svolgere le seguenti attività nell'area della formazione: organizzare e verificare il continuo aggiornamento delle informazioni contenute nelle schede uniche annuali di ciascun corso di studio dell'ateneo, sovrintendere al regolare svolgimento delle procedure di assicurazione di qualità per le attività didattiche in conformità a quanto programmato e dichiarato, organizzare e monitorare le rilevazioni dell'opinione degli studenti, dei laureandi e dei laureati, regolare e verificare le attività periodiche di riesame dei corsi di studio, valutare l'efficacia degli interventi di miglioramento e le loro effettive conseguenze, assicurare il corretto flusso informativo da e verso il nucleo di valutazione e le commissioni paritetiche docenti-studenti. Nell'area della ricerca, le attività a carico del presidio sono: verificare il continuo aggiornamento delle informazioni contenute nelle schede uniche annuali di ciascun dipartimento o di altre articolazioni interne di organizzazione della ricerca, sovrintendere al regolare svolgimento delle procedure di assicurazione di qualità per le attività di ricerca in conformità a quanto programmato e dichiarato, assicurare il corretto flusso informativo da e verso il nucleo di valutazione.

Il presidio deve controllare che gli organi di governo mettano in atto un sistema di assicurazione di qualità di ateneo capace di promuovere, guidare, sorvegliare e verificare efficacemente le attività dei corsi di studio, sorvegliare sul buon andamento delle attività di formazione e lo svolgimento di tutte le attività necessarie a tal fine. Le commissioni paritetiche docenti-studenti inviano annualmente al presidio e al nucleo di valutazione una relazione in cui esprimono la loro valutazione dell'offerta didattica e formulano eventuali proposte di miglioramento. Il nucleo di valutazione verifica che l'organizzazione e l'attività documentata dal presidio siano strutturate in modo efficace a mettere in atto l'assicurazione di qualità delle articolazioni interne, verifica anche che gli organi di governo dei corsi di studio e dell'ateneo tengano conto dell'attività del presidio. Il nucleo di valutazione invia, entro il 30 aprile, al presidio e all'ANVUR la relazione annuale su ciascun corso di studio e sull'ateneo nel suo complesso.

Il presidio svolge un ruolo attivo anche nel campo del rilevamento dell'opinione degli studenti e dei laureati. La finalità principale della misura dei livelli di soddisfazione degli studenti, dei laureati e dei docenti è organizzata e monitorata dal presidio, nel rispetto di obiettivi attesi e definiti *ex ante*. Per quanto riguarda i master di primo e secondo livello e i corsi di dottorato, si ritiene che il presidio non debba occuparsi, nel primo triennio, delle loro attività, data la tipologia e l'estrema variabilità di contenuti e modalità di erogazione dell'offerta didattica.

6. Conclusioni.

L'adozione da parte degli atenei di un sistema di assicurazione della qualità comporta costi che non possono e non devono essere sottovalutati. I docenti e gli studenti coinvolti in queste attività sottraggono tempo prezioso allo svolgimento delle loro funzioni primarie: ricerca, didattica, studio. Spesso, inoltre, non hanno le competenze amministrative e giuridiche necessarie per svolgere consapevolmente attività così complesse e specialistiche. Diversa è la posizione del personale amministrativo preposto, per sua stessa natura, allo svolgimento di attività gestionali e di amministrazione. Tuttavia, l'aggiunta di nuove mansioni, in un contesto di costante riduzione del personale, mette in crisi un sistema in cui gli strumenti informatici non hanno ancora raggiunto un livello di efficienza e pervasività tale da renderne possibile il controllo e il monitoraggio. L'adozione di strumenti raffinati di analisi dei dati e di misurazione delle prestazioni è, infatti, ancora un obiettivo da raggiungere per molti atenei.

La differenza tra le ordinarie attività di gestione, normate da leggi, regolamenti e prassi, e quelle relative all'assicurazione della qualità non è chiaramente individuabile nella normativa vigente che, al contrario, tende a confondere il confine tra questi due aspetti. Sarebbe auspicabile rivedere l'intero impianto normativo con l'obiettivo di eliminare questa commistione, in modo da rendere leggibile e trasparente il processo di assicurazione della qualità, evitando di appesantire il carico di lavoro che già grava su una parte del personale docente. Anche la proliferazione di strutture e organi complica il quadro organizzativo e amministrativo, duplicando e spesso burocratizzando attività inizialmente pensate in un'ottica di assicurazione della qualità e vissute, invece, come adempimenti ridondanti, spesso inutili e privi di significato.

Da una situazione iniziale di totale autonomia, risultato di una rivoluzione culturale che ha affrancato l'università da un sistema centrale rigido e burocratico, si sta lentamente ma inesorabilmente avviando un processo di profonda revisione che vede il ripristino di controlli e vincoli. Complice la recessione, le risorse assegnate al sistema universitario stanno diminuendo rapidamente, al punto di metterne a repentaglio la mera sopravvivenza. La comunità accademica vede una stretta correlazione tra l'introduzione di nuovi vincoli e la diminuzione delle risorse, attribuendo ai primi una funzione strumentale anziché riconoscere i vantaggi che possono derivare dall'adozione di un sistema di assicurazione della qualità.

Il ruolo dell'ANVUR è al centro di numerose critiche, soprattutto da parte di chi ne contesta l'approccio alla qualità ritenendolo burocratico e meramente quantitativo, in un contesto in cui non è facile misurare con equilibrio e precisione la qualità della didattica e

della ricerca⁶⁵. Un punto molto controverso riguarda inoltre il suo status che, alla data odierna, non rispetta lo standard 3.2 relativo alle agenzie di assicurazione esterna della qualità: “le agenzie devono essere formalmente riconosciute come strutture operanti nell’ambito dell’assicurazione esterna della qualità da parte delle competenti autorità pubbliche nello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore”. Inoltre, lo status sopra citato non rispetta lo standard 3.6 che richiede l’indipendenza delle agenzie di assicurazione esterne della qualità: “le agenzie devono essere indipendenti e risultare autonomamente responsabili del proprio operato; le conclusioni e le raccomandazioni contenute nei loro rapporti non devono essere influenzate da terzi (quali istituzioni di istruzione superiore, ministeri o altre parti interessate).” Per queste ragioni la richiesta di diventare membro dell’ENQA non è stata accettata e attualmente l’ANVUR ne è solo un membro affiliato.

Anche la ministra Carrozza ritiene che l’attuale impostazione della valutazione (sia per quanto riguarda la didattica che per la ricerca) debba essere rivista: “È necessario al riguardo procedere a una riflessione sul ruolo dell’ANVUR alla luce di questi primi anni di esperienza. Credo che l’attività dell’Agenzia debba orientarsi esclusivamente alla proposta di metodi valutativi, in grado di tradurre le strategie e gli obiettivi definiti dal Governo, valorizzando attraverso la valutazione *ex post* la capacità delle istituzioni al perseguimento degli stessi nell’ambito di una rinnovata autonomia responsabile. Questo vuol dire che la valutazione deve tornare al suo scopo originario: introdurre un meccanismo misurativo, fornire elementi conoscitivi delle realtà universitarie e criteri oggettivi per il riparto dei fondi. Occorre fermare il processo che si sta avviando di *amministrativizzare* e burocratizzare tutta la procedura di valutazione in altri campi (penso ad esempio alle procedure di abilitazione nazionale). A tal proposito occorre semplificare le indicazioni fornite alle commissioni, eliminando le incertezze e responsabilizzando le commissioni”⁶⁶. In questo senso la ministra si sta già muovendo per modificare l’attuale quadro normativo mediante lo strumento della delega legislativa⁶⁷. In particolare, il documento in discussione al Senato riporta la semplificazione dell’organizzazione amministrativa e dei procedimenti in alcune discipline, tra cui quella della valutazione delle attività, prevedendo in particolare la semplificazione delle valutazioni di tipo preventivo e la funzione di coordinamento del MIUR in materia di raccolta e utilizzazione dei dati. Alla luce di quanto osservato relativamente al sistema di assicurazione

65 Antonio Banfi. *Salvare la valutazione dall’Agenzia di valutazione?* Federalismi.it n. 22/2012.

66 Audizione della ministra Carrozza alle commissioni della Camera e del Senato del 6 giugno 2013.

67 *Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo*. Atto del Senato n. 658 presentato il 23 luglio 2013. Art. 2.

della qualità, dell'accREDITamento e della valutazione, l'obiettivo indicato dalla ministra Carrozza sembra attuale e tempestivo.

In conclusione, giova ricordare che la qualità non può e non deve essere lo strumento per ridimensionare il sistema universitario ma che, invece, proprio la qualità deve giocare il suo ruolo naturale di motore del miglioramento. In molti auspicano che questa sia la strada maestra da seguire, per evitare che tra pochi anni si dica, citando una vecchia canzone dei Doors, *“When the music’s over, turn out the lights”*.