

## La certificazione di qualità dell'istruzione universitaria dopo le nuove indicazioni ministeriali

Monica Canino

*Dottore di ricerca in Globalizzazione, diritti umani e libertà fondamentali. Le radici del diritto europeo  
Funzionario del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### Riassunto

L'Italia prosegue la sua strada nell'allineamento alle prescrizioni europee in materia di accreditamento delle Istituzioni universitarie iniziata nel 2005, nel contesto del processo di Bologna. In particolare, la rivisitazione degli standard definiti dall'ENQA-European Association for Quality Assurance in Higher Education del 2015 ha reso necessario un nuovo sforzo di adeguamento delle procedure e degli standard definiti a livello nazionale. Nel lavoro viene ripercorsa la genesi del sistema di accreditamento in Europa e in Italia e vengono illustrate le recenti disposizioni ministeriali in materia di programmazione e accreditamento, con un breve riferimento ai documenti di attuazione emanati dall'ANVUR. In fine, si prospetta una valutazione complessiva del sistema, fornendo una visione d'insieme delle tendenze in atto a livello europeo.

*Parole chiave:* Accreditamento, valutazione, qualità, standards

**Abstract.** *Quality assurance in Italian higher education system after new ministerial rules*

European Higher Education Institutions have the ultimate responsibility for the quality of their offering (setting, monitoring and renewing their quality goals through internal quality assurance). Italy continues its work of alignment with the European regulations in quality assurance, that began in 2005, in the context of the Bologna process. In particular, the review of the standards of accreditation defined by the ENQA-European Association for Quality Assurance Higher Education in 2015, made it necessary to re-establish procedures and standards at national level. The work examines the genesis of the accreditation system both in Europe and in Italy and illustrates the new ministerial dispositions on programming and accreditation, with a brief analysis of the implementation documents issued by the ANVUR. Finally, we proceed to an overall assessment of the system, providing an overview of current trends in Europe.

*Keywords:* Quality assurance, evaluation, guidelines, standards

### 1. Un “marchio” di qualità per l'istruzione superiore in Europa

Il concetto di accreditamento, inteso come *label* qualitativo del servizio di istruzione universitaria, ha iniziato a svilupparsi a partire dalla Dichiarazione della Sorbona del 1998, che ha dato avvio al processo di Bologna, un'iniziativa messa in campo da quattro Ministri europei per ristrutturare il sistema universitario dell'Unione. L'iniziativa fu vista positivamente anche da altri venticinque Paesi che, nel 1999, diedero avvio al progetto di cooperazione europea: ventinove Stati<sup>1</sup> parteciparono alla costituzione di uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (*European Higher Education Area* – acronimo inglese:

<sup>1</sup> Oggi aderiscono allo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore 48 Paesi: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Kazakistan, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Santa sede, Serbia, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

EHEA), con l'obiettivo di rendere la formazione universitaria nell'UE più attrattiva sul mercato internazionale<sup>2</sup> attraverso l'aumento della comparabilità e compatibilità dei corsi e dei titoli di studio, per rendere più trasparenti e competitivi i sistemi universitari e per migliorarne la qualità (Consiglio dell'Unione europea, 1999). Nel contesto del processo di Bologna, l'Unione Europea ha iniziato a chiedere agli Stati membri di definire delle cornici di regolazione uniformi, in cui l'orientamento strategico, definito a livello di singola università, veniva combinato con l'autonomia e l'applicazione di standard qualitativi omogenei, preservando la dimensione nazionale degli atenei. Ai governi nazionali è stato chiesto di riconoscere un maggiore livello di autonomia alle università, nella convinzione che tale maggiore autonomia, collegata a un miglioramento qualitativo del servizio, potesse aumentare la qualità dell'istruzione e la quantità di ricerca di base; alle università è stato, invece, chiesto di sviluppare sistemi di *governance* interni in grado di superare la frammentazione delle strutture e strategie in grado di aprire, a titolo collaborativo, la programmazione ad altri protagonisti istituzionali presenti sul territorio, anche per garantire migliori prospettive occupazionali agli studenti (European Commission – EACEA – Eurydice (2015). Nel contempo, le università sono state chiamate dai governi a ristrutturare il proprio sistema di entrate (dipendente, per lo più, dai finanziamenti pubblici) e ad orientare l'attività di ricerca verso un approccio multidisciplinare, per stimolare la partecipazione ai bandi UE e attrarre i migliori professori e ricercatori all'interno dello Spazio europeo dell'educazione superiore<sup>3</sup>.

Premesso il generale consenso ad un sistema di regole poste a garanzia di una maggiore apertura delle università agli studenti stranieri e una maggiore uniformità del servizio offerto – che si sarebbe potuta tradurre in una omogeneità minima dei titoli rilasciati, una delle maggiori criticità del processo di Bologna è stata l'operazione di definire degli standard di qualità per gli atenei e di monitorarne il loro andamento, al fine di conseguire

---

<sup>2</sup> I sei fattori chiave del processo di Bologna erano: la promozione di una dimensione europea dell'istruzione superiore; l'adozione di un sistema di cicli di studio basato su due livelli; l'adozione del sistema dei crediti; l'adozione di un sistema di titoli di studio comparabili; la promozione della mobilità; la promozione della cooperazione europea nell'assicurazione della qualità, attraverso sistemi di assicurazione della qualità (AQ) appositamente costituiti negli Stati membri (Consiglio dell'Unione europea, 1999).

<sup>3</sup> La Conferenza di Bergen del 19-20 maggio 2005 ha definito le nuove priorità dell'Europa nella costruzione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore e della Ricerca. I principali temi su cui si articolava il Comunicato di Bergen riguardavano la centralità del ruolo delle istituzioni, dello staff accademico e degli studenti nel processo di sviluppo dell'istruzione superiore. Particolare attenzione è stata posta sulla dimensione sociale del Processo di Bologna, sull'importanza della mobilità, sull'attrattività dello spazio europeo e sulla cooperazione con i Paesi Terzi.

maggiori livelli di efficienza delle strutture e di efficacia delle linee strategiche<sup>4</sup>. Per aiutare gli Stati membri sul tema della qualità, nel 2000 è stata istituita un'organizzazione europea – *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (acronimo ENQA) – che riunisce tutte le agenzie di valutazione della qualità dell'istruzione superiore nazionali, vigilando e coordinandone l'operato. Nel 2003 i Ministri del processo di Bologna hanno chiesto all'ENQA di elaborare «una serie concordata di standard, procedure e linee guida» che le agenzie nazionali avrebbero dovuto seguire per garantire il raggiungimento degli obiettivi del processo di Bologna in materia di qualità. Nel 2005 sono stati elaborati i primi indicatori: *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area – ESG 2005* (ENQA, 2005).

Le linee guida del 2005 hanno dato una spinta alla cooperazione europea nel settore della qualità e nel 2008 è stato creato il Registro europeo per l'assicurazione della qualità dell'istruzione superiore *European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR*, per fornire informazioni sul sistema qualità in Europa e stimolare la cooperazione internazionale in questo settore.

Nel 2009, con il *Programma Istruzione e formazione 2020* (ET 2020, Consiglio dell'Unione Europea, 2009) è stato delineato un «quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, con l'obiettivo di affrontare le sfide sostanziali che l'Europa deve superare per diventare un'economia basata sulla conoscenza e rendere l'apprendimento permanente una realtà per tutti». In tale contesto, per monitorare i progressi compiuti e indirizzare l'impegno europeo e dei singoli paesi membri, sono stati definiti una serie di indicatori e obiettivi a sostegno della strategia europea e delle politiche nazionali.

Il processo di adeguamento agli standard di qualità è stato caratterizzato da una progressiva e non uniforme procedura di adeguamento, che ha visto molti dei Paesi membri impegnati in un radicale cambio di mentalità e nell'adozione di politiche organizzative talvolta lontane dai propri schemi decisionali.

---

<sup>4</sup> Con riferimento all'istruzione terziaria, per l'intera Unione era stato definito l'obiettivo di innalzare la quota dei laureati nella popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni al 40% entro il 2020. I singoli paesi sono stati, pertanto, invitati a contribuire al conseguimento degli obiettivi europei, definendo obiettivi nazionali che tenessero conto delle condizioni specifiche di ciascun paese oltre che, evidentemente, della capacità e volontà politica di perseguire un generale innalzamento della quota di laureati nella popolazione.

Nello sforzo di migliorare la qualità degli standard, in termini di varietà, uniformità e maggiore adeguatezza alle necessità del contesto nazionale di riferimento, grazie agli strumenti di concertazione messi a disposizione dalla Commissione che, nel complesso, hanno funzionato, l'ENQA ha elaborato nel 2015 una nuova versione degli standard, che riflettono nel sistema qualità alcuni aspetti di politica strategica:

- l'interesse degli studenti, in quanto maggiori beneficiari, che assumono un ruolo attivo nelle scelte relative ai processi di apprendimento;
- l'importanza dell'autonomia delle istituzioni universitarie, seppur bilanciata dalla maggiore responsabilità in termini di efficienza ed efficacia dei servizi resi;
- l'importanza del ruolo degli stakeholder come destinatari di una maggiore apertura dell'università verso il contesto socio economico di riferimento.

L'ANVUR, in merito precisa che «Le linee guida del 2015 sono portatrici di un approccio incentrato sullo studente e sui processi di apprendimento, con particolare riferimento alla stretta complementarietà fra ricerca e formazione, alla promozione della flessibilità dei percorsi educativi, allo sviluppo delle competenze didattiche e alla sperimentazione di metodi e strumenti didattici innovativi; raccomandano la chiara definizione e l'adeguata pubblicizzazione dei programmi di insegnamento e di regolamenti che coprano tutte le fasi del “ciclo di vita” dello studente (ammissione, progressione di carriera, riconoscimento e certificazione)» (ANVUR, 2016).

## **2. In Italia, a piccoli passi verso un sistema di qualità**

Con la legge 24 dicembre 1993, N. 537, contestualmente all'autonomia finanziaria, il legislatore italiano ha introdotto, all'articolo 5, comma 22, un sistema di valutazione delle università, successivamente potenziato con la legge 19 ottobre 1999, n. 370.

Nel vecchio sistema, la valutazione era articolata su due livelli:

- il primo, interno agli Atenei, rappresentato dai Nuclei di valutazione interna;

- il secondo, esterno, rappresentato dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU)<sup>5</sup>.

I Nuclei di valutazione interna sono stati istituiti per verificare la corretta gestione delle risorse pubbliche e la produttività della ricerca e della didattica, mediante la determinazione, l'applicazione e il controllo di parametri di riferimento. Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), con compiti di coordinamento, ha fornito gli elementi base su cui incentrare la relazione dei Nuclei di valutazione interna, stabilendo anche degli indicatori da calcolare.

Con il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, recante modifiche al quadro normativo sull'autonomia didattica di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509, può dirsi avviato l'adeguamento alle indicazioni europee in materia di istruzione universitaria, il che ha reso, a sua volta, necessaria l'adozione di provvedimenti di definizione delle nuove classi di corsi di studio, perfezionata con i decreti ministeriali del 16 marzo 2007. Con successivo d.m. del 26 luglio 2007, il Ministero ha fornito chiarimenti interpretativi alla riforma degli ordinamenti didattici dei corsi di studio universitari, delineando l'architettura del sistema di qualità e emanando delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione dei corsi. Negli obiettivi generali del decreto si premette che tutto il processo riformatore è finalizzato alla piena realizzazione dell'autonomia didattica delle Università e all'assicurazione della qualità del sistema. Partendo da un insieme di requisiti «preordinati all'accreditamento dei corsi di studio», si intende indirizzare le Università verso un utilizzo più “responsabile” dell'autonomia, in particolare nella progettazione dell'offerta formativa, e soddisfare l'esigenza di omogeneità del livello qualitativo dell'istruzione universitaria nell'Unione europea.

Nell'allegato 1 al d.m. 26 luglio 2007, in merito all'assicurazione della qualità del sistema e con la premessa che il processo riformatore era finalizzato alla piena realizzazione dell'autonomia didattica delle Università, si evidenzia quanto segue: «Nell'ambito del

---

<sup>5</sup> I Nuclei costituiscono l'applicazione al sistema universitario - tenuto conto delle particolari peculiarità dei servizi offerti (didattica e ricerca) - dei principi del controllo interno, introdotti in tutte le pubbliche amministrazioni nel corso degli anni '90. L'art. 1 della legge n. 370 del 1999 prevede, in particolare, che i Nuclei verifichino «*mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti [...] la produttività della ricerca e della didattica*». In tal modo, i Nuclei contribuiscono al processo di selezione e convergenza dei corsi di studio al loro valore di “quasi mercato”, con un duplice ruolo di garanzia:

- della validità dell'offerta formativa, nei confronti della collettività;
- dell'efficacia e efficienza dei processi.

Processo di Bologna, di cui il nostro Paese è stato promotore fin dall'inizio (1999), i Ministri dell'Istruzione superiore dei paesi partecipanti – attualmente 45 – hanno fissato nel corso del tempo una serie di obiettivi tendenti a realizzare lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore attraverso l'armonizzazione e una crescente convergenza delle architetture dei sistemi nazionali. Il perseguimento da parte del nostro Paese di tali obiettivi, che, insieme a scelte di carattere nazionale, ha motivato la riforma degli ordinamenti didattici, richiede ora adempimenti precisi per aderire alle indicazioni sulla qualità dei corsi di studio e sull'assetto generale dei tre cicli sottoscritte dai Ministri a Bergen (2005) e sviluppate nella Conferenza di Londra (maggio 2007). Tali indicazioni costituiscono un impegno prioritario per il Ministero e per le Università. In particolare la costituenda Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) avrà come riferimento il documento ENQA che fornisce standard e linee guida sia per le attività di valutazione interna ed esterna dei corsi di studio sia per il funzionamento delle stesse agenzie di valutazione esterna (ENQA, 2015), mentre per gli ordinamenti didattici occorre riferirsi al Quadro europeo dei titoli, che costituisce lo schema generale di riferimento per il nostro Quadro nazionale e fornisce anche descrittori generali di ciclo utili alla progettazione dei corsi di studio».

È, tuttavia, con la legge 30 dicembre del 2010, n. 240, di riforma del sistema universitario, che, in linea con quanto previsto dagli accordi di Bologna, si istituzionalizza un sistema di qualità basato sull'applicazione di indicatori qualitativi e quantitativi alla struttura, ai corsi offerti, ai docenti utilizzati e alla ricerca condotta dall'università, con un'architettura che prevede un collegamento tra tutte le componenti del sistema e vede l'efficienza e l'efficacia come parametri a cui collegare la distribuzione delle risorse pubbliche (Salvatore, 2012). Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario viene sostituito dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca – ANVUR, istituita con legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha contestualmente soppresso il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), istituito dall'articolo 5 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, e il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Nel regolamento attuativo, emanato con d.p.r. 1 febbraio 2010, n. 76, sono state definite le attività, la struttura e il

funzionamento dell'Agenzia, che ha assunto compiti molto più incisivi in materia di valutazione e accreditamento rispetto a quelli attribuiti al CNVSU, complessivamente orientati alla definizione, insieme al Ministero, di un sistema di qualità delle strutture e dei corsi universitari.

Ne consegue un attuale sistema qualità coerente con quanto concordato a livello europeo e che prevede:

- un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari;
- un sistema di valutazione periodica;
- meccanismi volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati della valutazione periodica, nell'ambito delle risorse disponibili del fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO).

### **3. Il collegamento tra la programmazione, i rendimenti e la valutazione**

Negli ultimi anni molti interventi legislativi hanno inciso sul sistema universitario italiano, sulle sue dinamiche di funzionamento e sulle prospettive di crescita ed un ruolo fondamentale ha assunto il tema delle risorse finanziarie (Mandanici e Pace, 2016). L'art. 1-ter, comma 1, del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, ha introdotto la programmazione strategica triennale degli atenei coerente «con le linee generali d'indirizzo definite con decreto del MIUR [...], anche al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti», di cui si tiene conto, previa valutazione e monitoraggio, nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università. Nella normativa è stato affermato il principio che i programmi strategici, che definiscono la missione e gli indirizzi generali dell'università per il triennio, sarebbero stati oggetto di valutazione ministeriale e monitoraggio periodico «sulla base di parametri e criteri individuati dal Ministero, avvalendosi del Comitato per la valutazione del sistema universitario.» (comma 2).

Il previgente regime normativo (art. 2, d.p.r. n. 25/1998) prevedeva che gli obiettivi triennali del sistema universitario fossero definiti tramite decreto del Ministro, mentre alle

single università spettava la formulazione di specifiche proposte, coerenti con gli obiettivi ministeriali, individuando anche le risorse necessarie, disponibili e da acquisire, per l'adempimento di tali proposte. Le iniziative concrete da realizzare nel triennio erano definite da un successivo decreto, che tenendo conto degli obiettivi di sistema e delle proposte delle singole università, definiva anche i criteri di ripartizione delle risorse.

Con la legge n. 43/2005 l'Università diventa parte attiva della programmazione:

- i programmi sono redatti dai singoli atenei, mentre il Ministro si limita a fissare le linee generali d'indirizzo del sistema, alle quali le università devono ispirarsi secondo un modello "di coerenza". Tra le macro aree tematiche su cui il Ministro sviluppa le linee generali di indirizzo ogni Ateneo può scegliere su quali e in quale misura focalizzare una maggiore attenzione, attraverso politiche e interventi formulati nei relativi programmi triennali che consentano di tener conto delle specificità del contesto di riferimento (Mandanici, 2011);
- i programmi sono oggetto di monitoraggio, secondo criteri oggettivamente definiti a priori (sistema d'indicatori);
- la valutazione dei programmi determina una diversa attribuzione del FFO, che, quindi, risente della capacità degli atenei di dotarsi di propri obiettivi e di essere in grado di raggiungerli.<sup>6</sup>

Successivamente, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 ha stabilito anche un collegamento tra la performance delle amministrazioni pubbliche e la programmazione strategica e finanziaria delle strutture, da applicarsi anche alle università: i Nuclei di valutazione interna hanno assunto anche la funzione di Organismo Indipendente di

<sup>6</sup> In prima applicazione, le linee generali d'indirizzo per il triennio 2007- 2009 e le conseguenze del sistema di programmazione sono state definite con d.m. n. 362 del 2007, che individua i seguenti ambiti di programmazione degli atenei: 1. i corsi di studio da istituire e attivare, nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali e umane, e quelli da sopprimere; 2. il programma di sviluppo della ricerca scientifica; 3. le azioni per il sostegno e il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti; 4. i programmi d'internazionalizzazione; 5. il fabbisogno di personale docente e non docente, sia a tempo determinato sia indeterminato, ivi compreso il ricorso alla mobilità. Le linee d'indirizzo rappresentano pertanto cinque "priorità" d'intervento per il periodo 2007-2009, che riguardano altrettante aree critiche della gestione delle università: la didattica, la ricerca, i servizi agli studenti, l'internazionalizzazione e le risorse umane. I singoli atenei, per valorizzare le proprie inclinazioni scientifiche e disciplinari, tenendo conto anche delle specifiche condizioni territoriali, hanno la possibilità di dare un diverso peso a ciascuna di queste priorità all'interno dei propri programmi triennali, entro il limite minimo e massimo del 10% e del 30%, in modo tale che la somma dei pesi sia ovviamente pari al 100%. L'attribuzione di tali pesi rientra dunque nell'area di discrezionalità di ciascun ateneo che può graduare le cinque priorità di intervento tenendo conto delle proprie peculiarità.



Valutazione (OIV), con quanto ne deriva in tema di miglioramento delle performance organizzative e individuali delle strutture didattiche e di ricerca, «al fine di promuovere nelle università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale».<sup>7</sup>

La legge 240 del 2010, e i suoi provvedimenti di attuazione, hanno confermato la centralità della programmazione strategica triennale nelle università, in particolare l'articolo 2 stabilisce che il Consiglio di amministrazione ha «funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività». Si definisce indirettamente un ulteriore collegamento tra le diverse sfere programmatiche, finalizzato all'efficienza complessiva del sistema gestionale, prevedendo, all'articolo 5, comma 4, lettera d), che gli atenei adottino «un piano economico-finanziario triennale al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo». Il monitoraggio sui piani, effettuato attraverso specifici indicatori definiti dal Ministero, costituisce la base per la distribuzione tra gli atenei della quota premiale del FFO e assume un ruolo di monitoraggio di alcuni parametri significativi di gestione (Cantele, Campedelli e Martini, 2011).

Tale impostazione è stata confermata dal regolamento dell'ANVUR, laddove dispone esplicitamente che l'Agenzia, tra l'altro, svolge compiti di supporto al MIUR per la valutazione dei programmi triennali degli atenei, «anche innovando» rispetto ai metodi e alle procedure adottati dai precedenti comitati di valutazione (d.p.r. n. 76 del 2010, articolo 2, comma 4).

Dalla breve disamina dell'evoluzione normativa si ricava che la misura del raggiungimento degli obiettivi strategici di sistema è oggetto di valutazione da parte degli organi interni dell'Università – Presidio di qualità e Nuclei di valutazione – e da parte dell'ANVUR, in termini di corretta allocazione delle risorse e di miglioramento delle *performance* organizzative e individuali, anche con riguardo all'immagine dell'università a livello internazionale. Il raggiungimento degli obiettivi programmati, valutato in relazione

<sup>7</sup> Art. 10, comma 1, lettera a) il Piano della performance come «un documento programmatico triennale da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori». Le Relazioni sulla Performance delle Università sono validate dai Nuclei ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera c) del d.lgs. n. 150/2009 e successivamente trasmesse all'ANVUR.

all'efficacia e all'efficienza delle politiche, rileva ai fini dell'attribuzione delle risorse pubbliche, caratterizzato, oramai, da una preponderanza del sistema "premiabile" rispetto al sistema di attribuzione della quota "ordinaria" del finanziamento pubblico.

#### **4. Il sistema di qualità delle università italiane**

Il sistema di qualità «AVA Accreditamento – Valutazione – Autovalutazione», elaborato dal Ministero e dell'ANVUR, consiste in procedure che devono essere adottate dagli Atenei in modo da erogare servizi di livello qualitativo uniforme su tutto il territorio nazionale, anche per collegare il finanziamento pubblico a adeguati livelli di efficacia ed efficienza delle attività e delle strutture.

Oltre al Ministero e all'ANVUR, sono parte del sistema, all'interno all'ateneo, il Nucleo di valutazione, la commissione paritetica docenti-studenti, i dipartimenti/ commissioni di ricerca dipartimentali.

*L'accREDITAMENTO* è un sistema di valutazione delle sedi e dei corsi universitari, con l'obiettivo di "certificarne" la qualità e valutare l'opportunità di una loro istituzione o del loro mantenimento. È un processo svolto da parte di un soggetto esterno, indipendente rispetto alle istituzioni universitarie, sulla base di standard predeterminati, generalmente misurabili con indicatori.

Il decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19, emanato in attuazione della legge n. 240/2010, detta i principi generali del processo di accreditamento, attribuendo all'ANVUR il compito di rendere operativo il sistema, con la definizione di criteri e parametri di valutazione<sup>8</sup>. L'ANVUR ha dunque il compito di stabilire i criteri e le modalità di verifica dei requisiti e di definire gli indicatori per l'accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi e dei corsi che, comunicati al Ministero, vengono adottati con decreto. Gli indicatori devono essere coerenti con gli standard e con le linee guida stabilite dall'Associazione europea per l'assicurazione della qualità del sistema universitario *e tenere conto delle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle Università*. La verifica dell'ANVUR si traduce in un giudizio di accREDITAMENTO, esito di un processo attraverso il quale vengono

<sup>8</sup> Articolo 5, comma 3, lettera a), legge n. 240/2010.

riconosciuti all'Ateneo (e ai suoi corsi di studio) il possesso (accreditamento iniziale) o la permanenza (accreditamento periodico) dei requisiti di qualità che lo rendono idoneo allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. Oltre al giudizio di accreditamento iniziale, rientrano tra i compiti dell'ANVUR anche il monitoraggio e la verifica degli indicatori ai fini del giudizio di accreditamento periodico (dei corsi e delle sedi).

Il processo di accreditamento include tre fasi:

1. la predisposizione, da parte dell'istituzione valutata, di una documentazione di autovalutazione, con i contributi di competenza della Commissione paritetica docenti-studenti e del Nucleo di valutazione interno, avente come riferimento i livelli e i criteri stabiliti dall'organismo accreditante;
2. una valutazione esterna, effettuata da esperti indipendenti, della documentazione di auto-valutazione con una verifica, anche tramite visita nella sede dell'istituzione valutata, condotta in base a linee guida prestabilite e conclusa con la redazione di un rapporto di valutazione esterna. Tale rapporto conterrà, oltre al giudizio, eventuali rilievi o raccomandazioni, al fine di introdurre miglioramenti futuri oppure condizioni o riserve;
3. l'analisi, da parte dell'ANVUR del rapporto di valutazione esterna e la decisione in merito alla concessione o la revoca dell'accreditamento (ANVUR, 2017a).

*La valutazione periodica* degli Atenei verifica gli aspetti dell'efficienza, della sostenibilità economico-finanziaria delle attività e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca, anche ai fini dell'attribuzione delle risorse pubbliche. L'ANVUR ha il compito di definire le procedure, i criteri e gli indicatori per lo svolgimento dell'attività di valutazione periodica e di proporli al Ministero, che li adotta con decreto. Gli indicatori proposti devono essere coerenti con gli standard e le linee guida dell'ENQA e devono tenere conto delle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle Università. All'ANVUR spetta, poi, il monitoraggio e la verifica degli indicatori.

*L'autovalutazione e la valutazione interna* sono attività istituzionali dell'ateneo e seguono metodologie, criteri e indicatori interni, qualitativi e quantitativi, definiti in armonia con quelli dell'ANVUR. I Nuclei di valutazione hanno il compito di monitorare

l'applicazione dei criteri e degli indicatori per la valutazione e di verificare l'adeguatezza del processo di auto-valutazione.

La legge n. 240 ha chiesto di inerire nel processo valutativo interno delle università l'apporto degli studenti, tramite la loro partecipazione in Commissioni paritetiche docenti-studenti. Queste hanno il compito di svolgere attività di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori, di individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse e di formulare pareri sull'attivazione e la soppressione dei corsi di studio.

Sulla base delle attività di valutazione, i Nuclei e le Commissioni paritetiche docenti-studenti relazionano all'ANVUR e al MIUR.

## **5. Linee generali d'indirizzo della programmazione delle università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati**

Con d.m. 8 agosto 2016, n. 635 (di seguito, anche “decreto programmazione”) il Ministero ha emanato le nuove linee generali di indirizzo per la programmazione delle università per il triennio 2016-2018 e i criteri per valutazione dei risultati, strumentali all'elaborazione dei programmi triennali, da integrare con il piano della performance di cui al d.lgs. n. 150/2009. Alcuni obiettivi della programmazione, considerati di particolare importanza strategica per il sistema, vengono finanziati per la metà dal Ministero, previa valutazione di un Comitato di valutazione (art. 4, d.m. n. 635/2010).

Il decreto si compone di 7 articoli e 3 allegati; nel testo vengono indicati gli obiettivi del sistema universitario per il triennio (articolo 1):

- Ob. A. *Miglioramento dei risultati conseguiti nella programmazione del triennio 2013 - 2015 su azioni strategiche per il sistema.*
- Ob. B. *Modernizzazione degli ambienti di studio e ricerca, innovazione delle metodologie didattiche.*
- Ob. C. *Giovani ricercatori e premi per merito ai docenti.*
- Ob. D. *Valorizzazione dell'autonomia responsabile degli Atenei.*

All'articolo 3 vengono illustrate le linee programmatiche nella distribuzione del finanziamento pubblico nel triennio; nei successivi articoli, agli obiettivi viene dato un taglio operativo, per supportare le università nella programmazione interna; ad esempio, all'articolo 4, vengono specificate le azioni legate agli obiettivi e si stabilisce che alcuni obiettivi della programmazione, considerati di particolare importanza strategica per il sistema, sono finanziati, come già accennato, al 50% dal Ministero, previa valutazione di un Comitato di valutazione; l'articolo 5 precisa le modalità di attribuzione della quota premiale del FFO per il perseguimento dell'obiettivo della valorizzazione dell'autonomia responsabile; l'articolo 6 reca disposizioni in materia di accreditamento iniziale dei corsi e delle sedi, che costituiranno l'ossatura del sistema di accreditamento per il triennio (vedi *infra* par. 6).

Conformemente a quanto previsto dal d.l. n. 7/2005<sup>9</sup>, l'articolo 7 rinvia la definizione degli indirizzi per la programmazione del personale docente per il triennio 2016-2018 a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato su proposta del Ministro dell'istruzione, università e ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione<sup>10</sup>.

L'allegato 1 contiene gli indicatori per la valutazione dei risultati, con riferimento agli obiettivi da A a C; l'allegato 2, gli indicatori per la valutazione dei risultati relativi all'obiettivo D; l'allegato 3, le linee guida per l'accredimento di corsi e sedi.

In via generale, l'allegato 3 al decreto fornisce le linee guida della programmazione delle università per l'accredimento dei corsi e delle sedi, fermo restando che, in base a quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, per gli anni accademici 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, non sarà possibile istituire nuove università, statali, non statali o telematiche, se non a seguito dei processi di fusione previsti dalla legge 240. Mentre, per i corsi di studio, lo stesso articolo 6, comma 2, del decreto prevede che, per rafforzare l'attrattività delle università a livello internazionale e il collegamento con il mercato del lavoro, per gli anni accademici 2017/2018 e 2018/19, previa approvazione ministeriale e sentito il CUN, si possano utilizzare, negli ambiti relativi alle attività di base o caratterizzanti, ulteriori settori scientifico-disciplinari rispetto a quelli previsti dalle tabelle allegate ai decreti ministeriali

<sup>9</sup> Art. 1-ter, comma 1, lett. e), d.l. n. 7/2005, come modificato con la legge di conversione del 31 marzo 2005, n. 43.

<sup>10</sup> Gli indirizzi della programmazione del personale universitario per il triennio 2016-2018 sono stati emanati con d.p.c.m. 7 luglio 2016.

del 16 marzo 2007, nel rispetto degli obiettivi formativi della relativa classe e in un numero massimo di n. 3 corsi di studio e per il 10% dell'offerta formativa. Sono esclusi da questa possibilità i corsi di studio preordinati all'esercizio delle professioni legali o regolati dalla normativa UE e i corsi di studio direttamente abilitanti all'esercizio professionale. Inoltre, si stabilisce che per l'accREDITAMENTO di corsi e delle sedi è necessario il parere del comitato regionale di coordinamento.

## **6. Autovalutazione, valutazione, accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi e dei corsi nelle nuove indicazioni ministeriali**

Come atto successivo alla fase programmatica, il Ministero ha ritenuto opportuno indicare i nuovi criteri e i nuovi parametri per la valutazione e l'accREDITAMENTO delle università, anche in considerazione delle nuove linee guida europee del 2015. Con il decreto ministeriale 12 dicembre 2016 n. 987 (di seguito, anche "decreto accREDITAMENTO") sono state date, pertanto, nuove indicazioni e fissati i nuovi parametri in materia di autovalutazione, accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica alle università, in sostituzione delle indicazioni precedenti, impartite con il decreto ministeriale del 30 gennaio 2013, n. 47 (già, peraltro, modificato e integrato). In data 8 febbraio 2017, è stato emanato il decreto ministeriale n. 60, con cui sono state apportate alcune piccole modifiche al testo, sostanzialmente incentrate sulla decorrenza e permanenza degli effetti del "decreto accREDITAMENTO" e sulla migliore specificazione degli indicatori di docenza.

Le disposizioni del decreto si applicano a decorrere dall'a.a. 2017/18 alle università statali e non statali legalmente riconosciute, comprese le telematiche. Il testo si compone di 10 articoli e di 5 allegati: viene disciplinato l'accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi (articolo 2 e articolo 3), l'accREDITAMENTO iniziale e periodico dei corsi (articolo 4 e articolo 5), i contenuti le finalità della valutazione periodica (articolo 6), i compiti dei Nuclei di valutazione interna (articolo 7), le modalità di accREDITAMENTO dei corsi di laurea sperimentali ad orientamento professionale (articolo 8, in attuazione dell'articolo 6 del d.m.

635 del 2016), le banche dati di riferimento per il sistema di autovalutazione, valutazione periodica e accreditamento (articolo 9). L'articolo 10 detta disposizioni finali e transitorie.

L'impalcatura di tutto il sistema di accreditamento è costituita dagli allegati al decreto, che fissano gli adempimenti dell'università e i criteri in base ai quali verrà elaborato il giudizio dell'ANVUR, ossia la proposta al Ministero di procedere o meno con l'accREDITamento. La trasparenza e l'imparzialità del procedimento viene garantita dall'applicazione degli indicatori, precedentemente definiti dall'ANVUR e adottati, in questo provvedimento, dal MIUR.

### *6.1 I requisiti per l'accREDITamento, i requisiti e gli indicatori di qualità, gli indicatori di valutazione periodica*

L'allegato A al decreto indica i **requisiti di accREDITamento dei corsi di studio**, prendendo come riferimento alcuni indici: trasparenza, requisiti di docenza, limiti alla parcellizzazione delle attività didattiche e alla diversificazione dei corsi di studio, risorse strutturali, requisiti per l'assicurazione della qualità dei corsi. La tipologia degli indicatori ricalca quella del precedente decreto di accREDITamento, con alcune differenze, riconducibili, in primo luogo, alle priorità della nuova programmazione di sistema e anche alle nuove priorità stabilite nelle linee guida europee.

Ai fini della misurazione della *trasparenza* (Allegato A, lettera a), le informazioni da inserire nella banca dati del MIUR vengono ripartite in due sezioni: la sezione *amministrazione*, in cui occorre inserire i dati amministrativi del processo di accREDITamento e le caratteristiche specifiche del corso, con particolare riferimento ai corsi di studio internazionali (tra gli obiettivi della programmazione di sistema, art. 4 d.m. 635) e ai corsi di laurea cd. professionalizzanti (previsti, per rafforzare l'attrattività delle università a livello internazionale, sia a livello di programmazione, dal d.m. 635, sia dall'art. 8 del "d.m. accREDITamento"); la sezione *qualità*, che comprende le informazioni e i dati necessari per l'autovalutazione, la valutazione periodica e l'accREDITamento.

Per la verifica dei *requisiti di docenza* (Allegato A, lettera b), rispetto al primo decreto di accreditamento, si introducono gli indici per i corsi di studio internazionali, stabilendo che tali corsi possono utilizzare una percentuale massima del 50% dei docenti strutturati in università straniere con qualifica corrispondente a quella dei professori o dei ricercatori delle università italiane. Da un punto di vista generale, come in passato, viene indicato il numero minimo dei docenti di riferimento appartenenti ai settori scientifico disciplinari dei corsi da istituire, che si distingue a seconda che si tratti di corsi con modalità di erogazione convenzionale o mista, corsi erogati prevalentemente o integralmente a distanza, corsi delle professioni sanitarie, in scienze motorie, per il servizio sociale, in mediazione linguistica e traduzione e interpretariato, corsi di scienze della formazione, laurea in tecniche del restauro. Per il computo del numero degli studenti si fa riferimento: per i corsi a numero programmato, al valore del contingente degli studenti che si iscrivono al primo anno (parametro inserito dal d.m. n. 60/2017); per i corsi già accreditati, erogati con modalità convenzionale o mista, al valore minimo tra il numero degli studenti iscritti al primo anno, riferito ai due anni accademici antecedenti a quello a cui si riferisce l'offerta formativa; per i corsi a distanza, al numero degli iscritti per la prima volta al corso; per i nuovi corsi di studio, di cui si propone l'accreditamento e qualora ne sussistano le condizioni, all'utenza potenziale sostenibile.

Per le università telematiche, si precisa, inoltre, che i tutor di riferimento devono possedere almeno un titolo di studio universitario (nel caso di tutor disciplinare, la laurea magistrale) e il titolo deve essere coerente con i settori scientifico disciplinari delle attività formative di base o caratterizzanti del corso a cui partecipano.

*I limiti alla parcellizzazione delle attività didattiche e alla diversificazione dei corsi di studio* (Allegato A, lettera. c), vengono attenuati, in questo nuovo sistema, oltre che per i corsi di laurea in professioni sanitarie, anche per i corsi di studio internazionali; si prevede, pertanto, una deroga alla regola generale di destinare almeno 6 crediti formativi a ciascun modulo.

*I requisiti di struttura* (Allegato A, lettera d), consentono di valutare le strutture messe a disposizione dei singoli corsi o di corsi afferenti le stesse strutture di riferimento.



In materia di *qualità dei corsi* (allegato A, lettera e), si stabilisce che deve essere documentata la presenza di un sistema di assicurazione della qualità per tutti i corsi di studio di ciascuna sede, organizzato secondo le relative linee guida dell'ANVUR e capace di produrre i documenti necessari alla valutazione e all'accREDITAMENTO periodico, con particolare riferimento alla rilevazione dell'opinione degli studenti, dei laureandi e dei laureati (parametro, come accennato, di matrice comunitaria), alla compilazione annuale della scheda unica dei corsi di studio e alla redazione del rapporto di riesame.

L'Allegato B indica i **requisiti di accREDITAMENTO iniziale delle sedi**. I requisiti di accREDITAMENTO iniziale delle sedi, nei limiti di cui si dirà più avanti, sono la *trasparenza* e la *sostenibilità*.

Ai fini del rispetto della *trasparenza* (Allegato B, lettera a), nel decreto, oltre all'elencazione delle informazioni generali da inserire nella banca dati, viene chiesta la verifica, per ciascun dipartimento della sede, delle seguenti ulteriori informazioni: obiettivi, risorse umane e strumentali e gestione dei dipartimenti dell'ateneo; risultati della ricerca in termini di produzione scientifica, internazionalizzazione, bandi competitivi e riconoscimenti scientifici; attività di terza missione. In termini di *sostenibilità* (Allegato B, lettera b), nel precedente decreto erano indicati dei parametri che misuravano la sostenibilità della didattica. In questo nuovo d.m. si chiede di: assicurare la piena sostenibilità finanziaria, logistica e scientifica delle attività didattiche e di ricerca; garantire la presenza di adeguate strutture edilizie, strumentali, didattiche e di ricerca e di servizi agli studenti; documentare l'attività di ricerca, di durata almeno quinquennale, condotta a livello internazionale.

Nell'allegato C sono indicati **requisiti di assicurazione della qualità**, i c.d. *Requisiti R*.

I Requisiti R stabiliscono i principi fondamentali attorno ai quali deve essere costruito il sistema di qualità degli atenei per le strutture e i corsi, secondo le indicazioni formulate dalle linee guida europee del 2015. Ciascuno dei quattro Requisiti è articolato in una serie di *indicatori* (RN.X) e a ogni indicatore corrispondono uno o più *punti di attenzione* (RN.X.N) finalizzati alla valutazione, che prende in esame vari aspetti della struttura (organi di governo, corsi di studio, articolazione e funzioni dei dipartimenti, ecc.) e dell'utenza (docenti, studenti, interlocutori esterni), secondo regole stabilite in specifici documenti di riferimento (ANVUR, 2017b, pp. 27-31).

L'allegato D stabilisce le **numerosità di riferimento (e massime) di studenti e i relativi raggruppamenti**, ossia fornisce le numerosità standard di riferimento per ogni classe afferente alle aree disciplinari individuate dal decreto interministeriale 9 dicembre 2014, n. 893. A questi parametri vanno legati i requisiti di docenza previsti nell'allegato A.

Nell'Allegato E vengono indicati gli **indicatori di valutazione periodica di sede e di corso** proposti dall'ANVUR, elaborati in coerenza con gli standard e le linee guida europee del 2015 e che tengono conto delle linee generali di indirizzo della programmazione triennale delle Università. Gli indicatori sono lo strumento dell'ANVUR per il monitoraggio e la valutazione periodica (ANVUR, 2017b, pp. 23-26).

Nel decreto sono stati inseriti quattro gruppi di indicatori. Le università, sulla base della programmazione triennale effettuata ai sensi del d.m. 635, devono selezionare almeno un indicatore per ogni ambito previsto nei seguenti gruppi:

Gruppo A – Indicatori di didattica, a livello di sede e di corso di studi;

Gruppo B – Indicatori di internazionalizzazione, a livello di sede e di corso di studi;

Gruppo C – Indicatori di qualità della ricerca e dell'ambiente di ricerca, a livello di sede;

Gruppo D – Indicatori di sostenibilità economico finanziaria;

Gruppo E – Ulteriori indicatori per la valutazione della didattica.

## *6.2 Accredimento delle sedi*

Con riguardo all'*accreditamento iniziale delle sedi*, l'articolo 2 del "decreto accreditamento" rinvia all'articolo 6 del "decreto programmazione" che, al comma 1, prevede un divieto generalizzato all'istituzione di nuove università, se non a seguito processi di fusione *ex lege* n. 240/2010. Sono accreditabili le sedi decentrate di università già esistenti, previo possesso dei requisiti previsti dall'Allegato B del "decreto accreditamento" e la richiesta dell'Ateneo deve essere formulata contestualmente a quella dei corsi da accreditare nella nuova sede, che avverrà secondo la procedura descritta al paragrafo successivo. La nuova sede (o quella risultante dalla fusione) potrà essere accreditata soltanto previo accertamento della sussistenza di centri di ricerca funzionali alle

attività produttive del territorio e della presenza di un sistema di assicurazione della qualità, organizzato secondo le linee guida dell'ANVUR.

L'*accreditamento periodico delle sedi* è invece un processo a cadenza regolare – in genere quinquennale – al quale sono sottoposti tutti gli atenei italiani. Le sedi devono soddisfare sia i requisiti per l'accreditamento iniziale previsti dall'allegato B del “decreto accreditamento” (requisiti di accreditamento iniziale) sia quelli dell'Allegato C dello stesso provvedimento (requisiti per l'assicurazione della qualità). In questo contesto, assumono un ruolo anche gli indicatori di valutazione periodica di sede e di corso, definiti nell'Allegato E. Strumentali al giudizio di accreditamento sono le relazioni annuali dei nuclei di valutazione interna e le risultanze dell'attività di monitoraggio e di controllo della qualità svolta internamente all'ateneo. L'ANVUR dispone poi delle verifiche sul posto da parte di Commissioni di esperti della valutazione che accertano il corretto funzionamento dei processi di assicurazione della qualità di ateneo (la tenuta, in sostanza, del sistema di qualità interno).

L'accreditamento, che viene conseguito per la sede e per i corsi, ha durata di norma quinquennale. Tuttavia, se emergono criticità nella fase di valutazione e, conseguentemente, il giudizio che esprime l'ANVUR non è *pienamente soddisfacente*, il provvedimento di accreditamento può stabilire una durata inferiore ai cinque anni, in modo funzionale all'eliminazione delle criticità. Un giudizio *insoddisfacente* dell'ANVUR comporta, invece, un provvedimento di soppressione della sede (articolo 3, comma 4, “decreto accreditamento”).

### 6.3 *Accreditamento dei corsi*

All'articolo 4, il “decreto accreditamento”, nel rimandare all'allegato 3 del “decreto programmazione” per i prerequisiti dei corsi da accreditare (vedi *supra* par. 5), prevede che i nuovi corsi di studio sono istituiti previo accreditamento iniziale, di durata massima triennale, disposto non oltre il 15 giugno antecedente l'anno accademico di attivazione, a seguito di:

- preliminare parere positivo del CUN sull'ordinamento didattico;
- verifica, da parte di ANVUR, del possesso dei requisiti indicati nell'allegato A del d.m. accreditamento e del Requisito R3, di cui all'allegato C dello stesso d.m., relativo alla qualità dei corsi di studio

I dati dovranno essere validati dai nuclei di valutazione interna e il sistema verificherà automaticamente il possesso dei requisiti di docenza. In questa fase, deve essere documentata, per tutti i corsi di studio di ciascuna sede, la presenza di un sistema di assicurazione della qualità, organizzato secondo le linee guida dell'ANVUR; va, inoltre, dimostrata la capacità di rilevare le opinioni degli studenti, dei laureandi e dei laureati, la compilazione della scheda unica dei corsi di studio (SUA-CDS) e la redazione del rapporto di riesame (Allegato A, punti a), b), d), e) del d.m. accreditamento). In merito ai *limiti alla parcellizzazione delle attività didattiche e alla diversificazione dei corsi di studio* (Allegato A, punto c), occorre verificare che a ciascun modulo corrispondano non meno di 6 crediti formativi o, previa delibera dell'organo competente a livello di ateneo, non meno di 5 crediti (si rileva che per corsi in discipline mediche e in materie sanitarie i crediti formativi possono essere inferiori a 5-6).

Il requisito R3, di cui all'Allegato C del d.m., prevede la *coerenza* degli obiettivi del corso di studio con le esigenze culturali, scientifiche e sociali e la coerenza nella scelta della loro articolazione quale ciclo di laurea o di laurea magistrale. Deve essere garantita la disponibilità di risorse adeguate di docenza, personale e servizi e devono essere curati il monitoraggio dei risultati e le strategie adottate ai fini dell'apprendimento.<sup>11</sup>

L'accreditamento si intende confermato qualora l'esito della verifica validata dal nucleo di valutazione è positivo. In caso contrario, la richiesta decade automaticamente, con contestuale eliminazione del corso di studi dalla banca dati dell'offerta formativa. Se l'esito negativo della verifica è determinato da un'inadeguatezza della docenza, l'accreditamento permane fino all'a.a. 2018-2019 e successivamente, al fine di consentire l'adozione di misure idonee al superamento delle carenze<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Il requisito R3 prevede che per i corsi di studio internazionali con modalità convenzionale o mista si applica quanto previsto dall'Approccio Europeo all'Assicurazione della Qualità dei Corsi di Studio Congiunti adottato dai Ministri dell'EHEA nel Maggio 2015.

<sup>12</sup> Tale disposizione è stata inserita dal d.m. 8 febbraio 2017, n. 60, art. 1, lett. a), modificativo del d.m. n. 987/2016.

I corsi di studio istituiti devono essere attivati non oltre l'anno accademico successivo a quello di riferimento del provvedimento di accreditamento, pena la decadenza automatica dello stesso. In caso di successiva sospensione dell'attivazione del corso per due anni consecutivi, è ugualmente prevista la decadenza automatica.

In considerazione dell'articolazione della procedura complessiva, che prevede un parere preventivo del CUN sugli ordinamenti didattici, prima dell'avvio della fase di richiesta di accreditamento al MIUR, le eventuali modifiche dell'ordinamento didattico sono approvate con provvedimento direttoriale sentito il CUN. In caso di modifiche ritenute sostanziali dell'ordinamento, il Ministero, sentito il CUN, può trasmettere gli atti all'ANVUR per l'acquisizione del relativo parere.

I corsi di studio che hanno ottenuto l'accreditamento iniziale sono sottoposti con periodicità triennale a valutazione da parte dell'ANVUR, ai fini del loro *accreditamento periodico*. Ai fini dell'accreditamento periodico, si valutano, i requisiti per l'accreditamento iniziale (Allegato A) e il requisito R3 (Allegato C) e si tiene conto degli indicatori di valutazione periodica (Allegato E). La verifica viene effettuata mediante una valutazione a distanza da parte dell'ANVUR, sulla base dell'attività di valutazione interne all'ateneo. In caso di esito positivo della valutazione a distanza da parte dell'ANVUR, la durata dell'accreditamento periodico dei corsi è automaticamente prorogata fino al termine della durata dell'accreditamento periodico della sede. In caso criticità riscontrate, o su segnalazione del Ministero, l'ANVUR dispone una valutazione approfondita:

- in caso di esito positivo di tale valutazione, la durata dell'accreditamento viene automaticamente prorogata fino al termine dell'accreditamento della sede;
- in caso di esito negativo, si provvede alla revoca dell'accreditamento e alla soppressione del corso con apposito decreto del Ministro.

Nei casi in cui l'esame periodico dei corsi dimostri rilevanti criticità per una parte rilevante dei corsi di studio, il Ministero, sentita l'ANVUR, può altresì richiedere di anticipare l'accreditamento periodico della sede (ANVUR, 2017b).

## **7. Possibili evoluzioni del sistema di qualità**

Il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione universitaria in Europa resta una tematica di grande attualità, a prescindere dai risultati del processo di Bologna.

Per raggiungere questi obiettivi, la Commissione auspica che gli strumenti per aumentare la qualità diventino maggiormente efficaci, efficienti e trasparenti. In questa fase di importante evoluzione degli equilibri economico sociali, la Commissione europea considera cruciale mantenere e, se possibile, aumentare la qualità dell'istruzione superiore, per consentire agli studenti di acquisire un elevato livello di competenze spendibili su un mercato del lavoro sempre più globalizzato e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di crescita previsti dal programma Europa 2020 (European Commission, 2014).

Venendo al quadro d'insieme, ciò che si evidenzia a livello europeo è una diversificazione dei sistemi di qualità, alcuni incentrati sull'accreditamento e altri legati alla valutazione dell'efficienza/efficacia della didattica e della ricerca; tale situazione, in termini di impatto sulle strutture, porta a diversi risultati finali. In generale, sui contenuti, tutti i sistemi di qualità europei, di accreditamento e valutazione, sono focalizzati sulla didattica e solo per alcuni sono stati sviluppati indicatori anche per la ricerca. La maggioranza contempla temi come il management interno e l'organizzazione dei servizi agli studenti, molti valutano le ricadute occupazionali dei titoli di studio ma ci sono anche esempi di sistemi di qualità studiati su misura e adattati per area di specializzazione universitaria, che mettono in rilievo tematiche come l'internazionalizzazione delle strutture e la propensione all'imprenditorialità nello sfruttamento dei risultati<sup>13</sup>.

Dopo un decennio di valutazioni di impatto del sistema regolatorio europeo sugli atenei, le citate linee guida del 2015 hanno incrementato il coinvolgimento degli studenti nel sistema di qualità, nel convincimento che questo approccio, già di successo in alcuni Paesi (Regno Unito, Belgio e Olanda, Danimarca, Irlanda, ecc.), nei quali, tuttavia, la partecipazione degli studenti al processo decisionale e valutativo è storicamente più consolidata, potesse dare un contributo al miglioramento qualitativo.

<sup>13</sup> Per una disamina delle differenze esistenti nelle priorità dei sistemi di qualità a livello europeo: EACEA, 2015.

In Italia, l'obiettivo di rendere lo studente parte attiva nelle gestione e nelle politiche strategiche e valutative dell'Ateneo, seppur non estraneo completamente alla normativa ministeriale e all'autoregolamentazione delle università degli anni '90, è stato introdotto come principio nella legge 240 del 2010 e, ad oggi, sembra aver funzionato relativamente. In un'audizione resa alla Camera dei Deputati il 12 giugno 2014, l'ANVUR rileva che: «nelle Commissioni paritetiche gli studenti tendenzialmente non partecipano e anche organizzare la didattica secondo gli apprendimenti e le prospettive degli stessi non sempre sembra possibile, anche a causa di una loro scarsa partecipazione.» (ANVUR, 2014). Questa opinione dell'ANVUR sembra essere confermata dai riscontri nelle università, dai quali emerge che la partecipazione degli studenti, anche se promossa dall'ateneo, è ancora scarsa.

Tornando sul fronte delle politiche europee, nei documenti programmatici più recenti viene data una lettura diversa ai possibili utilizzi del sistema di qualità nelle università. Il sistema di valutazione viene visto, in questi nuovi orientamenti, come mezzo di supporto alle istituzioni per programmare e allocare le risorse, per sviluppare nuovi modelli di erogazione del servizio didattico<sup>14</sup>, o scegliere in quali settori puntare nella ricerca. Se opportunamente usato e strutturato per raggiungere il risultato finale, il sistema di valutazione può, infatti, supportare le università nel programmare e allocare le risorse, organizzative e gestionali, per sviluppare nuovi modelli, per aumentarne l'attrattività, sviluppare servizi di nicchia, raggiungere gli utenti in modo non tradizionale.

Le indicazioni europee chiedono, inoltre, agli Stati membri di supportare le istituzioni nello sviluppo di sistemi di apprendimento flessibili e modelli formativi orientati al mercato del lavoro. I sistemi di qualità devono essere usati, a tale proposito, per dimostrare che i programmi di studio incontrano le necessità del mercato del lavoro, attraverso la misurazione puntuale delle performance e la valutazione dei feedback, in linea con le aspettative degli studenti.

Altro aspetto riguarda la cooperazione internazionale. Negli anni del processo di Bologna, le restrizioni di bilancio hanno orientato molti sistemi di qualità alle attività di *core business* delle università, con una gestione delle pratiche accentrata a livello di Ateneo.

---

<sup>14</sup> La scelta potrebbe essere focalizzata verso sistemi di apprendimento "misto" e "apprendimento on-line", che pongono lo studente nella condizione di usufruire di una formazione di qualità anche a distanza, conseguendo un titolo spendibile sul mercato, a parità di condizioni rispetto ai colleghi che possono beneficiare dell'apprendimento frontale.

Tuttavia, l'educazione superiore diviene sempre più connessa a livello globale e i sistemi di qualità devono imparare a cooperare a livello internazionale, includendo nelle Commissioni di valutazione esperti internazionali e promuovendo standard e approcci comuni, altrimenti il risultato ottenuto a livello di Ateneo non è misurabile (e paragonabile) a livello di sistema e l'offerta formativa non è suscettibile di valutazioni comparative al fuori dei confini nazionali.

Tirando le somme, dall'avvio del processo di Bologna, sono stati fatti significativi progressi nella diffusione dei sistemi di qualità nelle università europee. La maggiore difficoltà che ancora oggi si rileva è quella di trovare il modo per far sì che tutto questo si traduca in un maggiore livello di internazionalizzazione delle strutture e di occupazione dei laureati. Per arrivare a questo, si chiede alle università un approccio propositivo e sinergico e, comunque, una maggiore apertura verso l'esterno e una maggiore flessibilità nelle scelte strategiche e nei programmi. Si chiede, inoltre, di incoraggiare la mobilità internazionale, di aprire le strutture di ricerca alle partnership internazionali, di svincolarsi da eccessivi appesantimenti procedurali<sup>15</sup>.

A livello di politica nazionale, i recenti provvedimenti ministeriali qui esaminati contengono importanti obiettivi programmatici, che appaiono in linea con gli obiettivi della politica europea dell'istruzione superiore:

1. l'obiettivo della programmazione triennale di sistema «miglioramento dei risultati conseguiti nella programmazione del triennio 2013-2015 su azioni strategiche per il sistema», vede tra le sue azioni programmatiche le «azioni di orientamento e tutorato in ingresso, in itinere e in uscita dal percorso di studi ai fini della riduzione della dispersione studentesca e ai fini del collocamento nel mercato del lavoro e il potenziamento dei corsi di studio internazionali»;
2. l'obiettivo «modernizzazione ambienti di studio e di ricerca, innovazione delle metodologie didattiche, comprende tra le sue azioni programmatiche «interventi per

---

<sup>15</sup> Una delle maggiori sfide del processo di Bologna resta la possibilità di far valutare i rispettivi sistemi di istruzione superiore a agenzie straniere, che lavorino in piena conformità con gli standard ESG, come sottolineato dai risultati della comunità' di Bucarest. Malgrado sia stato accertato l'impatto positivo sulla qualità del sistema delle valutazioni esterne al paese, pochi Stati hanno accettato di ricorrere a questo sistema, preferendo sistemi di valutazione interni costituiti ad hoc, che hanno implementato gli indicatori elaborati dal registro, comportando un certo grado di disomogeneità nei sistema di valutazione (EACEA, 2015).



il rafforzamento delle competenze trasversali acquisite dagli studenti, per migliorare i risultati della formazione in termini di spendibilità»;

3. l'obiettivo «giovani ricercatori e premi per il merito ai docenti», considera premiante, ai fini della valutazione, l'impiego di risorse da parte dell'ateneo per assumere giovani ricercatori e per premiare gli studiosi di eccellenza.

Prescindendo, quindi, da valutazioni sommarie sull'efficacia e sulla tenuta complessiva del sistema di qualità in Italia, che, obiettivamente, comporta per le università un appesantimento notevole, il giudizio complessivo va riferito alla capacità del legislatore di definire obiettivi di sistema in linea con le politiche europee e ancorare a tali obiettivi gli opportuni indicatori, dotati di effettiva applicabilità alle strutture. Questo sforzo sembra aver ispirato le scelte programmatiche del Ministero, ferma restando l'importanza del dialogo con i protagonisti del sistema di qualità, al fine di valutare messe a punto ed evoluzioni possibili dei modelli proposti, sempre contestualizzate nella cornice della regolamentazione europea.

Concepire, infatti, strategie e metodologie al di fuori del contenitore programmatico dell'Unione, seppur di minore impatto per le strutture amministrative, non consentirebbe alle nostre università di competere sul mercato internazionale e di portare a casa il risultato della crescita delle immatricolazioni, viatico per l'autosufficienza economico-finanziaria delle strutture.

## **Bibliografia**

ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (2014). *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. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.anvur.org/attachments/article/26/Audizione\\_ANVUR\\_12\\_06\\_201~.pdf](http://www.anvur.org/attachments/article/26/Audizione_ANVUR_12_06_201~.pdf) (25/03/2018).

- ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (2016). *Accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari. Linee guida 2016*. Roma: ANVUR. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.anvur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=1232&lang=it&Itemid=222](http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=1232&lang=it&Itemid=222) (17/03/2018).
- ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (2017a). *Criteri e indicatori per i sistemi di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari e di valutazione periodica dei risultati degli atenei, documento B: Autovalutazione, valutazione periodica, accreditamento*. Firenze: IUL. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.iuline.it/wp-content/uploads/2017/04/Criteri-e-indicatori-per-i-sistemi-di-accreditamento-iniziale-e-periodico-delle-se-di-e-dei-CdS-e-di-valutazione-periodica-dei-risultati-degli-atenei.pdf> (24/03/2018).
- ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (2017b). *Accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari. Linee guida 2017*. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.anvur.org/attachments/article/26/LG\\_AVA\\_2017\\_05\\_05.pdf](http://www.anvur.org/attachments/article/26/LG_AVA_2017_05_05.pdf) (17/03/2018).
- Cantele S., Campedelli B., Martini M. (2011). La pianificazione strategica nelle università: alcune evidenze empiriche dall'Italia e una proposta metodologica. *Azienda Pubblica*, 4: 339. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.aziendapubblica.it/articolo\\_digital/dettaglio/silvia-cantele-bettina-campedelli-martina-martini/la-pianificazione-strategica-nelle-universita-alcune-evidenze-empiriche-dallitalia-e-una-proposta-metodologica-azp\\_2011\\_4\\_11\\_32-463.html](http://www.aziendapubblica.it/articolo_digital/dettaglio/silvia-cantele-bettina-campedelli-martina-martini/la-pianificazione-strategica-nelle-universita-alcune-evidenze-empiriche-dallitalia-e-una-proposta-metodologica-azp_2011_4_11_32-463.html) (24/03/2018).
- Consiglio dell'Unione europea (1999). *Lo spazio europeo dell'istruzione superiore*. Dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'Istruzione Superiore intervenuti al Convegno di Bologna il 19 Giugno (Dichiarazione di Bologna). Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.miur.it/0002Univer/0052Cooper/0064Accord/0335Documento/1385Dichia\\_cf2.htm](http://www.miur.it/0002Univer/0052Cooper/0064Accord/0335Documento/1385Dichia_cf2.htm) (15/12/2017).
- Consiglio dell'Unione europea (2011). *Towards the European Higher Education Area*. Dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'Istruzione Superiore intervenuti a

Praga il 19 maggio (Prague Communiqué). Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.miur.it/UserFiles/689.pdf> (17/03/2018).

Consiglio dell'Unione europea (2009). Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020»). *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 2009/C 119/02. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)) (24/03/2018).

European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA (2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Helsinki: ENQA. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://media.ehea.info/file/ENQA/05/3/ENQA-Bergen-Report\\_579053.pdf](http://media.ehea.info/file/ENQA/05/3/ENQA-Bergen-Report_579053.pdf) (27/03/2018).

European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA (2015). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Brussels: ENQA. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG\\_2015.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf) (27/03/2018).

European Commission – EACEA – Eurydice (2015). *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process. Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/european\\_higher\\_education\\_area\\_bologna\\_process\\_implementation\\_report.pdf](https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/european_higher_education_area_bologna_process_implementation_report.pdf) (17/03/2018).

European Commission (2014). *Report from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Report on progress in quality assurance in higher education*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-29-EN-F1-1.Pdf> (17/03/2018).

Mandanici F., Pace R. (2016). La performance finanziaria degli atenei statali italiani: un'indagine empirica. *Azienda pubblica*, 4: 369.

Salvatore C. 2012. *Il cambiamento della governance delle università italiane come strumento di corretto governo*. SKU - Stock Keeping Unit: quaderno 473. Quaderno monografico n. 99, allegato alla *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*.