

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 1-2/2018

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado,Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villanl.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano,Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

La valutazione dell'Assicurazione della Qualità nell'Università Italiana. Dal processo di Bologna al sistema AVA

di Paola Serafino*

Alla fine degli anni novanta è iniziato in Europa un importante processo di integrazione nel campo dell'istruzione noto con il nome di "Processo di Bologna".
L'iniziativa, che prende nome dalla città dove è stato siglato l'accordo originario nel 1999, ha avuto come obiettivo quello di dotare i differenti sistemi nazionali di una cornice comune europea, che favorisse la costituzione dell'European Higher Education Area (EHEA), uno spazio europeo comune dell'istruzione universitaria, caratterizzato da forte mobilità di discenti e docenti, e dal mutuo riconoscimento dei percorsi accademici.
Concretamente, le principali linee di azione promosse dal processo di Bologna sono state:

- l'adozione di un impianto formativo organizzato su tre cicli;
- l'adozione di un sistema di conteggio delle conoscenze denominato European Credit Transfer System (ECTS), finalizzato al computo e trasferimento delle esperienze di istruzione;
- l'adozione di sistemi per facilitare la leggibilità e comparabilità dei diplomi (Diploma Supplement);
- l'adozione di un European Qualifications Framework (EQF) che renda più trasparente e immediata per i datori di lavoro la comparazione a livello europeo tra i percorsi di istruzione;
- la promozione della mobilità di docenti e discenti fra sedi e nazioni e di iniziative formative comuni joint degrees) e l'incremento della capacità di attrazione dell'istruzione terziaria europea nei confronti dei cittadini extra-europel.

I principi del Processo di Bologna hanno profondamente condizionato lo sviluppo delle università italiane, a partire dall'adozione dell'organizzazione della didattica in cicli (laurea, laurea magistrale e dottorato di ricerca).
La realizzazione degli obiettivi del Processo di Bologna presuppone, in presenza di sistemi nazionali indipendenti, ma chiamati a un percorso di convergenza e di mutuo riconoscimento, la garanzia di standard qualitativi comuni (quality assurance), essenziali ai fini di un'effettiva convergenza dei sistemi universitari nazionali.
La concezione di garanzia della qualità promossa a livello europeo è sintetizzata nel documento Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) che tratteggia un impianto di valutazione fondato su tre livelli:

* Avvocato. Funzionario amministrativo della Università degli studi di Napoli "Federico II".

un livello base costituito da sistemi di valutazione della qualità, atti a verificare in ogni università - ferma restando la sua autonomia - il raggiungimento dei singoli obiettivi;
un livello nazionale costituito da procedure di valutazione esterna (ExternalQuality Assurance Procedures) promosse secondo modelli definiti autonomamente dagli Stati e affidate ad agenzie nazionali indipendenti;
infine, un livello europeo che prevede il riconoscimento dei soggetti nazionali abilitati a operare individuando regole comuni alle quali le singole agenzie sono chiamate a sottostare (Standards for External Quality Assurance Agencies).
Il documento non impone soluzioni organizzative e metodologiche preordinate, piuttosto suggerisce l'articolazione dei processi di quality assurance a livello di ateneo e nazionale, lasciando piena libertà per l'individuazione di soluzioni autonome, nel rispetto di alcune garanzie e standard.
In Italia il processo di assicurazione della qualità è stato introdotto con la legge n. 537/1993, che ha dato il via alla valutazione nell'università italiana, disponendo l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (OVSU), con lo scopo di valutare i risultati delle università in relazione all'efficienza e alla produttività delle attività accademiche, nonché di verificare i programmi di sviluppo e di riequilibrio delle risorse governative assegnate agli atenei. La stessa legge ha previsto l'istituzione in ogni Ateneo di Nuclei di Valutazione interna con il compito di verificare sia la corretta gestione delle risorse pubbliche sia la produttività della ricerca e della didattica.
Nel 1999 un nuovo intervento legislativo (la legge n. 370/1999) istituisce il CNVSU (Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario) in sostituzione dell'OVSU, assegnandogli compiti di valutazione estesi sia alla didattica sia al più generale funzionamento degli atenel.
Gli ambiti sui quali il CNVSU concentra la propria attività sono da subito essenzialmente due. Anzitutto, vi è la creazione di un sistema di raccolta e analisi di dati sul funzionamento del sistema universitario. Il secondo ambito di attività del CNVSU è di consulenza e supporto al Ministero nella definizione di criteri di riparto dei fondi ministeriali svolgendo attività consultive sulla normativa tecnica ministeriale.
Nel corso del 2004 diventa operativo un secondo organo nazionale di valutazione, il Comitato Italiano per la Valutazione della Ricerca (CIVR, istituito dal decreto legislativo 204/1998), che avvia un esercizio di valutazione triennale della ricerca, denominato VTR 2001-2003 (CIVR, 2004).
Il percorso operativo di rinnovamento in tema di assicurazione della qualità (AQ) si concretizza nel 2011 con il varo operativo dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), in sostituzione di CNVSU e CIVR, e nel 2013 con l'introduzione di un sistema di assicurazione di qualità della didattica universitaria denominato AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica e Accreditamento).
Oltre ai compiti precedentemente assegnati agli originari due organi di valutazione, se ne aggiungono di nuovi. In particolare, all'ANVUR sono attribuite ampie funzioni di valutazione sia della didattica (anche a livello di dottorato) sia della ricerca, nonché di definire i criteri per le procedure nazionali di selezione e progressione di carriera del personale accademico e di indirizzare l'attività dei Nuclei di Valutazione. Infine, spettano all' ANVUR l'individuazione dei criteri e requisiti sia per l'istituzione, la fusione e la soppressione degli atenei, sia, su richiesta del Ministero, per l'attribuzione del finanziamento statale alle università.

All'ANVUR è attribuito lo status di personalità giuridica di diritto pubblico operante con autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.
L'ambito di attività dell'Agenzia maggiormente rilevante riguarda la procedura AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica e Accreditamento) finalizzata all'accreditamento degli Atenei e dei corsi di studio. Questa procedura comporta sia un'iniziale fase di autovalutazione annuale dei corsi studio, sia una serie di successive verifiche esterne da parte dall'ANVUR.
L'intero processo prevede un complesso di dettagliate prescrizioni che sottintendono per gli atenei, da una parte, il pieno rispetto di un sistema di requisiti minimi (quantità e caratteristiche di personale accademico disponibile per attivare un corso di studio), dall'altra, l'adozione di determinate procedure di assicurazione della qualità.
La legge 240/2010 aveva attribuito delega al Governo per istituire un sistema di Assicurazione della Qualità (AQ) conforme alle indicazioni europee con "la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università" (Art. 5, comma 1, lett. a, l. 240/2010). Tale sistema doveva essere basato sull'identificazione, da una parte, di criteri ex ante, utili allo sviluppo del sistema di accreditamento dei corsi e delle sedi, in modo che fosse possibile la "verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria" (Art. 5, comma 3, lett. a, l. 240/2010) e, dall'altra, di criteri ex post in grado di verificare "l'efficienza dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne" (Art. 5, comma 3, lett. b), L. 240/2010).
Sulla base della legge 240/2010 il Governo ha emanato nel gennaio 2012 il decreto legislativo n. 19/2012 in materia di "Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali della distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università", che regolamenta:

- l'introduzione di un sistema di accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di-studio universitari;
- l'introduzione di un sistema di valutazione e di assicurazione della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della didattica e della ricerca;
- il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università.

Le procedure di valutazione sono quindi volte "a misurare l'efficienza e i risultati conseguiti nell'ambito detta didattica e della ricerca dalle articolazioni interne in cui sono strutturate le università" (Art. 10, comma 1; d.l. 19/2012). Il decreto legge dispone poi, in particolare, che l'ANVUR trasformi "gli standard, le procedure e le linee guida adottate a livello europeo in parametri oggettivi, volti a misurare in ogni momento l'efficienza e l'efficacia della didattica e della ricerca messa in atto dai singoli atenei e a stimolare la competitività e la qualità degli stessi" (Art. 10, comma 3, d.l.19f2012). Oltre a ciò, nella definizione dei criteri, il legislatore determina che ANVUR si attenga ai seguenti principi:

- omogeneità degli indicatori su tutto il territorio nazionale;
- agevolazione delle tendenze di aggregazione dei corsi e delle strutture universitarie;
- diffusione dei risultati di ricerca; corrispondenza tra le linee di programmazione dell'Ateneo e quelle del Ministero.

La struttura del sistema di valutazione disegnato dalla normativa è stata definita dall' ANVUR nei

suoi aspetti operativi nel documento "Autovalutazione, valutazione periodica e accreditamento del sistema universitario italiano", la cui prima versione risale al gennaio 2013 e che è stato successivamente aggiornato nel dicembre 2016 alla luce delle nuove Linee guida europee (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area 2015 - ESG 2015).
Anche sulla base del nuovo documento ANVUR, nonché del Decreto Ministeriale 8/8/2016 n. 635 concernente le Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2016-2018 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati, è stato emanato il Decreto ministeriale n. 987 del 12/12/2016 che detta disposizioni ai fini del potenziamento dell'autovalutazione, dell'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, nonché alla valutazione periodica delle Università,
- con riferimento alle Università statali e non statali legalmente riconosciute, ivi comprese le Università telematiche. Tale decreto sostituisce il Decreto Ministeriale 30/1/2013, n. 47 e successive modifiche e integrazioni.
Nel documento, anzitutto, sono esposti gli obiettivi che il sistema AVA si pone e che possono essere così sintetizzati:

- fornire agli atenei un modello AQ e indirizzare il comportamento degli accademici;
- offrire agli atenei informazioni utili per orientare le proprie strategie;
- dotare i corsi di studio e le unità di ricerca di elementi comparativi per il miglioramento;
- fornire al MIUR informazioni per la programmazione del sistema universitario e per l'allocazione delle risorse;
- mantenere aggiornati gli studenti e il mondo del lavoro;
- dare ai cittadini informazioni affidabili e trasparenti in merito all'attività del sistema universitario.

AI centro del processo AVA c'è il potenziamento dell'Autovalutazione, ritenuta la base per un corretto sistema di AQ, che non si limiti solo a valutare ex post, ma inneschi anche un processo virtuoso di miglioramento da parte degli atenei.
Complessivamente i tre livelli su cui si basa il sistema di assicurazione della qualità sono:
• il potenziamento delle attività di autovalutazione, da parte delle singole istituzioni universitarie, della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca attraverso i sistemi di Assicurazione della Qualità della formazione e della ricerca;
• il sistema di Valutazione Periodica dell'efficacia e dell'efficienza delle attività formative e di ricerca;
• il sistema di Accreditamento Iniziale e di Accreditamento Periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio universitari".
Si delinea così l'architettura del sistema di assicurazione della qualità strutturato in:

- un sistema di valutazione interna attivato in ciascuna università;
- un sistema nazionale di valutazione esterna delle università;
- un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio delle singole università.

Occorre sottolineare come i processi previsti nel decreto AVA si applichino a tutte le istituzioni universitarie italiane sia statali che non statali (questi ultimi esclusi solo per quanto attiene alla distribuzione premiale del FFO), sia gli istituti universitari a ordinamento speciale e le università telematiche (con alcune eccezioni dovute alla natura delle stesse); rimangono invece escluse le istituzioni di Alta formazione artistica e culturale.

Quanto sin qui esposto costituisce l'assunto teorico-descrittivo della valutazione del sistema universitario nazionale e propone ulteriori spunti di riflessione su i risvolti applicativi che saranno oggetto di successivo studio.