

RELAZIONE FINALE

Con questo documento la Commissione nominata dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Prof.ssa On. Maria Chiara Carrozza, con decreto del 3 luglio 2013, n. 596, formula "proposte operative in materia di potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle attività didattiche e di ricerca delle università, dell'accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari e della valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli atenei", conformemente all'incarico ricevuto.

1. Metodologia di lavoro e linee d'indirizzo adottate dalla Commissione

La Commissione ha esaminato e tenuto in debita considerazione quanto esposto dal Ministro nel corso dell'audizione dell'8 giugno 2013 davanti alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati sulle linee programmatiche.

Ai fini dei propri lavori la Commissione ha considerato di particolare rilievo i seguenti passaggi dell'audizione:

- a) *Per quanto attiene il settore università, nel corso del mio mandato avrò l'obiettivo prioritario di semplificare la vita di chi vi opera, **deburocratizzando** il più possibile la gestione per consentire a tutti di dedicare più tempo agli studenti.*
- b) *Non è tra i miei obiettivi una riforma sostanziale dell'università senza aver prima effettuato un monitoraggio sull'attuazione della legge 240/2010. L'obiettivo è quello di intervenire sui profili che appariranno problematici nonché di **semplificare alcuni appesantimenti burocratico-amministrativi** che soprattutto taluni **provvedimenti attuativi della normativa primaria** hanno introdotto nel sistema.*
- c) *Dobbiamo anche sostenere **il percorso di internazionalizzazione delle università**: le università devono essere parte integrante del sistema di istruzione superiore europeo e devono essere attrezzate per collaborare e competere. La nostra capacità di stare nel sistema internazionale dipenderà dalla "leggibilità" e "portabilità" delle nostre regole in altre lingue e culture, sappiamo che abbiamo difficoltà ad attrarre studenti, ricercatori e professori stranieri in Italia, e dunque se vogliamo evitare la nostra marginalizzazione dobbiamo operare rapidamente nella semplificazione e flessibilità del nostro sistema.*
- d) *Dal canto loro le Università, adeguatamente finanziate, devono essere messe nelle condizioni di esercitare **una vera autonomia responsabile**. Autonomia e responsabilità richiedono la massima trasparenza dei bilanci, controlli puntuali da parte degli organi a ciò deputati a fronte dei quali deve essere garantita una maggiore flessibilità nelle scelte degli atenei.*
- e) *Ciò ovviamente presuppone il rafforzamento di **una cultura del "render conto"** e di una pratica della valutazione secondo standard internazionali. Nell'ambito dell'attività di valutazione del sistema universitario e della ricerca e delle linee programmatiche e degli indirizzi del Governo è necessaria una maggiore **chiarezza e distinzione di ruoli**. Infatti, le*

università e gli enti di ricerca devono essere in grado di proporre una propria strategia di sviluppo coerente con le strategie del Governo e su questa vanno valutati.

- f) *E' necessario al riguardo procedere ad 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.*
- g) *Per quanto attiene agli interventi per gli studenti, e quindi il versante dell'offerta formativa e del diritto allo studio, ho la piena convinzione che **l'offerta formativa universitaria vada resa più interdisciplinare e trasversale**. Essa dovrebbe essere modulata in modo da consentire lo sviluppo e la creazione di percorsi e profili in cui accanto alla competenze specifiche e disciplinari è necessario acquisire competenze, strumenti, metodologie e capacità di lavoro trasversali in grado di essere spese in un mercato del lavoro e della formazione meno settoriale.*

Anche alla luce di quanto riportato la Commissione ha attentamente esaminato la normativa vigente in materia di autovalutazione, valutazione e accreditamento per individuarne le principali criticità e proporre di conseguenza interventi correttivi con l'obiettivo di:

- semplificare le procedure, riducendo gli oneri burocratico-amministrativi;
- agevolare i percorsi di internazionalizzazione delle università;
- mettere le università nelle condizioni di poter esercitare una vera autonomia responsabile, attraverso lo sviluppo e il progressivo rafforzamento della cultura del "render conto";
- consentire agli atenei di predisporre una offerta formativa universitaria più interdisciplinare e trasversale;
- stabilire con maggiore chiarezza la distinzione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nei processi di autorizzazione, valutazione e accreditamento;
- promuovere la capacità delle istituzioni di perseguire con efficacia ed efficienza gli obiettivi da essi stessi stabiliti, attraverso la valutazione ex post dei processi didattici adottati e dei risultati conseguiti;
- ricondurre il processo di valutazione alla sua funzione primaria di fondamentale strumento per il continuo miglioramento della qualità e dei risultati conseguiti, in linea con i modelli consolidati in Europa e nei paesi OCSE più avanzati;
- individuare e emendare le disposizioni normative, i processi adottati e i vincoli introdotti finalizzati a perseguire obiettivi che non hanno una diretta attinenza con l'assicurazione della qualità, come ad esempio la riduzione dell'offerta formativa, e non sono pertanto coerenti con quanto stabilito dalla delega contenuta nella legge 240/2010.

La Commissione si è quindi proposta di individuare i vincoli e gli adempimenti di natura burocratica posti dalla normativa vigente che, riducendo di fatto i margini di autonomia degli atenei, ne limitano la potenzialità di innovazione e sperimentazione didattica e pongono ostacoli ai processi di internazionalizzazione. Si è altresì posta il

problema di verificare in quale misura i vincoli burocratici da rimuovere o da attenuare siano effettivamente prescritti dalla normativa primaria e in quale misura siano invece frutto di scelte operate a valle nei provvedimenti attuativi.

La normativa sulla quale la Commissione ha maggiormente posto la propria attenzione è la seguente:

- legge 30 dicembre 2010, n. 240¹, con particolare riferimento a quanto previsto all'articolo 5;
- decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19²;
- decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47³;
- decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270⁴;
- decreti ministeriali 16 marzo 2007^{5,6}.

In particolare il d.m. 47/2013 recepisce il sistema integrato AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento), proposto dall'ANVUR per introdurre operativamente nel sistema universitario nazionale la "cultura della valutazione" come premessa indispensabile per il miglioramento continuo della formazione universitaria e per una ripartizione dei finanziamenti pubblici in relazione ai risultati ottenuti.

Su questo decreto, e sui principi che lo ispirano, la Commissione ha formulato alcune osservazioni generali, riportate nel paragrafo che segue. Il paragrafo 3 riprende alcune considerazioni più specifiche relative all'impianto complessivo del sistema AVA.

2. Osservazioni generali sul d.m. 30 gennaio 2013, n. 47

La Commissione rileva innanzitutto che, sia nella impostazione generale del decreto, sia in sue specifiche disposizioni, sono presenti numerosi elementi di criticità ai quali è necessario porre tempestivamente rimedio, prima che essi possano produrre effetti negativi permanenti sull'intero sistema della formazione superiore. Molte di tali criticità sono state poste in evidenza anche dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN) in un documento del 30 gennaio 2013, dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) in un documento del 18 marzo 2013 e dal Coordinamento Nuclei di Valutazione delle Università Italiane (CONVUI) nel suo recente incontro con ANVUR, il 10 settembre 2013.

Sostanzialmente in linea con quanto già osservato dal CUN, dalla CRUI e dal CONVUI, anche la Commissione rileva che l'impostazione del d.m. 47/2013 conserva al suo interno numerosi elementi espressione della medesima logica autorizzativa che caratterizza i precedenti dd.mm. 544/2007 e 17/2010. La scelta è tanto più censurabile in quanto assunta dopo l'istituzione dell'ANVUR, che avrebbe

¹ L. 30 dicembre 2010, n. 240, recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario."

² D.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19, recante "Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240."

³ D.m. 30 gennaio 2013, n. 47, recante "L'autovalutazione, l'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica".

⁴ D.m. 22 ottobre 2004, n. 270, recante "Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509."

⁵ D.m. 16 marzo 2007, recante "Determinazione delle classi delle lauree".

⁶ D.m. 16 marzo 2007, recante "Determinazione delle classi delle lauree magistrali".

dovuto correttamente comportare una separazione tra il momento di *accreditamento* e il momento di *valutazione*, attribuendone la competenza a soggetti diversi.

Il decreto mostra inoltre ancora una certa "confusione" negli obiettivi e nelle modalità con cui questi vengono perseguiti, infatti:

- a) prevede una valutazione contestuale di didattica e di ricerca, sovrapponendosi o duplicando in ciò altri distinti ed autonomi strumenti valutativi (VQR);
- b) il suo obiettivo dovrebbe essere la *qualità dell'offerta formativa* e non, come invece sembra risultare implicitamente, la riduzione dei corsi di studio.

L'impostazione del decreto appare penalizzante nei confronti degli atenei, perché limita la loro autonomia imponendo perentoriamente il rispetto di rigidi criteri formali: gli allegati appaiono in generale opinabili nelle scelte relative ai requisiti definiti, che risultano non di rado intrinsecamente incoerenti e in determinati casi ingiustificatamente sanzionatori.

Infine, affidando agli atenei la definizione di politiche formative specificamente mirate a soddisfare la domanda occupazionale del territorio di riferimento, il decreto ignora di fatto il fenomeno della mobilità territoriale degli studenti, legittimamente auspicata invece anche dalle linee guida ministeriali. Un programma nazionale di autovalutazione non può assegnare agli atenei scelte che possono essere fatte solo in ambito nazionale, se non addirittura sovranazionale.

3. Criticità del sistema AVA:

1. Mancanza di una strategia di attuazione condivisa e informata

Il nuovo sistema, adottato con lo strumento del decreto ministeriale e con tempi ristretti, è stato percepito dal mondo universitario come un ulteriore pesante aggravio di natura burocratica, calato dall'alto.

La cultura della valutazione va introdotta in maniera graduale e per essere accettata deve coinvolgere in modo attivo, diretto e convinto le Università e le persone interessate. Deve inoltre essere centrata sull'autovalutazione. La forza del modello sta proprio nel rapporto dialettico e costruttivo tra auto-valutatori interni all'ateneo e valutatori esterni, che si realizza con le visite in loco.

La Commissione propone un maggiore investimento nella fase istruttoria che prelude alla definizione delle modalità e dei termini della valutazione, con il coinvolgimento dei responsabili della didattica degli atenei, in modo tale che i soggetti interessati siano responsabilizzati fin dalla fase di formazione delle decisioni sulla valutazione degli atenei.

E' inoltre auspicabile che il procedimento preordinato alla revoca dell'accreditamento e alla chiusura dei corsi contemplici una fase di contraddittorio che coinvolga l'ateneo destinatario delle misure.

In questo senso all'art. 7 del d.lgs. 19/2012, va prevista una fase di audizione dell'ateneo interessato e la concessione di un congruo lasso di tempo per

l'eventuale adozione di misure organizzative dirette a porre rimedio alle carenze che condurrebbero a negare l'accREDITAMENTO

E' opportuno inoltre riconoscere e incentivare il lavoro svolto da tanti atenei che, avendo fatta propria già da tempo questa cultura, hanno ottenuto certificazioni di agenzie internazionalmente riconosciute. Si tratta di certificazioni che presuppongono spesso analisi più complesse e onerose delle stesse procedure AVA e i cui esiti, raffrontati con quelli dell'autovalutazione nazionale, potrebbero rischiare di delegittimare lo stesso sistema AVA a livello internazionale.

In attesa che il processo avviato in Italia si consolidi, appare dunque opportuno valorizzare e premiare le iniziative accreditate attraverso agenzie riconosciute da ENQA, e stabilendo per esse meccanismi di accREDITAMENTO automatico⁷.

Si ritiene necessario che sia introdotta nella normativa la previsione dell'accREDITAMENTO automatico di corsi già sottoposti a valutazione e accREDITATI attraverso agenzie accreditate ENQA.

2. Logica autorizzativa e "di controllo"

Appare contraddittorio che la *qualità* del progetto formativo sia assicurata esclusivamente dal rispetto di parametri *quantitativi*. L'introduzione di requisiti minimi/necessari di professori e l'adozione generalizzata di burocratici vincoli numerici⁸ hanno prodotto nel tempo effetti devianti e distorsivi sui corsi di studio, spingendo gli atenei a impostare l'offerta formativa non tanto in funzione delle reali necessità e dei risultati di apprendimento degli studenti, quanto del rispetto formale dei requisiti richiesti.

Inoltre, il processo previsto dal d.m. 47/2013 prevede un "accREDITAMENTO iniziale", che corrisponde in realtà a un'*autorizzazione* fondata su parametri puramente numerici e un "accREDITAMENTO periodico" che corrisponde alla *conferma dell'autorizzazione*, sulla base anche della verifica del mantenimento dei parametri numerici.

Si tratta di un modello sostanzialmente autorizzativo, che nel decreto coesiste con un modello valutativo basato su un processo di autovalutazione interna, svolto tramite il Rapporto di riesame, affiancato da una valutazione *ex-post* con visite in loco da parte di esperti valutatori esterni competenti per disciplina. Quest'ultimo modello valutativo, adeguatamente potenziato e valorizzato, potrebbe inserirsi coerentemente all'interno del sistema delle autonomie dell'università, ma la rigidità dei vincoli posti *ex-ante*, l'attuale scarsità di risorse finanziarie e l'impianto complessivo del decreto hanno portato invece a un sistema che privilegia marcatamente il modello autorizzativo.

I parametri numerici utilizzati appaiono non di rado palesemente irragionevoli, e definiti sulla base di ragioni imperscrutabili. Si pensi ad esempio alla definizione delle regole incrementalistiche dell'allegato D, imposte in un momento in cui l'Italia conta il numero di studenti (e di laureati) più basso d'Europa. Si pensi anche alle richieste

⁷ Si veda a questo proposito anche il punto 15 delle osservazioni CRUI: "Nel decreto ministeriale [47/2013] e nel documento ANVUR non si tiene conto, in alcun modo, delle sedi e dei CdS che hanno investito, negli anni passati, nella qualità, aderendo a procedure di accREDITAMENTO e certificazione, quali ad esempio la certificazione CRUI. Per i CdS già certificati gli adempimenti previsti da AVA vanno a sovrapporsi e a duplicare, sia pure ad un livello inferiore, quanto richiesto dalle procedure di certificazione previste da altri modelli. Questo sarà una sicura fonte di frustrazione e malcontento per i docenti che, in questi anni, hanno dedicato molto tempo ed impegno per assicurare la qualità dei CdS, con il possibile rischio di una loro demotivazione verso ulteriori iniziative nello stesso ambito".

⁸ D.m. 544/2007, nota 160/2009, d.m.17/2010.

inerenti alla formulazione dell'offerta formativa degli atenei. Attività nella quale le università vengono lasciate totalmente sole, in assenza di una politica formativa concertata a livello nazionale sulla base delle esigenze di un mercato del lavoro che trascende i confini territoriali dei singoli atenei, e potenzialmente gli stessi confini nazionali. Un'università efficace non si limita a considerare *l'inserimento professionale* di nuovi lavoratori specializzati in settori prestabiliti, ma opera anche come *stimolo all'imprenditorialità*, nella creazione di nuovi lavori. In questo senso la logica autorizzativa imposta dal sistema AVA impone un vincolo *ex ante* che rischia di paralizzare l'innovazione e l'aggiornamento.

In sostanza, la Commissione ritiene che il "controllo" debba offrire al soggetto "controllato" elementi utili per incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'azione attraverso l'auto-correzione, e non come effetto di vincoli prescrittivi o sanzionatori.

La Commissione ritiene inoltre che vada allentata la richiesta di requisiti *ex ante* in favore di una seria valutazione *ex post* sulla corrispondenza tra gli obiettivi di apprendimento e di sbocco occupazionale attesi dichiarati nell'ordinamento, e gli effettivi apprendimenti e sbocchi occupazionali conseguiti. La valutazione *ex post* dovrebbe realizzarsi mediante visite *in loco* di commissioni di esperti secondo il modello delle agenzie di assicurazione di qualità europee.

Avverte infine la necessità di un coordinamento e di una visione estesa alla scala nazionale sugli sbocchi occupazionali, e invece sul piano delle politiche dei singoli atenei che venga lasciata ad essi sufficiente autonomia per sperimentarsi in settori nuovi, all'avanguardia e proprio per questo non definibili a priori.

3. *Eccessiva rigidità e generalità nell'attuazione della normativa*

A giudizio della Commissione va garantita un'opportuna flessibilità dei processi, tenendo conto in particolare della dimensione e della tipologia dell'ateneo, e assicurando una tempistica tale da consentire agli atenei di operare in profondità e con la necessaria accuratezza. Tempi troppo stretti portano inevitabilmente a processi affrettati, superficiali e ridotti a puro formalismo.

Un modello valutativo come quello del d.m. 47/2013, basato su un processo annuale di auto-valutazione e valutazione, col fine del miglioramento continuo della qualità, richiede necessariamente la possibilità di intervenire ogni anno sui regolamenti didattici. Se questo intervento non è consentito l'intero processo si trasforma in un mero esercizio burocratico, che svuota di significato il rapporto di riesame annuale previsto dagli artt. 3 e 5 del d.m. 47/2013, e rende sostanzialmente inutile l'individuazione dei punti di debolezza dei corsi di studio, considerato che un miglioramento effettivo della qualità dell'offerta didattica richiede tempestività negli interventi correttivi.

In netto contrasto con tale esigenza l'art. 6 del d.m. 47/2013, congelando i regolamenti didattici per tre anni a partire dall'a.a. 2014/15, scoraggia esplicitamente qualsiasi modifica dei corsi di studio.

La Commissione suggerisce di procedere ad una revisione complessiva dell'art. 6 e di limitare l'individuazione di *requisiti minimi irrinunciabili* relativi esclusivamente al numero dei docenti, a prescindere dal tipo di attività formativa (base, caratterizzante, affini integrativa). Agli atenei deve essere permesso di derogare ai vincoli non irrinunciabili sulla base di valutazioni di merito delle commissioni di accreditamento, operate sulla base dell'analisi specifica del progetto formativo, delle risorse messe in campo, della coerenza degli apprendimenti e degli sbocchi occupazionali.

4. *Distinzione dei ruoli e delle responsabilità dei diversi soggetti istituzionali (ANVUR, CUN e Ministero)*

Il d.lgs. 19/2012 appare eccedere in alcune sue disposizioni la delega della l. 240/2010. Esso attribuisce all'ANVUR responsabilità politiche e decisionali che la legge, in linea con quelle che sono le competenze proprie un'agenzia di valutazione, non le riconosce. L'art. 5, co. 3, lett. *a* e *b*, l. 240/2010, definendo i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi, affida all'ANVUR il compito di definire *ex ante* specifici indicatori e criteri a base del sistema di accreditamento e di valutazione periodica, ma non le assegna in alcun modo la competenza ad adottare decisioni in attuazione delle valutazioni espresse. A sua volta, in coerenza con questa impostazione, il d.P.R. 76/2010, individuando specificamente le attività, i criteri e i metodi di lavoro dell'Agenzia (art. 3), li circoscrive all'interno della funzione valutativa.

Il d.lgs. 19/2012 assegna invece all'ANVUR un potere decisionale diffuso⁹ che, al di là dell'affermazione formale del rispetto delle prerogative ministeriali, mal si concilia con la terzietà che dovrebbe contraddistinguere un'agenzia di valutazione, impropriamente trasformata in soggetto con funzioni prescrittive e sanzionatorie. L'impostazione trova poi concreto compimento nel d.m. 47/2013 che, in virtù di quanto previsto agli artt. 6 e 10 d.lgs. 19/2012, si risolve nella pedissequa trascrizione delle determinazioni ANVUR, senza che trovi alcuno spazio di espressione l'esercizio della responsabilità ministeriale, che primariamente invece dovrebbe essere coinvolta.

La Commissione sottolinea come la responsabilità politica di ogni decisione finale inerente il sistema universitario non possa non spettare al Governo, in quanto responsabile politico delle scelte operate in materia. Anche in linea con quanto sistematicamente affermato e ribadito nei documenti sottoscritti dai Ministri europei responsabili per la formazione superiore, l'istruzione universitaria è *un bene pubblico e una responsabilità pubblica*.

Per questi motivi la Commissione ritiene che le decisioni relative alle modalità di applicazione e di utilizzo dei risultati delle valutazioni dell'ANVUR (come ad esempio le decisioni sui criteri di ripartizione di risorse su base premiale o la decisione di sopprimere o meno sedi o corsi di studio) rientrino nella competenza esclusiva, di valenza eminentemente politica, del Governo. In tal senso, la prospettiva che la revisione periodica degli indicatori avvenga con la procedura prevista dai citati artt. 6, co. 4, e 10, co. 6, d.lgs. 19/2012, rende particolarmente evidente la necessità di un intervento normativo che ridefinisca nella logica esposta il quadro delle competenze.

La l. 341/1990 attribuisce al CUN specifiche competenze nel processo di approvazione dei Regolamenti didattici di Ateneo, dei quali gli ordinamenti dei corsi di studio costituiscono parte integrante¹⁰. Il CUN è dunque chiamato a esprimersi su ogni aspetto dell'ordinamento didattico di ogni corso di studio, sia di nuova istituzione sia in sede di modifica, e non soltanto entro i limiti stabiliti dall'art. 2, co.

⁹ Si vedano in particolare gli artt. 6, co. 1; 7, co. 5 e 6; 8, co. 7 e 9; 9, co. 6; 10, co. 1, che sottraggono al governo politico le effettive potestà decisionali, vincolandolo alle determinazioni dell'Agenzia.

¹⁰ Legge 19 novembre 1990, n. 341. Art. 11. Autonomia didattica:

"L'ordinamento degli studi dei corsi di cui all'art. 1, nonché dei corsi e delle attività formative di cui all'art. 6, comma 2, è disciplinato, per ciascun ateneo, da un regolamento degli ordinamenti didattici, denominato "Regolamento didattico di ateneo". Il regolamento è deliberato dal senato accademico, su proposta delle strutture didattiche, ed è inviato al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica per l'approvazione. Il Ministro, sentito il CUN, approva il regolamento entro 180 giorni dal ricevimento, decorsi i quali senza che il Ministro si sia pronunciato il regolamento si intende approvato. Il regolamento è emanato con decreto del rettore."

2 del d.m. 47/2013. Si noti che il CUN svolge questa funzione, che gli è attribuita dalla legge, in virtù delle competenze di cui dispone per la sua particolare articolazione in Aree disciplinari.

A norma dell'art. 11, co. 3, d.m. 270/2004¹¹, l'ordinamento di un corso di studio comprende, oltre al quadro delle attività formative, gli obiettivi formativi del corso e le caratteristiche della prova finale. La frammentazione delle competenze sugli ordinamenti e la loro ripartizione tra CUN e ANVUR, definita all'art. 2 d.m. 47/2013, appare dunque non conforme con quanto stabilito dalla legge, ed è inoltre, nei fatti, inapplicabile. L'esame di un ordinamento o della modifica di una qualsivoglia sua parte richiede invero una valutazione complessiva dello stesso ordinamento, diretta a verificare la coerenza e la consistenza tra tutti i diversi elementi che lo costituiscono, che non può essere limitata ad alcuni aspetti soltanto o frammentata incoerentemente fra organismi diversi.

Le scelte del d.m. 47/2013 hanno già creato gravi problemi di incoerenza, in quanto agli atenei è stata data facoltà di modificare, nella scheda SUA-CDS, gli ordinamenti didattici già approvati. Le modifiche apportate dagli atenei, talora su richiesta dell'ANVUR e talora anche di propria iniziativa e senza controllo alcuno, hanno determinato incoerenze e disallineamenti rispetto all'ordinamento approvato e talora perfino non conformità rispetto alla normativa vigente.

È perciò necessario stabilire che esse siano redatte con linguaggio appropriato e che:

- a) ogni modifica di ordinamento sia approvata dal CUN;
- b) le parti della scheda SUA-CDS, ricopiate dall'ordinamento didattico, siano non modificabili;
- c) gli atenei siano messi tempestivamente a conoscenza di quali parti dell'ordinamento didattico sono trasferite nella scheda SUA-CDS e quali parti di quest'ultima sono rese pubbliche e consultabili dagli studenti.

La Commissione ritiene che, di per sé, né un ordinamento ben progettato e ben redatto né la disponibilità di adeguate risorse strutturali e di docenza sono sufficienti a garantire la qualità del corrispondente corso di studio. Un "accreditamento" operato *ex-ante* non offre infatti alcuna garanzia che ciò che è in esso indicato trovi poi coerente ed efficace realizzazione nel corso di studio svolto in concreto. L'effettiva coerenza e l'efficacia del corso non possono che essere valutate *ex-post* sulla base dei risultati conseguiti, ed è questo appunto ciò che ci si deve aspettare da un'agenzia di valutazione.

In tale ottica anche l'art. 2, co. 3, lett. b, d.m. 47/2013 appare incongruo e, prima ancora, in contrasto con la l. 341/1990, visto che non è compito dell'ANVUR verificare "la rispondenza degli obiettivi formativi ai risultati di apprendimento attesi e agli sbocchi occupazionali individuati, nell'ambito di percorsi formativi di cui si chiede l'attivazione", ma che all'agenzia spetterebbe invece propriamente di stabilire la rispondenza tra gli obiettivi di apprendimento e gli sbocchi occupazionali

¹¹ Decreto 22 ottobre 2004, n.270 (Moratti). Art.11, comma 3

"Ogni ordinamento didattico determina:

- a) le denominazioni e gli obiettivi formativi dei corsi di studio, indicando le relative classi di appartenenza;
- b) il quadro generale delle attività formative da inserire nei curricula;
- c) i crediti assegnati a ciascuna attività formativa e a ciascun ambito, riferendoli per quanto riguarda quelle previste nelle lettere a) e b), dell'articolo 10, comma 1, ad uno o più settori scientifico-disciplinari nel loro complesso;
- d) le caratteristiche della prova finale per il conseguimento del titolo di studio."

attesi, così come dichiarati nell'ordinamento, e gli effettivi apprendimenti e sbocchi occupazionali conseguiti.

La Commissione ritiene che vada ripristinata la conformità del disegno organizzativo a quanto previsto dalla legge e che, al fine di garantire la qualità dell'offerta formativa degli atenei italiani nel rispetto della loro autonomia, le competenze vadano attribuite:

- a) mantenendo al CUN, che ne ha prerogative ed *expertise*, l'esame *ex-ante* degli ordinamenti nel loro complesso;
- b) affidando all'ANVUR il compito di definire *ex-ante* specifici indicatori e criteri per l'accREDITamento e per la valutazione periodica *ex-post* dell'efficienza e dei risultati conseguiti, secondo quanto previsto all'art. 5, co. 3, lett. a) e b), l. 240 del 2010.
- c) mantenendo in capo al Ministro dell'Università e della Ricerca la responsabilità finale della decisione su autorizzazioni e finanziamenti, sulla base della valutazione dell'Agenzia, fermo restando che l'eventuale revoca dell'accREDITamento sia disposta a valle di una fase di contraddittorio con l'ateneo destinatario della misura.

La Commissione ritiene pertanto necessaria la revisione dell'intero art. 2 d.m. 47/2013 e degli artt. 6, co. 1; 7, co. 5 e 6; 8, co. 7 e 9; 9, co. 6; 10, co. 1, d.lgs. 19/2012.

5. *Rilevanza e modalità della valutazione della ricerca ai fini AVA*

Per quanto riguarda la *valutazione periodica* il d.m. 47/2013 ed i suoi allegati chiamano in causa, nell'assegnazione delle risorse, anche la valutazione della ricerca (art. 5, co. 1, n. 1, e co. 2).

E' evidente che ANVUR intende, per mezzo di questo provvedimento, dare continuità alla VQR anche ai fini della valutazione di sedi e corsi di studio. La Commissione non può non rilevare tuttavia che l'incombente, ove non si risolve nella semplice e pedissequa assunzione dei risultati della VQR nazionale (di per sé poco significativi a questi fini, se non altro per ragioni di data), consiste in una seria attività di valutazione della ricerca, e rischia pertanto di appesantire eccessivamente gli oneri degli uffici amministrativi e dei Presidi di qualità, rendendo il processo difficilmente sostenibile nel suo complesso. E' parimenti evidente del resto che la ricerca, per definizione, può essere valutata solo *ex post*, sulla base dei suoi prodotti, e non può quindi essere assunta come criterio di accREDITamento *ex ante*.

La Commissione comprende la necessità di considerare anche il profilo della ricerca, che solo può conseguire a un aggiornamento della VQR. Ritiene tuttavia eccessivamente gravoso il meccanismo di indicatori definito dal d.m. 47/2013 e esorbitante il peso ad essi conferito ai fini della valutazione della sostenibilità economico-finanziaria degli atenei. Suggestisce quindi di separare, quanto meno sfasando temporalmente, le incombenze connesse alla valutazione della didattica da quella connesse alla valutazione della ricerca, in modo da non gravare sulle strutture con la contestuale richiesta di adempimenti materiali per le due diverse valutazioni. Suggestisce ancora, se la valutazione della ricerca è ritenuta elemento inderogabile ai fini della valutazione AVA, di utilizzare soltanto alcuni degli indicatori VQR, al fine di evitare inutili ridondanze.

6. *Incoerenze nella scheda SUA-CDS*

La Commissione comprende che l'idea di fondo della scheda SUA è di rendere conto della situazione dei corsi di studio all'ANVUR e al Ministero in una logica di trasparenza e di responsabilizzazione.

Nel corso dell'istruttoria condotta sono state registrate numerose e svariate criticità, anche sulla base di segnalazioni specifiche provenienti dagli atenei. In generale la Commissione ritiene che si tratti di problemi effettivi che meritano di essere considerati e risolti. Si riserva di approfondirli e prendere posizione nel dettaglio se il Ministero lo riterrà opportuno.

Una considerazione di fondo riguarda l'eccesso di adempimenti burocratici e la rigidità e non infrequente incoerenza delle procedure imposte dal sistema informatico, che hanno pesantemente condizionato la progettazione didattica, e che certamente esigono di essere attentamente rivisitate. Modificare, nel sistema, tutto ciò che riduce, o comunque scoraggia, ordinamenti flessibili appare un'assoluta priorità.

7. *Rigidità dei requisiti di docenza e conseguente cristallizzazione dell'offerta formativa*

La Commissione condivide i principi che sottendono i requisiti di docenza inseriti nel d.m. 47/2013 (necessità di un numero minimo di docenti per l'attivazione di un corso di studio, introduzione del concetto di numero di ore di didattica assistita massima erogabile), osserva tuttavia che è necessario avere ben presente l'impatto che i requisiti posti hanno nel contesto in cui gli atenei si trovano oggi ad operare, nel quale i pensionamenti sono scarsamente rimpiazzabili per il perdurare dei vincoli al *turn over*. La Commissione prende atto della gradualità di introduzione di tali requisiti, ma ritiene che essi debbano essere valutati nella situazione di regime, che il d.m. 47/2013 assume come obiettivo di qualità da raggiungere. Ponendosi pertanto in tale ottica, la Commissione formula le considerazioni che seguono.

La l. 127/1995 (non modificata per quanto qui rileva dai successivi interventi normativi)¹² stabilisce che l'ordinamento degli studi dei corsi universitari sia disciplinato dagli atenei in conformità a criteri generali definiti con uno o più decreti del Ministro, sentiti il CUN e le Commissioni Parlamentari competenti.

I decreti che definiscono i criteri generali previsti dalla legge Bassanini sono il d.m. 270/2004 e i successivi decreti ministeriali ed interministeriali con i quali, sulla base dello stesso d.m. 270/2004, sono state ridefinite le classi dei corsi di laurea e dei corsi di laurea magistrale. Questo quadro non è modificato dal d.m. 47/2013 (si veda l'art. 9, co. 6).

In particolare i dd.mm. 16 marzo 2007, che definiscono la quasi totalità delle classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale, nello stabilire¹³ il grado minimo di

¹² Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis), art. 17, co. 95:

"L'ordinamento degli studi dei corsi di diploma universitario, di laurea e di specializzazione di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge 19 novembre 1990, n. 341, è disciplinato dagli atenei, con le modalità di cui all'articolo 11, commi 1 e 2, della predetta legge, in conformità a criteri generali definiti, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia, sentiti il Consiglio universitario nazionale e le Commissioni parlamentari competenti, con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con altri Ministri interessati, limitatamente ai criteri relativi agli ordinamenti per i quali il medesimo concerto è previsto alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero da disposizioni dei commi da 96 a 119 del presente articolo."

¹³ Decreti ministeriali 16 marzo 2007, art. 1, comma 9:

"Ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, l'attivazione di un corso di laurea con i nuovi ordinamenti di cui al presente decreto può essere disposta esclusivamente nel caso in cui insegnamenti corrispondenti ad almeno 90 crediti (60 per i corsi di laurea magistrale) siano tenuti da professori o ricercatori inquadrati nei relativi settori scientifico-disciplinari e di ruolo presso

copertura con professori o ricercatori inquadrati nei relativi settori scientifico-disciplinari, non pongono distinzioni tra settori di base, caratterizzanti e affini o integrativi. Il d.m. 47/2013 stabilisce invece il numero minimo di professori di riferimento appartenenti ai soli settori di base e caratterizzanti, modificando così in maniera sostanziale quanto stabilito dai decreti del 2007, dato che:

- a) il d.m. 270/2004 stabilisce che i decreti sulle classi possono vincolare non più del 50% dei crediti delle attività formative di base e caratterizzanti dei corsi di laurea (art. 10, co. 2) e non più del 40% dei crediti delle attività formative caratterizzanti dei corsi di laurea magistrale (art. 10, co. 4) sul totale richiesto per conseguire il titolo;
- b) stabilire che dei 12 docenti di riferimento dei corsi di laurea almeno 9 appartengano ai settori di base o caratterizzanti si traduce in vincoli aggiuntivi rispetto ai decreti sulle classi;
- c) stabilire che degli 8 docenti di riferimento dei corsi di laurea magistrale almeno 5 appartengano ai settori caratterizzanti si traduce in vincoli aggiuntivi rispetto ai decreti sulle classi;
- d) la formula prevista nel d.m. 47/2013 per l'incremento della docenza in misura proporzionale al superamento del limite massimo della numerosità massima della classe è immotivatamente più gravosa rispetto a quella fissata dal d.m. 17/2010, in quanto richiede un numero maggiore di docenti rispetto al passato a parità dell'aumento del numero degli immatricolati;
- e) le classi sono strutturalmente molto diverse tra loro, poiché prevedono un numero minimo di CFU compreso tra 75 e 90 per le attività formative di base e caratterizzanti delle lauree e un minimo compreso tra 35 e 48 per le attività formative caratterizzanti delle lauree magistrali; pertanto stabilire vincoli uguali per tutte le classi e per tutte le tipologie di corso di studio (professionalizzante o meno¹⁴) appare irragionevole perché trascura la loro imprescindibile diversità di struttura;
- f) in classi di laurea magistrale, nelle quali vi sono spesso pochissimi SSD caratterizzanti (ad esempio LM-18 Informatica, LM-21 Ingegneria biomedica, LM-27 Ingegneria delle telecomunicazioni, LM-32 Ingegneria informatica prevedono soltanto due SSD), i docenti di riferimento richiesti risultano in numero spropositato, così da rendere il corso di studio monotematico e rigidissimo e precludere ogni flessibilità e interdisciplinarietà;
- g) la rigidità che ne deriva ostacola pesantemente l'obiettivo di sviluppare percorsi di internazionalizzazione delle università;
- h) l'utilizzo acritico di vincoli numerici sulla docenza, in un periodo oltretutto di forte e incontrollata riduzione dell'organico, obbliga gli atenei, come è già accaduto con il d.m. 17/2010, a rivedere e anche a snaturare i propri ordinamenti, senza alcuna garanzia che tali modifiche portino a un effettivo miglioramento della qualità dell'offerta. A differenza di quanto accade per i CdS attivati presso la sede centrale, per l'accreditamento iniziale dei CdS

l'ateneo, ovvero in ruolo presso altri atenei sulla base di specifiche convenzioni tra gli atenei interessati. Nessun professore o ricercatore di ruolo può essere conteggiato in totale più di due volte per insegnamenti comunque tenuti in corsi di laurea o in corsi di laurea magistrale, sia nel proprio che in altri atenei."

¹⁴ Decreto 22 ottobre 2004, n.270 (Moratti)

art.3, commi 4 e 5:

"4. Il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, anche nel caso in cui sia orientato all'acquisizione di specifiche conoscenze professionali.

5. L'acquisizione delle conoscenze professionali, di cui al comma 4 è preordinata all'inserimento del laureato nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle correlate attività professionali regolamentate, nell'osservanza delle disposizioni di legge e dell'Unione europea e di quelle di cui all'articolo 11, comma 4".

attivati presso sedi decentrate, il d.m. 47/2013 prevede il possesso dei requisiti di docenza previsti a regime. Dal punto di vista della qualità dell'offerta formativa sfugge il motivo per cui la collocazione geografica del CdS determini un diverso trattamento in termini di docenti di riferimento. Si ritiene che le regole debbano essere omogenee, permettendo di arrivare gradualmente a regime anche nelle sedi decentrate.

È ormai accertato con evidenza sperimentale che l'introduzione di requisiti minimi/necessari di professori e l'adozione generalizzata di burocratici vincoli numerici (d.m. 544/2007, nota 160/2009, d.m. 17/2010) hanno prodotto nel tempo effetti devianti e distorsivi sui corsi di studio. È stato infatti da più parti evidenziato che tali vincoli, lungi dal garantire una assicurazione della qualità, hanno piuttosto spinto gli atenei a concentrarsi sul loro rispetto formale piuttosto che sulla effettiva qualità dell'offerta formativa. Più e più volte è stato segnalato che le sempre più numerose richieste di cambi di SSD da parte degli atenei per i propri docenti, la cancellazione o l'incongruo spostamento tra le attività affini o integrative di insegnamenti appartenenti a SSD fondamentali ma non coperti da docenti degli stessi SSD, l'abnorme crescita dei CFU dichiarati a scelta dello studente erano indotti da tali provvedimenti: in definitiva è ormai chiaro che vincoli altamente prescrittivi posti *ex-ante* producono scarsa trasparenza e stravolgimenti talora sostanziali e immotivati sotto il profilo della coerenza formativa degli ordinamenti approvati e dell'offerta didattica. Il fenomeno ha assunto una dimensione tale da poter incidere altresì sulle politiche di reclutamento dei docenti da parte degli Atenei, inducendoli a riservare le esigue risorse di cui dispongono per bandire procedure di valutazione relative ai soli settori concorsuali corrispondenti alle prescrizioni ministeriali relative ai requisiti di docenza, determinando in tal modo il sostanziale depauperamento, e in prospettiva l'azzeramento, di molte discipline non "utili" a rispettare i requisiti numerici posti, ma fondamentali anche per realizzare la interdisciplinarietà e trasversalità dell'offerta formativa.

La Commissione, anche sulla base di tali considerazioni, ritiene urgente superare i vincoli derivanti dalla meccanica applicazione di rigidi e generalizzati parametri posti *ex-ante* e di transitare rapidamente da un modello "autorizzativo" a un modello "valutativo", capace di entrare effettivamente nel merito.

Ritiene pertanto necessaria una revisione complessiva dei Requisiti di docenza previsti nell'allegato A, lett. b), d.m. 47/2013, nel rispetto di quanto stabilito all'art. 1, co. 9, dd.mm. 16 marzo 2007, di Determinazione delle classi delle lauree¹⁵ e di Determinazione delle classi delle lauree magistrali¹⁶.

Ai fini esclusivamente didattici, la Commissione suggerisce inoltre di valutare la possibilità di considerare affini tra loro gli insegnamenti appartenenti ad aggregazioni più ampie dei singoli settori disciplinari, come ad esempio i settori concorsuali o altri raggruppamenti di settori disciplinari che possono essere equivalenti.

¹⁵ "Ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, l'attivazione di un corso di laurea con i nuovi ordinamenti di cui al presente decreto può essere disposta esclusivamente nel caso in cui insegnamenti corrispondenti ad almeno 90 crediti siano tenuti da professori o ricercatori inquadrati nei relativi settori scientifico-disciplinari e di ruolo presso l'ateneo, ovvero in ruolo presso altri atenei sulla base di specifiche convenzioni tra gli atenei interessati. Nessun professore o ricercatore di ruolo può essere conteggiato in totale più di due volte per insegnamenti comunque tenuti in corsi di laurea o in corsi di laurea magistrale, sia nel proprio che in altri atenei."

¹⁶ "Le Università di norma attivano corsi di studio con i nuovi ordinamenti di cui al presente decreto, mediante apposite deliberazioni, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del decreto ministeriale 22 ottobre 2004 n. 270, tenendo conto delle esigenze che insegnamenti corrispondenti ad almeno 60 crediti siano tenuti da professori o ricercatori inquadrati nei relativi settori scientifico-disciplinari e di ruolo presso l'ateneo, ovvero in ruolo presso altri atenei sulla base di specifiche convenzioni tra gli atenei interessati. Nessun professore o ricercatore di ruolo può essere conteggiato in totale più di due volte per insegnamenti comunque tenuti in corsi di laurea o in corsi di laurea magistrale, sia nel proprio che in altri atenei."

8. Offerta erogabile (DID)

Molte segnalazioni giunte alla Commissione riprendono il problema dei crediti e delle ore di didattica frontale. Non è chiara in particolare la ragione per la quale per tutte le tipologie di insegnamento e di ateneo sia mantenuto un unico parametro fisso pari a 120 ore (comunque sotto alla media europea) per i docenti, e a 60 ore per i ricercatori (quando in realtà è prassi che molti docenti ne facciano ben di più). Alla Commissione pare evidente che strutture accademiche diverse possano presentare al riguardo esigenze diverse delle quali dovrebbe ragionevolmente essere tenuto conto nella fissazione dei parametri dell'offerta erogabile. Un politecnico, una facoltà di medicina, una generalista, una umanistica hanno infatti all'evidenza esigenze didattiche fortemente differenziate.

La scelta operata nel d.m. 47/2013 con riguardo al parametro di sostenibilità della didattica ha condotto a risultati formalistici, e induce chi lo applica a soluzioni irragionevoli e meramente formali al fine di "fare tornare i conti", come ad esempio l'abbassamento delle ore frontali per CFU, fino a raggiungere livelli paradossali, quale l'utilizzo dei "minuti" che compongono l'ora. Ancora, i limiti posti alla possibilità di stipulare contratti con esterni sacrificano incomprensibilmente un'opportunità che costituisce una potenziale ricchezza, in termini di interdisciplinarietà dell'offerta didattica e dei contatti con il mondo del lavoro. La norma è particolarmente negativa per i corsi di studio altamente professionalizzanti, dove il contributo della docenza esterna è condizione imprescindibile, come ad esempio nei Corsi di laurea in ottica e optometria (Classe L-30 Fisica) i cui laureati trovano immediato impiego, ma che dovranno essere chiusi sulla base dei criteri numerici adottati.

La Commissione osserva ancora che gli atenei non sono messi nella condizione di poter adeguatamente valutare la dimensione della loro possibile offerta didattica e sono lasciati soli nella sua programmazione. In assenza di politiche generali di dimensionamento dell'offerta formativa, gli atenei non sono nella condizione di calibrare la loro offerta sulle effettive esigenze del mercato del lavoro e denunciano da tempo la mancanza di indirizzi chiari definibili solo a livello nazionale appunto. In questo senso, la Commissione rileva l'evidente irragionevolezza, anche considerato l'elevato numero di studenti fuori sede, del requisito della rispondenza tra gli obiettivi formativi dei CdS e le possibilità di occupazione *sul territorio*. Il limite presuppone infatti una scarsa mobilità geografica degli studenti, che non corrisponde alla realtà della situazione universitaria nazionale, e determina un irrigidimento dei meccanismi di definizione dell'offerta su modelli occupazionali già consolidati, a scapito della trasversalità di competenze e di apprendimenti che potrebbe stimolare l'imprenditorialità e in generale nuove (e quindi imprevedibili a priori) forme di occupazione.

La Commissione rileva inoltre ancora una volta come la fissazione *ex-ante* dei vincoli appaia comunque discutibile nella sua quantificazione, in quanto non ancorata a dati oggettivi e in quanto non è affatto dimostrato che il rispetto degli elementi individuati garantisca risultati positivi, mentre una maggiore autonomia, la partecipazione al procedimento di determinazione dei requisiti e della loro misura, e la prospettiva di una verifica *ex post* contribuirebbero a responsabilizzare gli atenei.

La Commissione osserva infine come, di fronte a maglie eccessivamente strette, gli atenei siano prevedibilmente tentati di rispondere alle sollecitazioni valutative in modo strumentale alla mera soddisfazione dei criteri formali, e che non dovrebbe essere questa la logica dell'*autovalutazione*.

9. Ostacoli all'internazionalizzazione

A giudizio della Commissione un rischio ulteriore di vincoli eccessivamente stringenti è la disincentivazione dell'internazionalizzazione dell'offerta didattica, che corrisponde invece a uno degli obiettivi più desiderabili nel sistema della formazione universitaria. Le ragioni sono evidenti e consistono fra le altre: *a)* nell'allontanano dagli standard internazionali (ad esempio in conseguenza della soglia determinata dal numero massimo di esami); *b)* nell'impossibilità di garantire la flessibilità necessaria per tenere conto dei sistemi degli atenei stranieri con i quali possono essere attivati corsi di laurea congiunti; *c)* nell'impossibilità di riconoscere per l'accREDITAMENTO l'impiego di docenti stranieri, pur titolati, non inseriti nell'organico.

La Commissione ribadisce quanto già rilevato sull'opportunità di incentivare l'accREDITAMENTO degli atenei da parte di enti e agenzie veramente terze, perché riconosciute a livello internazionale (*QUACING, EQUIS*). L'accREDITAMENTO dovrebbe basarsi sul rispetto di *requisiti minimi irrinunciabili* e sull'adesione a *principi generali*, la cui declinazione andrebbe valutata in ogni specifico contesto. Per competere, o quanto meno presentarsi con credibilità nell'arena internazionale, l'offerta didattica dei corsi di laurea deve essere comparabile a quella degli standard europei; deve essere consentito l'inserimento di docenti di altre università straniere, titolati, come *visiting professors* nei corsi di laurea in lingua straniera (oltre alle *joint affiliations* che risultano difficilmente percorribili nella pratica); deve essere garantita sufficiente flessibilità nei corsi di laurea congiunti con atenei stranieri (che cioè si svolgono in parte in Italia e in parte all'estero) per garantire che almeno per il periodo trascorso all'estero possano essere accettate le regole degli atenei partner, fatti salvi i *requisiti minimi irrinunciabili* e i *principi generali*.

10. Università statali e non statali, università telematiche e corsi di studio a distanza

L'obiettivo dichiarato e condivisibile del complesso processo di valutazione/accreditamento avviato è garantire la qualità dell'offerta formativa del sistema universitario italiano. Il sistema comprende, oltre alle università e agli istituti statali a ordinamento speciale, anche le università non statali e telematiche che, rilasciando titoli di studio aventi il medesimo valore legale, dovrebbero garantire comparabili livelli di qualità.

Se pertanto la qualità, come si evince dal d.m. 47/2013, è correlata al grado di copertura degli insegnamenti da parte di docenti di ruolo, si dovrebbe considerare immotivata la distinzione effettuata nel decreto fra requisiti di docenza previsti per i corsi di studio offerti dalle università statali e le non statali. Analogamente immotivata risulterebbe in questo contesto anche l'esclusione delle università non statali dal requisito sulla *sostenibilità della didattica*, definita dal parametro DID nell'allegato B al decreto.

Inoltre imporre alle università statali e non statali numeri differenti di docenti appartenenti ai settori di base o caratterizzanti significa imporre vincoli che si traducono in corsi di studio strutturalmente diversi.

La Commissione ritiene che la qualità dell'offerta formativa dei corsi non statali non debba essere inferiore alla qualità garantita per le università statali. Ritiene pertanto necessario rivedere i criteri di accREDITAMENTO per evitare che essi incidano su struttura e contenuti formativi dei corsi di studio.

Con riferimento alle università telematiche, e ai corsi di studio impartiti in forma telematica da università non telematiche, pur ammettendo che l'erogazione dei corsi di studio a distanza possa richiedere un minore impegno di docenza rispetto all'erogazione dei corsi di studio in presenza, è necessario vigilare accuratamente

sulla qualità dell'offerta didattica verificando *ex-post* la rispondenza tra gli obiettivi di apprendimento e gli sbocchi occupazionali attesi dichiarati nell'ordinamento, e gli effettivi apprendimenti e sbocchi occupazionali conseguiti.

In questo caso la Commissione ritiene opportuno prevedere una diversa modalità di accreditamento che comprenda, da parte di ANVUR, la visita in loco di esperti valutatori, la valutazione dell'efficacia didattica e la puntuale verifica dei risultati di apprendimento conseguiti.

4. Conclusioni

In sintesi la Commissione formula le seguenti prime conclusioni.

L'impianto prevalentemente autorizzativo del d.m. 47/2013, basato su accreditamenti concessi in base a criteri numerici applicati in maniera meccanica e generalizzata, e indipendentemente dal contesto in cui andranno a operare e dai risultati ottenuti, ha già dimostrato di produrre, come era prevedibile, un effetto di ridimensionamento dell'offerta didattica universitaria, in larga misura indipendente dalla qualità del servizio formativo erogato.

L'effetto è enfatizzato nelle circostanze attuali da un'evoluzione del personale docente delle università dettata quasi esclusivamente dall'andamento dei pensionamenti e non da scelte culturali specifiche dei singoli atenei. Per questa ragione l'insistenza su vincoli numerici definiti a priori, che non tengano conto delle situazioni specifiche delle università - le quali, a causa di vincoli finanziari e legislativi esterni, non sono in grado, se non in minima parte, di indirizzare il proprio sviluppo con scelte culturali consapevoli - porterà prevedibilmente alla chiusura di corsi di studio validi e molto frequentati in modo del tutto indipendente dalla qualità effettiva dell'offerta formativa, nonché all'introduzione forzata del numero programmato anche in corsi di studio dei cui laureati il paese ha grande necessità.

L'esperienza già maturata in seguito all'introduzione dei dd.mm. 544/2007 e 17/2010 porta quindi a prevedere che gli atenei, per salvaguardare la propria offerta formativa, saranno indotti a modificare gli ordinamenti in modo indipendente dall'esigenza di migliorare la qualità effettiva dei corsi di studio, e a sollecitare cambiamenti di settore scientifico disciplinare dei propri docenti per motivazioni avulse dalle attività formative e di ricerca effettivamente svolte.

E' fondata preoccupazione della Commissione che la forte contrazione dell'offerta didattica del sistema universitario nazionale che si prefigura in esito all'applicazione della normativa AVA, unitamente alla sempre più frequente previsione di numeri programmati a garanzia della qualità dei corsi e del rispetto dei requisiti di struttura, sia destinata a produrre una ulteriore riduzione del potenziale formativo delle università italiane, come noto in fase già fortemente recessiva rispetto al panorama internazionale.

E' opinione della Commissione che l'obiettivo del miglioramento della qualità dell'offerta didattica del sistema universitario italiano possa essere efficacemente perseguito solo attraverso la piena valorizzazione delle valenze culturali presenti nelle università e che solo un'effettiva ed ampia autonomia degli atenei nel programmare, predisporre e realizzare la propria offerta formativa sia in grado di offrire una risposta valida e tempestiva alle esigenze della società.

In questa prospettiva, una valutazione seria e generalizzata dei corsi di studio proposti e dei risultati ottenuti, ovviamente necessaria a garanzia della qualità complessiva dell'offerta formativa, non può basarsi su un modello autorizzativo basato su vincoli numerici, quale è nella sostanza esclusivamente il modello contemplato nel d.m. 47/2013, e deve invece articolarsi in formule di valutazione e controllo che valorizzino e sollecitino la responsabilità dei singoli atenei.

Al pari dell'attività di ricerca, sottoposta a una Valutazione della Qualità (VQR) fondata sulla valutazione *ex-post* dei prodotti, anche l'attività formativa delle università va valutata sulla base dei risultati conseguiti, in termini di efficacia e di efficienza, e non sulla proiezione astratta delle sue teoriche potenzialità.

In questo senso gli obiettivi ai quali la Commissione ritiene che ci si debba orientare devono ispirarsi ai processi di valutazione consolidati nei paesi OCSE più avanzati, che appunto prediligono la valutazione a posteriori e la misura dei risultati raggiunti, sia in assoluto sia in relazione ai parametri che gli atenei si erano dati. Solo in questo modo è possibile pensare di ridurre progressivamente la distanza che da tali modelli ancora ci tiene lontani, seguendo una tempistica realistica che consenta alle diverse università di assimilare, fare propri e implementare correttamente i processi di auto-valutazione, di riesame e di valutazione.

Le Università statali, non statali e telematiche offrono attualmente nel loro complesso poco più di 2000 corsi di laurea, poco meno di 2000 corsi di laurea magistrale e circa 300 corsi di laurea magistrale a ciclo unico. Il costo complessivo per sottoporre tutti questi corsi a un esaustivo processo di valutazione esterna, comprensivo anche della visita in loco di esperti valutatori, può essere stimato in qualche decina di milioni di euro, che andrebbero ripartiti su un numero di anni determinato in base alla frequenza periodica prescelta (di norma da triennale a quinquennale) della valutazione. Questa stima dei costi, basata sui prezzi praticati dalle agenzie europee già operanti sul mercato, non tiene conto degli oneri indiretti a carico degli atenei, oneri che essi già sostengono per corrispondere all'attuale procedura AVA.

Non sfugge alla Commissione che una seria valutazione *ex-post* dell'offerta formativa, condotta secondo il processo previsto nelle ESG, richiederebbe probabilmente uno stanziamento di risorse finanziarie maggiore di quello oggi disponibile. Essa osserva tuttavia che non si tratterebbe comunque di costi proibitivi e che l'impiego delle maggiori risorse risulterebbe ampiamente giustificato, se producesse, come la Commissione ritiene che certamente produrrebbe, un complessivo miglioramento della qualità dell'offerta stessa.

Per questo motivo la Commissione, pur consapevole delle attuali ristrettezze di bilancio e della scarsità delle risorse disponibili, si sente in dovere di mettere in guardia dal rischio che la pur comprensibile preoccupazione per i costi possa ridurre l'intero processo di valutazione a un inutile percorso burocratico, improntato a tecnicismo numerico e a metodi di controllo formali che non consentirebbero di entrare nel merito dell'effettiva qualità dei singoli corsi di studio. Mentre la qualità delle iniziative formative, lo si ripete, può essere seriamente ed efficacemente valutata solo attraverso procedure articolate, idonee a cogliere la consistenza e la portata sostanziale delle iniziative formative valutate e che contemplino anche la visita in loco da parte di commissioni di esperti e competenti valutatori.

Gennaio 2014

Prof.ssa Daria de Pretis

Prof. Pasquale Nappi

Prof. Andrea Stella