



Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Al Sig. Ministro
Prof. Francesco Profumo
SEDE

OGGETTO: Raccomandazione sul Decreto Ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47- Autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica. L'impatto sull'offerta formativa, le criticità e le necessarie azioni correttive

Adunanza del 27/3/2013

Premessa

Con il presente documento il Consiglio Universitario Nazionale si propone di dare seguito alle richieste formulate dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con lettere rispettivamente del 21 febbraio 2011¹ e del 26 aprile 2012².

Con specifico riferimento al Decreto Ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47 – Autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica - il CUN esprime innanzitutto grande preoccupazione nel merito del provvedimento stesso, ritenendo che esso possa imprimere, per la sua stessa impostazione, una nuova accelerazione nella direzione di quel ridimensionamento del sistema universitario italiano, slegato da ogni considerazione di qualità, che questo stesso Consiglio ha recentemente documentato e denunciato nella “Dichiarazione del Consiglio Universitario Nazionale per l'Università e per la ricerca” del 30 gennaio 2013.

Accreditamento e autorizzazione

Il CUN ha ripetutamente evidenziato i guasti e gli effetti devianti che l'introduzione dei requisiti minimi/necessari e l'adozione di invasivi vincoli numerici (Decreto Ministeriale 31 ottobre 2007, n. 544; Nota ministeriale 4 settembre 2009, prot. n. 160; Decreto Ministeriale 22 settembre 2010, n. 17)³ stanno producendo sui corsi di studio. Dall'esame degli ordinamenti risulta infatti sempre più evidente che tali vincoli, lungi dal costituire una assicurazione della qualità, stanno costringendo gli Atenei a concentrarsi sul loro rispetto formale piuttosto che sulla effettiva qualità dell'offerta formativa. Più e più volte il CUN ha segnalato che a tali provvedimenti erano riconducibili le sempre più numerose richieste di cambi di settori scientifico-disciplinari (da ora, SSD) da parte di docenti, la cancellazione o l'incongruo spostamento tra le

¹ Lettera 21 febbraio 2011: "... sarebbe utile ed opportuno che il CUN valuti l'impatto che le nuove normative avranno sul corpo docente e sull'offerta formativa".

² Lettera 26 aprile 2012: "Sarebbe, altresì, utile che il CUN, in collaborazione con gli uffici ministeriali competenti, potesse operare una riflessione sullo stato di attuazione del processo di Bologna, così da poter predisporre un'agenda degli interventi eventualmente necessari per la piena partecipazione dell'Italia allo spazio europeo dell'Istruzione superiore."

³ -Decreto Ministeriale 31 ottobre 2007, n. 544: Definizione dei requisiti dei corsi di laurea e di laurea magistrale afferenti alle classi ridefinite con i DD.MM. 16 marzo 2007, delle condizioni e criteri per il loro inserimento nella Banca dati dell'offerta formativa e dei requisiti qualificanti per i corsi di studio attivati sia per le classi di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 e sia per le classi di cui al D.M. 22 ottobre 2004, n. 270.

-Nota 4 settembre 2009, protocollo, n.160: Ulteriori interventi per la razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa nella prospettiva dell'accREDITAMENTO dei corsi di studio.

-Decreto Ministeriale 22 settembre 2010, n. 17: Requisiti necessari dei corsi di studio.

attività affini o integrative di insegnamenti appartenenti a SSD fondamentali ma non coperti da docenti degli stessi SSD, l'abnorme crescita dei Crediti Formativi Universitari (da ora, CFU) dichiarati a scelta dello studente: in definitiva uno stravolgimento sostanziale, poco trasparente e apparentemente immotivato degli ordinamenti già approvati.

Anche sulla base di tali considerazioni il CUN ha posto l'accento sulla urgenza di superare i vincoli derivanti dalla meccanicistica 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.

Allo scopo di dare soluzione ai problemi sottolineati il CUN ha sostenuto costantemente e con forza la necessità di far nascere un'Agenzia di valutazione, terza rispetto sia al Ministero sia al sistema universitario, che operasse secondo modelli consolidati e condivisi a livello internazionale, in particolare in accordo con quanto stabilito da ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) nel documento Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (da ora, ESG).

Per l'Italia la creazione di un sistema di Quality Assurance era da tempo una necessità, dettata non solo dall'esigenza di rispettare gli impegni assunti in Europa, ma anche dal fatto che il riconoscimento progressivo dell'autonomia (statutaria, amministrativa-finanziaria, didattica, di reclutamento), finalmente attribuita agli Atenei in accordo con quanto sancito dall' art.33 della Costituzione, rendeva necessario introdurre opportuni strumenti di valutazione del corretto esercizio dell'autonomia stessa.

Il Decreto Ministeriale 30 gennaio 2013 n. 47, pur superando alcune criticità presenti nei precedenti DM 544/2007 e DM 17/2010, conserva ancora al suo interno numerosi elementi aventi la medesima impostazione dei citati provvedimenti di natura autorizzativa, nonostante l'esistenza dell'ANVUR, la cui istituzione ha come ragione d'essere anche il superamento di tale impostazione.

Il processo previsto dal decreto prevede, infatti, 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 con visite in loco da parte di esperti valutatori esterni competenti per disciplina. Quest'ultimo modello valutativo potrebbe inserirsi coerentemente all'interno del sistema delle autonomie dell'Università; ma l'esperienza pregressa, l'attuale situazione di scarsità di fondi e la struttura complessiva del decreto portano a prevedere invece una prevalenza del modello autorizzativo.

Un'ulteriore conferma del fatto che in questo decreto il modello autorizzativo sia prevalente sul modello valutativo è contenuta nell'art.6, che scoraggia esplicitamente qualsiasi modifica ai regolamenti didattici dei corsi di studio per tre anni a partire dall'a.a. 2014/15. Un modello valutativo basato, come nel DM 47/2013, 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 ciò non è consentito l'intero processo si trasforma in un mero esercizio burocratico privo di effetti, vanificando la procedura di riesame annuale dei punti di debolezza dei corsi di studio, prevista dagli art.3 e 5 del DM 47/2013, che se eseguita con cura e con la necessaria tempistica potrebbe invece realmente portare a un miglioramento effettivo della qualità dell'offerta didattica.

La valutazione della didattica, così come proposta da ENQA nelle ESG, è una sostanziale novità per l'Università Italiana; essa non fa parte della tradizione della nostra formazione superiore; deve essere accettata gradualmente e richiederà molto tempo per divenire un normale, condiviso e consolidato modus operandi. È necessario gestire la transizione in maniera graduale. Per essere accettata essa deve vedere il coinvolgimento attivo, diretto e convinto delle Università e delle persone coinvolte, ed essere centrata sull'autovalutazione. La forza del modello sta proprio nel rapporto dialettico e costruttivo tra auto valutatori e valutatori esterni che si realizza nelle visite in loco. Se dovesse prevalere la sensazione di dover compilare un'inutile modulistica si andrebbe verso un fallimento certo. Bisogna perciò fare attenzione a non costringere la valutazione entro rigidi schemi burocratici, ma lasciare ampio margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti attuativi, nelle procedure e nelle articolazioni interne; la valutazione va applicata a tutti gli Atenei, statali e non statali, in presenza e telematici, ma è necessario garantire flessibilità dei processi anche in relazione alla dimensione e alla tipologia dell'Ateneo; sarà compito della valutazione ex post, realizzata con le visite in loco, verificare l'efficienza e l'efficacia del modello organizzativo e formativo adottato e del suo reale funzionamento. Occorre infine assicurare una tempistica tale da permettere agli Atenei di operare con la necessaria profondità; tempi troppo stretti portano inevitabilmente a processi affrettati, superficiali e ridotti a puro formalismo.

Competenze del CUN e competenze dell'ANVUR

La legge 19 novembre 1990, n. 341 - Riforma degli ordinamenti didattici universitari - attribuisce al CUN specifiche competenze nel processo di approvazione dei regolamenti didattici di ateneo, dei quali gli ordinamenti dei corsi di studio costituiscono parte integrante⁴. Pertanto il CUN è chiamato a esprimersi sull'ordinamento didattico di ogni corso di studio, sia in sede di nuova istituzione sia in sede di modifica, e non soltanto entro i limiti stabiliti dall'art.2 co.2 del DM 47/2013, e svolge tale funzione, attribuitagli dalla legge, in virtù delle competenze di cui dispone con la sua articolazione in aree disciplinari.

Si ricorda inoltre che, a norma dell'art.11, co.3 del DM n. 270/2004⁵, l'ordinamento di un corso di studio comprende, oltre al quadro delle attività formative, anche gli obiettivi formativi del corso e le caratteristiche della prova finale. Se ne deduce quindi che la frammentazione delle competenze sugli ordinamenti e la loro ripartizione tra CUN e ANVUR, come indicato dall'art.2 del DM n. 47/2013, oltre a essere non conforme a quanto stabilito dalla legge, non è nei fatti applicabile. L'esame di un ordinamento o della modifica di una qualsivoglia sua parte richiede infatti una valutazione complessiva dell'ordinamento stesso, necessaria per verificare la coerenza e la consistenza tra tutti i diversi elementi che lo costituiscono, e quindi non può essere limitato soltanto ad alcuni aspetti o frammentato fra organismi diversi.

Il CUN è ben consapevole che di per sé una buona progettazione di un ordinamento è condizione necessaria ma non sufficiente per garantire la qualità del corrispondente corso di studio. Un "accreditamento" ex ante non offre infatti nessuna garanzia che ciò che è indicato nell'ordinamento trovi poi coerente ed efficace realizzazione nel corso di studio stesso. Tali aspetti non possono che essere valutati ex post sulla base dei risultati conseguiti, ed è questo appunto ciò che ci si deve aspettare da una Agenzia di valutazione come l'ANVUR.

In tale ottica anche l'art.2, co.3, lett. b) del DM n. 47/2013 appare incongruo, oltre che in contrasto con la legge 19 novembre 1990, n. 341, dato che non è certamente compito dell'ANVUR valutare la rispondenza degli obiettivi di apprendimento attesi, nell'ambito di percorsi formativi di cui si chiede l'attivazione, come si legge nel decreto, ma piuttosto valutare la rispondenza tra gli obiettivi di apprendimento attesi dichiarati nell'ordinamento e gli apprendimenti realmente conseguiti.

Riassumendo, la suddivisione di competenze che, oltre a essere coerente con la legislazione vigente, meglio potrebbe garantire la qualità dell'offerta formativa degli Atenei italiani rispettandone al contempo l'autonomia, consiste nel mantenere al CUN, che ne ha la prerogativa e le competenze, l'esame a priori degli ordinamenti nel loro complesso, affidando invece all'ANVUR la valutazione ex post nel merito della qualità della realizzazione dei corsi di studio.

Requisiti di docenza

Per quanto si possano condividere i principi che sottendono i requisiti di docenza inseriti nel decreto (necessità di un numero minimo di docenti per l'attivazione di un corso di studio, e introduzione del concetto di numero di ore di didattica assistita massima erogabili da ciascun docente), occorre tenere presente il contesto in cui tali requisiti si trovano a operare. In particolare, pur apprezzando la gradualità di introduzione di tali requisiti, occorre esaminarli con riferimento alla situazione di regime, indicato dal DM 47 come obiettivo di qualità da raggiungere, tenendo anche conto dei pensionamenti e blocchi del turn over previsti fino alla data del 2016. Ponendosi pertanto in tale ottica valgono le considerazioni qui di seguito sviluppate.

La legge 15 maggio 1997, n. 127 (legge Bassanini bis)⁶ 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

⁴ Disposizioni vigenti sul Regolamento Didattico di Ateneo - legge 19 novembre 1990, n. 341 - art.11. Autonomia didattica. 1. L'ordinamento degli studi dei corsi di cui all'art.1, nonché dei corsi e delle attività formative di cui all'art.6, co.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.

⁵ Decreto 22 ottobre 2004, n.270 (Moratti) - art.11, co.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'art.10, co.1, ad uno o più settori scientifico-disciplinari nel loro complesso;

d) le caratteristiche della prova finale per il conseguimento del titolo di studio.

⁶ 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'art.11, co.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

Ministro, sentiti il Consiglio Universitario Nazionale e le Commissioni parlamentari competenti. I decreti che definiscono i criteri generali previsti dalla legge Bassanini sono il DM 22 ottobre 2004, n. 270 e i DDMM 16 marzo 2007, relativi alle classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale.

Si osserva che i Decreti 16 marzo 2007, nello stabilire⁷ il grado minimo di copertura da parte di professori o ricercatori inquadrati nei relativi settori scientifico-disciplinari, non pongono alcuna distinzione tra settori di base, caratterizzanti e affini o integrativi. Invece, il DM 47 stabilisce il numero minimo di professori di riferimento appartenenti ai soli settori di base e caratterizzanti, modificando in maniera sostanziale quanto stabilito dai suddetti decreti.

Inoltre si segnala che le varie classi sono strutturalmente molto diverse tra loro, prevedendo per esempio un numero minimo di CFU compreso tra 75 e 90 per le attività formative di base o 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 tutte le tipologie di corso di studio (professionalizzante o meno)⁸ appare anche irragionevole perché non tiene presente l'imprescindibile diversità di strutturazione dei vari corsi di studio.

Infine, l'utilizzo acritico di vincoli numerici sulla docenza, in un periodo oltretutto di forte e incontrollata riduzione dell'organico, può portare gli Atenei a rivedere e anche a snaturare i propri ordinamenti, come già successo con il DM 17/2010, malgrado essi siano stati predisposti nel pieno rispetto dei margini di autonomia garantita dalla normativa vigente, senza alcuna garanzia che tali modifiche portino a un effettivo miglioramento della qualità dell'offerta.

Trattamento differenziato per Università statali, non statali e telematiche

L'obiettivo dichiarato e condivisibile del DM 47 è incrementare la qualità dell'offerta didattica del sistema universitario italiano nel suo complesso. Tale sistema comprende, oltre alle Università e agli istituti a ordinamento speciale statali, anche le Università non statali e telematiche. I titoli di studio rilasciati da queste ultime hanno il medesimo valore legale di quelli rilasciati dalle Università statali; quindi i corsi di studio offerti da Università non statali e telematiche, pur nel rispetto delle caratteristiche precipue di queste istituzioni, devono soddisfare criteri di qualità del tutto analoghi. Risulta quindi illogica la distinzione effettuata nel decreto fra requisiti di docenza previsti per i corsi di studio offerti dalle Università statali e quelli previsti per i corsi di studio convenzionali offerti dalle Università non statali: trattandosi dello stesso tipo di corsi di studio devono essere soggetti agli stessi criteri di qualità. Per lo stesso motivo risulta illogica l'esclusione delle Università non statali dal requisito sulla sostenibilità della didattica.

Riguardo alle Università telematiche, per quanto indubbiamente l'erogazione dei corsi di studio a distanza richieda un minore impegno di docenza rispetto all'erogazione dei corsi di studio tradizionali, si invita a vigilare accuratamente sulla qualità dell'offerta didattica di tali Università. Infatti, si segnala come siano presentate al CUN da parte di alcune Università telematiche richieste di istituzione e attivazione di una quantità rilevante di nuovi corsi di studio del tutto insostenibili, come numero e competenze disciplinari, dalla docenza a loro disposizione; avallare questo modo di procedere sarebbe equivalente ad abdicare a un qualsiasi controllo di qualità dell'offerta.

Il prevedibile effetto del DM 47 sull'offerta formativa a regime

L'impianto prevalentemente autorizzativo del decreto, basato su accreditamenti concessi in base a criteri numerici applicati indipendentemente dal contesto in cui andranno a operare, avrà come prevedibile effetto un ridimensionamento dell'offerta didattica universitaria del tutto indipendente dalla qualità.

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.

⁷ Decreti Ministeriali 16 marzo 2007 - art.1, co.9.

Ai sensi dell'art.9, co.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 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 Decreto 22 ottobre 2004, n.270 (Moratti) - art.3, co.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 co.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'art.11, co.4.

Infatti, questo decreto interviene in un momento in cui l'evoluzione del personale docente delle Università è dettata quasi esclusivamente dall'andamento dei pensionamenti e non da scelte culturali specifiche dei singoli Atenei. L'insistere su vincoli numerici a priori che non tengano conto delle situazioni specifiche in un contesto in cui le Università, 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 alla chiusura di corsi di studio validi e molto frequentati in modo del tutto indipendente dalla qualità effettiva dell'offerta formativa.

L'esperienza già avuta a seguito dell'introduzione dei DM 544/2007 e 17/2010 porta quindi a prevedere che gli Atenei, per salvaguardare la propria offerta formativa, saranno costretti a modificare gli ordinamenti in modo indipendente dalla qualità effettiva dei corsi di studio, e a sollecitare cambiamenti di settore scientifico disciplinare dei propri docenti per motivazioni avulse dalla ricerca effettivamente svolta.

Azioni necessarie

Si ribadisce che, nell'ambito di quanto previsto dall'art.33 della Costituzione per perseguire efficacemente l'obiettivo imprescindibile del miglioramento della qualità dell'offerta didattica del sistema universitario italiano, l'unica via che possa permettere la piena valorizzazione delle valenze culturali e una risposta valida e immediata alle esigenze della società consiste nel rispetto completo dell'autonomia degli Atenei in fase di programmazione e realizzazione, seguito da una seria e generalizzata valutazione dei nuovi corsi proposti e dei risultati ottenuti, ponendosi come obiettivo a breve termine l'abbandono del modello autorizzativo basato esclusivamente su vincoli numerici ancora prevalente nel DM 47/2013.

Si tratta inoltre di porsi obiettivi convergenti rispetto ai processi di valutazione consolidati nei paesi OCSE più avanzati, riducendo progressivamente la distanza che ancora ci tiene lontani da tali modelli, procedendo con una tempistica realistica che permetta agli Atenei di implementare correttamente e di fare propri i processi di autovalutazione, riesame e valutazione. Per questo si rende anche necessario destinare risorse finanziarie aggiuntive in maniera molto più consistente rispetto a quelle oggi disponibili, senza che esse vadano a impoverire ulteriormente il FFO degli Atenei.

Il CUN si rende disponibile a fornire ulteriori contributi sulle tematiche sollevate per un ripensamento complessivo dell'impianto del DM 47/2013, anche attraverso la consultazione con il sistema universitario, di cui il CUN è l'organo di rappresentanza, in modo da rendere il decreto stesso più idoneo al raggiungimento degli obiettivi che si prefigge.

Il Presidente

