



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA
Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario

**Parere sugli ulteriori interventi di razionalizzazione e
qualificazione dell'offerta formativa nella prospettiva
dell'accREDITAMENTO dei corsi di studio**

- Dicembre 2009 -

DOC 16/09

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 2 della legge 370/99.

Il Comitato è organo istituzionale del Ministero con il compito di: fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università; predisporre una relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario; promuovere la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione; determinare la natura delle informazioni e dei dati che i nuclei di valutazione degli atenei sono tenuti a comunicare; attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche; effettuare valutazioni tecniche su proposte di nuove istituzioni universitarie statali e non statali in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale; predisporre rapporti sullo stato di attuazione e sui risultati della programmazione; predisporre studi e documentazione sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari; predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università; svolgere per il Ministro attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentate dalle medesime.

Con decreto del 14 maggio 2004, esaurito il primo mandato quadriennale, il Comitato è stato ricostituito e sono stati nominati i seguenti membri: prof. Luigi Biggeri (Presidente), prof. Giovanni Azzone, prof. Carlo Calandra Buonauro, prof. Alessandro Corbino, prof. Giacomo Elias, prof. Luigi Fabbris, dott. Guido Fiegna, dott.ssa Daniela Primicerio, prof. Patrizio Rigatti. In occasione della riunione di insediamento del Comitato, il prof. Giovanni Azzone è stato eletto Vice - Presidente. Il Comitato è stato prorogato con legge 2/8/2008, n. 129.

Il decreto istitutivo assegna al Comitato una segreteria amministrativa e tecnica per assicurare il supporto necessario. Inoltre, per le esigenze derivanti dall'attività del Comitato, possono essere affidati incarichi ad esperti, a gruppi di lavoro, enti e società specializzate per lo svolgimento di ricerche, studi e indagini.

I documenti prodotti dal Comitato si articolano nelle seguenti tipologie:

- DOC Documenti prodotti dal Comitato in ottemperanza alle disposizioni di legge o su richiesta di parere da parte del Ministro;
- RdR Rapporti di ricerca prodotti da altri per conto del Comitato;
- REPRINT Relazioni presentate a convegni e articoli pubblicati in altra sede da parte di componenti del Comitato. Il contenuto di tali studi è, ovviamente, responsabilità degli autori e non frutto del lavoro collegiale del Comitato.

Ulteriori informazioni sul Comitato nazionale e sulla documentazione fin qui prodotta sono contenute nel sito internet: www.cnvsu.it.

La documentazione del preesistente Osservatorio è contenuta nel sito internet: www.murst.it/osservatorio.

Tel. 06/9772.6401 - 6409 - 6410 – fax 06/9772.6480 – e_mail: valuniv@miur.it

INDICE

1. PREMESSA

2. GLI OBIETTIVI DEGLI INTERVENTI PREVISTI PER LA RAZIONALIZZAZIONE E QUALIFICAZIONE DELL'OFFERTA FORMATIVA: VALUTAZIONE DI CARATTERE GENERALE

3. I TRE OBIETTIVI INDICATI NELLA MINISTERIALE 160: VALUTAZIONE DELLA LORO PERSEGUIBILITÀ CON GLI STRUMENTI PROPOSTI

1. Premessa.

Il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu) ha affrontato l'argomento in oggetto, in relazione alla specifica richiesta di parere pervenuta dal Capo Dipartimento per l'Università, l'Alta formazione Artistica, Musicale e Coreutica e per la Ricerca (lettera prot. 164 del 15.9.2009).

Tenuto conto delle indicazioni contenute nella lettera e della richiesta di fare riferimento in modo specifico ai paragrafi 26-47 della Nota Ministeriale n.160/2009, il Comitato dopo alcune considerazioni di carattere generale sul contenuto della suddetta Nota e degli interventi previsti, si sofferma su questi ultimi.

2. Gli obiettivi degli interventi previsti per la razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa: valutazione di carattere generale

Il Comitato ha analizzato il testo della Nota sulla base di tre criteri:

- La chiarezza degli obiettivi alla base della razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa;
- La coerenza tra gli strumenti proposti e tali obiettivi;
- L'applicabilità degli strumenti proposti.

Su ciascuno di tali punti sono emerse perplessità che suggerirebbero una ulteriore riflessione e successiva revisione del testo prima che, a partire da esso, vengano elaborate indicazioni operative puntuali per il sistema universitario.

La preoccupazione di favorire una razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa, in una linea di passaggio all'accreditamento dei corsi di studio, appare giustificata e da condividere. Tuttavia, la **definizione degli obiettivi** del sistema universitario non è chiaramente esplicitata nel documento, mentre è importante che gli obiettivi sia ben definiti e, soprattutto, *misurabili*; vi è semplicemente una indicazione di tre obiettivi generali che si vogliono conseguire con gli interventi proposti e, soprattutto, di una serie di obiettivi della riforma del 1999 che non sono stati pienamente raggiunti. I vari obiettivi di sviluppo del sistema universitario sono stati indicati nelle linee guida del Ministro a suo tempo diffuse, ma sarebbe invece opportuno specificarli in questa Nota in modo chiaro ed anche specificare se gli obiettivi della riforma del 1999 costituiscano ancor oggi delle priorità e quale ne sia l'importanza relativa, in modo da agevolare le politiche dei singoli Atenei.

Una diretta conseguenza della mancata esplicitazione delle priorità è **la difficoltà a valutare la coerenza** tra le soluzioni proposte e gli obiettivi della riqualificazione dell'offerta formativa. Interventi, come ad esempio quelli intesi alla riduzione del numero delle sedi universitarie delocalizzate, non possono essere raggiunti senza una analisi specifica delle caratteristiche delle singole sedi; inoltre, forse potrebbero essere funzionali a stimolare una crescita del numero di immatricolati che sceglie di iniziare il proprio percorso formativo al di fuori della regione di residenza ma, almeno in assenza di un forte incremento delle risorse destinate al diritto allo studio, non possono probabilmente avere un effetto positivo sul tasso di passaggio dalla scuola superiore all'università. In modo analogo, non è chiaro come una riduzione nel numero degli insegnamenti erogati e il conseguente

aumento delle dimensioni delle classi siano destinati a ridurre i tassi di abbandono, quando fattori importanti che incidono su questi sono anche la preparazione acquisita durante la scuola media superiore, l'attività di orientamento, la differenziazione tra studenti a tempo pieno e studenti lavoratori, e così via.

Più in generale, desta qualche preoccupazione la scelta di adottare un **approccio di tipo meramente quantitativo e uniforme** per tutte le Università statali e per tutti i corsi di studio al fine di conseguire una razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa. Come ripetutamente sottolineato negli ultimi rapporti del CNVSU sullo stato dell'università, infatti, ciascuna Università ha una propria storia ed è inserita in differenti e specifici contesti sia economici e sociali; inoltre l'autonomia ha portato i diversi Atenei a scelte, e risultati, profondamente differenti. Strumenti che possono essere funzionali in alcune realtà, possono essere del tutto controproducenti in altre. **Prima di intervenire attraverso un decreto**, appare quindi necessario comprendere le conseguenze attese delle azioni proposte, attraverso una **adeguata attività simulativa**, effettuando cioè una valutazione di impatto dei diversi interventi proposti, che è possibile fare sulla base delle informazioni dettagliate disponibili nei vari data base dei Miur. Analisi di impatto che non può essere rivolta solo al sistema universitario nel suo complesso ma che deve poter essere adattata a differenti tipologie di università, facoltà e corsi di studi, in modo da adattare gli strumenti immaginati alle specificità di ciascuna di esse. Soltanto tenendo conto della reale differenziazione per caratteristiche e funzioni degli Atenei si possono raggiungere gli obiettivi fissati.

Il Comitato pertanto non ritiene opportuno utilizzare una serie di regole così prescrittive indipendentemente dalla situazione dei singoli Atenei, in attesa di attivare le **procedure di accreditamento delle singole offerte formative**; sembrerebbe molto più utile **accelerare l'avvio** di tali procedure di accreditamento, così come lo stesso Comitato ha proposto con appositi documenti a partire dal 2005.

Nella richiamata lettera del 15.9.2009 si dice che gli interventi di razionalizzazione e qualificazione proposti nella Ministeriale n. 160 fanno riferimento a criteri analoghi a quelli utilizzati dal Comitato nel Doc. 7/07. Occorre però rilevare che proprio in tale documento si specificava chiaramente che per monitorare il livello e il miglioramento della qualità della formazione occorre andare oltre la specificazione di requisiti quantitativi e che non poteva più essere rinviata l'implementazione di un sistema di accreditamento dei corsi di studio universitari. In questo periodo ciò non è stato fatto e l'ulteriore utilizzo di indicatori quantitativi specifici per la qualificazione dell'offerta formativa risulta poco convincente, sia perché non si tiene conto delle differenti situazioni, sia perché ciò si configura come un ulteriore rinvio dell'inizio delle procedure di accreditamento. Anche se la realizzazione delle procedure di accreditamento ha un costo non banale, il risultato in termini di razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa sarebbe certamente molto più valido. Del resto le informazioni analitiche disponibili per singolo corso di studio consentono già fin d'ora di individuare le situazioni specifiche sulle quali si dovrebbe intervenire.

Tra l'altro se gli interventi sono dello stesso tipo per tutte le Università statali, essi dovrebbero essere allora **applicati allo stesso modo anche alle cosiddette Università "non-statali" e, ovviamente, anche alle Università telematiche.**

I problemi affrontati nella Nota Ministeriale sono certamente importanti, ma ad avviso del Comitato sono affrontati con approcci e strumenti non adeguati.

3. I tre obiettivi indicati nella Ministeriale 160: valutazione della loro perseguibilità con gli strumenti proposti

Nella Ministeriale n.160, "si ritiene necessario adottare apposite misure che, pur nel rispetto dell'autonomia universitaria, consentano di conseguire i seguenti tre obiettivi:

- A) la determinazione dell'offerta formativa effettivamente sostenibile tramite la definizione di più adeguati parametri quantitativi;
- B) l'eliminazione degli ostacoli organizzativi e formali alla libera circolazione degli studenti;
- C) l'assicurazione che le Università erogino un'offerta formativa qualificata, in coerenza con la Dichiarazione di Bologna e con l'Agenda di Lisbona."

Per ciascuno di essi, e per gli interventi che il Ministero intende attuare per conseguirli, il Comitato avanza le seguenti considerazioni.

Al punto 13 della Ministeriale si dice che gli interventi al riguardo "che sono più direttamente finalizzati a conseguire una significativa riduzione del numero dei percorsi formativi non essenziali e alla conseguente riduzione della spesa in relazione alle risorse disponibili, troveranno inizialmente applicazione solamente per le Università statali".

In primo luogo si deve osservare che, ammesso e non concesso che la presenza di percorsi formativi non essenziali si possa definire soltanto sulla base di parametri quantitativi, non si capisce perché tale eventuale procedura di riduzione di tali percorsi si debba applicare alle sole Università statali come se nelle altre Università non fossero attivati percorsi formativi non essenziali.

Con la adozione del D.M. 31/10/2007 e la definizione dei requisiti necessari le Università sono state invitate a effettuare una migliore riprogettazione della offerta formativa e la maggior parte di loro lo hanno fatto o lo stanno facendo, per cui se si vogliono verificare i risultati occorre esaminare il comportamento di ciascun Ateneo.

Comunque, con riferimento a quelle che nel documento vengono chiamate *criticità di metodo* nel definire i requisiti necessari (paragrafi 42-49) il Comitato fa presente che la **definizione dell'offerta formativa sostenibile** serve soltanto, come già messo in evidenza, con riguardo ai requisiti minimi o necessari per avere dei "campanelli di allarme" su situazioni presumibilmente non valide e non per **ridurre la proliferazione e la frammentazione degli insegnamenti** (come è scritto nel par. 43).

Se questo è l'obiettivo occorre, ad avviso del Comitato, procedere a verificare in quali Atenei e Facoltà la proliferazione e frammentazione degli insegnamenti è elevata e agire su tali situazioni.

La definizione di un *numero massimo di ore di didattica assistita erogabili da ogni docente* e la prescrizione che il numero di ore erogabili in ciascun Ateneo sia pari a questo valore aumentato del 20% avrà certamente l'effetto di ridurre l'ampiezza dell'offerta formativa, ma non si capisce perché dovrebbe costituire una riqualificazione. In ogni caso, assume conseguenze assolutamente differenziate nei diversi Atenei. Negli Atenei che hanno maggiormente gonfiato gli organici, questa prescrizione non comporta alcun problema e consente di mantenere tutti i corsi di studio. Al contrario, negli Atenei più giovani o in quelli che hanno gestito in modo più equilibrato l'organico, potrebbe essere necessario ridurre il numero di corsi di studio o di studenti. Anche la riduzione dell'impiego dei docenti a contratto, che in alcuni casi è certamente troppo elevata, non può verosimilmente conseguire effetti validi se stabilita con una percentuale uguale per tutti gli Atenei. Del resto il riferimento alle 100 ore di didattica contenuto nel documento del Comitato, oltre che essere stato specificato con obiettivi diversi, riguardava le ore di lezione escluse le esercitazioni e altre attività didattiche.

Il problema è poi particolarmente critico in alcune Facoltà se, come appare dalla Nota Ministeriale, si decide di adottare un limite unico, pari a 100 ore. Un esempio è quello delle Facoltà di Architettura, dove l'ordinamento europeo prevede la presenza di consistenti attività didattiche assistite di laboratorio e progettazione che non potrebbero in alcun modo essere erogate se i docenti avessero a disposizione solo 100 ore di insegnamento. Quanto meno occorrerà prevedere limiti diversi per tali facoltà.

Lo stesso può dirsi per quanto riguarda la prescrizione prevista al paragrafo 47 e cioè l'obbligo che tutti gli insegnamenti abbiano una consistenza non inferiore a 6 CFU.

La normativa prevede già un numero massimo di esami (e quindi di insegnamenti) in ogni corso di studio, quindi il vincolo proposto non si traduce in una riduzione del numero di esami per gli studenti.

Non se ne capisce pertanto la ragione. Perché deve essere considerato più virtuoso un Ateneo, o meglio un corso di studio, che ha un insegnamento di 9 CFU e uno di 6 CFU rispetto a un altro che sceglie di avere rispettivamente insegnamenti di 10 e di 5 CFU? Peraltro, questo vorrebbe dire impedire la possibilità di erogare insegnamenti di 30-40 ore di lezione (considerando una corrispondenza media di 8 ore per un CFU), che sono estremamente frequenti nelle migliori Università europee, soprattutto per i corsi più professionalizzanti.

Con riguardo alle richiamate *criticità di contenuto* (paragrafi 25-41), il Comitato osserva che si tratta per lo più di modalità di applicazione, e non di contenuto, a suo tempo decise dal Ministero per consentire agli Atenei il raggiungimento dei requisiti necessari. Pertanto, il Ministero può decidere di eliminare gli sconti nel computo dei docenti necessari, i piani di raggiungimento dei requisiti e il computo delle valutazioni comparative in atto, senza che ciò modifichi il contenuto dei requisiti necessari. Occorre però ricordare che gli Atenei non sono stati messi in grado di effettuare il reclutamento del personale di ruolo e che, se vi sono state delle storture nell'utilizzo e computo delle valutazioni comparative, si possono stabilire delle penalizzazioni a posteriori, per le Università che non si sono comportate correttamente.

Sulle prescrizioni per i *curricula e i corsi interclasse* (presi in esame e regolamentati nei paragrafi 32-36) non si avanzano particolari osservazioni, mentre le indicazioni sul grado di copertura dei settori scientifico disciplinari richiedono una ulteriore riflessione. Aumentare in modo uniforme il *grado di copertura dei settori scientifico disciplinari di base e caratterizzanti da parte della docenza di ruolo* può dar luogo a conseguenze irrazionali. Questa prescrizione non crea difficoltà per quei settori scientifico-disciplinari per i quali all'interno della Facoltà vi è un elevato numero di docenti di ruolo, ma può dare origine a seri problemi per i settori che hanno carenza di docenti di ruolo. In questi ultimi casi verosimilmente non potranno essere attivati corsi di studio (o se ne taglieranno) e quindi si rafforzerà ancora di più la presenza dei primi settori scientifici disciplinari indipendentemente dalla loro necessità. Mentre operare in questo modo è corretto nell'ambito delle lauree magistrali dove si richiede una preparazione scientifica più specifica, non sembra plausibile operare allo stesso modo nell'ambito delle lauree di primo livello dove gli insegnamenti dovrebbero essere di carattere più generale e quindi elargibili anche da docenti di discipline affini (anche al fine di utilizzare tutta la docenza disponibile ed evitare un basso grado di utilizzo della stessa docenza). Esso rischia di determinare una semplice rincorsa ai numeri e non uno sforzo di miglioramento della efficienza legato alla organizzazione dell'offerta (differenziazione dei percorsi in orizzontale e verticale; tempo pieno e tempo parziale; privilegio degli aspetti metodologici della formazione rispetto ai contenutistici). E rischia anche di irrigidire in senso conservativo l'offerta (come consentire un'offerta innovativa se non vi sono ancora – né vi possono essere – i docenti di ruolo richiesti?).

D'altra parte la *riqualificazione dell'offerta formativa e l'aumento della* regola con l'acquisizione dei crediti, non si realizzano semplicemente aumentando il numero dei docenti di ruolo, ma si ottengono verificando il contenuto dei corsi di insegnamento, di primo e secondo livello, e valutando attentamente i carichi di studio richiesti agli studenti. Piuttosto, sarebbe anche utile – nel quadro di interventi di razionalizzazione rivolti a contrastare il fenomeno degli abbandoni e dei ritardi – intervenire per rendere i carichi didattici realmente sostenibili, dando finalmente rilievo al valore dei crediti come “misura dell'impegno” pretendibile (25 ore di lavoro complessivo, tra didattica frontale e studio individuale, per ciascun credito) e non della “rilevanza” della disciplina (come purtroppo molto spesso nei fatti si osserva). Se uno studente medio impegna sei mesi per preparare (e superare) un esame (fatto che l'esperienza dice essere diffuso), a questo dovrebbero – coerentemente – corrispondere 30 crediti (e non i 12/15 che mediamente sono invece ad esso attribuiti), oltre che la sua unicità nel percorso semestrale.

Infine, per quanto riguarda le *regole dimensionali relative agli studenti*, occorre ad avviso del Comitato valutare attentamente gli effetti del definire soglie numeriche in modo indifferenziato e le conseguenze in termini di riduzione di importanti settori dell'offerta formativa, che possono risultare indispensabili per lo sviluppo del capitale umano e della ricerca. Ma su questo punto il Comitato formulerà un apposito parere.

Nel complesso, quindi, gli interventi proposti nella Nota Ministeriale, più che stimolare i dichiarati obiettivi, tra cui quello (il terzo) di erogazione di una offerta formativa qualificata o di riqualificazione dell'offerta formativa, sembrano condurre ad una riduzione, forse "indiscriminata" dell'offerta stessa piuttosto che a una sua qualificazione e, pertanto, dovrebbero essere, come si è detto all'inizio, attentamente riconsiderati.

Quanto al condivisibile obiettivo di eliminare gli ostacoli organizzativi e formali alla libera circolazione degli studenti (argomento per il quale non è stato richiesto un esplicito parere del Comitato), deve dirsi che esso difficilmente può essere raggiunto (in regime di autonomia, valore che non dovrebbe tornare in discussione) attraverso minute prescrizioni (inizio contemporaneo dei corsi, omogeneità dei percorsi, etc.). È noto, d'altra parte, che la mobilità (come trasferimento da un corso di studio ad un altro omologo di diversa sede) trova motivazioni, storicamente (salve le rare ragioni di necessità: trasferimento ad esempio familiare), più che nel proposito di cercare la qualità in quello di una fuga da questa.

Apparirebbe senz'altro preferibile (perché concretamente incentivabile) operare nella direzione di favorire scelte iniziali non legate alla residenza familiare.

Ciò potrebbe avvenire, al primo livello, attraverso una politica di divulgazione delle valutazioni di accreditamento delle strutture migliori e potenziando/favorendo la loro ricettività intesa non solo in termini di case dello studente, ma di risorse complessive: materiali (aule, laboratori, biblioteche, etc.) ed umane (innanzitutto di docenza).

Mentre, al secondo livello, la mobilità degli studenti potrebbe essere favorita differenziando nettamente i requisiti necessari per proporre non solo una offerta di primo livello, ma anche una di secondo (con conseguente incentivazione della mobilità in entrata su questo).