

Università NOTIZIE

A CURA DELL'“UNIONE SINDACALE DEI PROFESSORI UNIVERSITARI DI RUOLO”
Via Cavour, 82 – 50129 Firenze – Tel. 055-291904 – Fax 055-574388
SITO USPUR: www.uspur.it – E-mail: uspur@tin.it

Associata alla “INTERNATIONAL ASSOCIATION OF UNIVERSITY PROFESSORS AND LECTURERS”

Direttore responsabile ANTONINO LIBERATORE

3

ANNO XXVIII NUMERO

MAGGIO-GIUGNO 2008

SOMMARIO

Lettera al Ministro	di Antonino Liberatore	3
Opinioni e commenti		
– Tendenza della condizione occupazionale e formativa dei laureati di primo livello	di Andrea Cammelli	5
– La fondazione del registro europeo delle agenzie di garanzia della qualità	di Renzo Rubele	8
– Proposte minime per la valutazione della ricerca nelle scienze umane	di Italo Michele Battafarano	13
– Questioni aperte circa la valutazione della ricerca nell'ambito delle scienze umane e sociali	di Lorenzo Bianconi	15
– A proposito degli stipendi	di Rosario Nicoletti	19
– A proposito del codice etico	di Lucia Lazzerini	20
L'Uspur per i colleghi		
– Tabelle retribuzioni da Gennaio 2008	a cura di Alberto Pagliarini	22
– Regolamento di Unimed	a cura di Gian Carlo Avanzi	26
– Lettere ai Politici	a cura di Antonino Liberatore	26
Rassegna stampa	a cura di Paolo Stefano Marcato	30

Direttore responsabile
Antonino Liberatore

Comitato di redazione
Aldo Bardusco
Pier Paolo Civalleri
Ennio Lazzarini
Vincenzo Lo Cascio
Paolo Stefano Marcato

Segreteria e redazione
Giovanni D'Oro
Via Cavour, 82 – 50129 Firenze
Tel. (055) 291904 – Fax (055) 574388

Autorizzazione Tribunale di Firenze n. 3183
del 12 dicembre 1983



Ogni articolo firmato esprime esclusivamente il pensiero di chi lo firma e pertanto ne impegna la responsabilità.

Ufficio pubblicità:
Stabilimento Grafico Commerciale S.r.l.
Via Domenico Cimarosa, 14 – 50144 Firenze
Tel. (055) 366.456 – 366.860
Fax (055) 366.860

Impaginazione, composizione e stampa:
Stabilimento Grafico Commerciale S.r.l.
Via Domenico Cimarosa, 14 – 50144 Firenze
Tel. (055) 366.456 – 366.860
Fax (055) 366.860
E-mail:graficom@inwind.it

Distribuzione solo per abbonamento

La fondazione del Registro Europeo delle Agenzie di Garanzia della Qualità

Renzo Rubele[†]

SOMMARIO. § 1. Il Registro delle Agenzie di Qualità nel contesto del Processo di Bologna. § 2. La struttura del Registro. § 3. I protagonisti e le regole operative. § 4. Conseguenze per l'Italia. Conclusioni.

§ 1. Il Registro delle Agenzie di Qualità nel contesto del Processo di Bologna.

Si è svolta il 4 Marzo 2008 a Bruxelles la cerimonia di fondazione dell'EQAR, il Registro Europeo delle Agenzie di Garanzia della Qualità dell'Istruzione Superiore (in inglese: *European Quality Assurance Register*).

L'avvenimento è stato essenziale nel suo svolgimento, ma l'atmosfera, all'Accademia Reale delle Arti e delle Scienze del Belgio, era ugualmente elettrizzante. I Presidenti delle quattro organizzazioni fondatrici del Registro, e cioè l'Associazione Europea delle Università (EUA), l'Associazione Europea degli Istituti di Formazione Superiore (EURASHE) - che rappresenta il "secondo pilastro", non universitario, dell'istruzione post-secondaria -, l'Associazione Europea delle Agenzie di Garanzia della Qualità nell'istruzione superiore (ENQA), e il Sindacato Europeo degli Studenti Universitari (ESU), hanno firmato lo Statuto e pronunciato brevi allocuzioni di rito. Discorsi d'occasione sono stati tenuti dal Commissario Europeo all'Istruzione Ján Figel' e dal Vice-Presidente del *Bologna Follow-Up Group*, il lussemburghese Germain Dondelinger. In seguito, l'Assemblea fondativa è proseguita in seduta privata, e sono stati formalizzati l'assetto e la composizione degli organi statutari.

Il Registro è, in effetti, la prima entità giuridica costituita nel contesto del Processo di Bologna che - com'è noto - dal punto di vista del diritto internazionale (o, volendo, della prassi internazionale) è un semplice coordinamento fra Governi, realizzato tramite documenti comuni e azioni concordate, ma sempre attuate su base volontaria da ciascuno Stato. La struttura di coordinamento del Processo è costituita da un Gruppo di contatto (il *Bologna Follow-Up Group*, abbr. BFUG) di funzionari governativi, o altri rappresentanti dei Governi, incaricato, come suggerisce il nome, di "dare seguito" alle decisioni e alle misure stabilite nella Conferenza Ministeriale biennale per la parte che riguarda l'analisi e la cooperazione politica. Peraltro, poiché la partecipazione al Processo non ha mai registrato defezioni - anzi, il numero degli Stati aderenti è passato da 29 a 46 - e tutti i Comunicati dei Ministri sono sempre stati firmati all'unanimità, la valenza politica e l'impegno a dare esecuzione alle

[†] *Membro del Consiglio Direttivo di EuroScience, ed ex Presidente di Eurodoc - the European Council of Doctoral Candidates and Junior Researchers. Indirizzo: CLEA, Free University of Brussels (VUB), Krijgskundestraat 33, B-1160 Brussels, Belgium. E-mail: renzo@rubele.eu.*

decisioni in maniera consistente nei rispettivi Paesi non risultano sminuiti dal carattere volontario della cooperazione.

In materia di garanzia della qualità il Processo di Bologna aveva fissato già nella Dichiarazione di Bologna del 1999 una linea di azione specifica, che è stata poi ripresa e approfondita nelle Conferenze Ministeriali di Praga (2001) e di Berlino (2003) [1]. E tra la fine del 2000 e l'inizio del 2001 un progetto europeo gestito dal precursore dell'EUA, la CRE (Conferenza dei Rettori Europei), imperniato su alcuni incontri di *brainstorming* e una Conferenza finale, aveva gettato le basi per tutti gli sviluppi successivi in questo campo [2]. In effetti, oltre alla struttura per cicli, la trattazione della qualità costituisce il vero punto centrale del Processo di Bologna, da molti invece identificato "per motivi storici" nella mobilità studentesca. Se è vero che il Programma ERASMUS, lanciato nel 1987 dall'Unione Europea, è stato il precursore del Processo e ne continua a costituire - per così dire - il sostrato materiale, è del pari evidente che, dovendo prendere sul serio l'obiettivo generale della Dichiarazione di Bologna costituito dalla creazione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore nel 2010, le azioni strutturali sono tutte riconducibili all'interno della più generale intrapresa di assicurazione della qualità posta in capo ai sistemi universitari, ai vari livelli. E' anche vero che la definizione e la percezione stessa del concetto di qualità varia parecchio nei diversi sistemi e nei diversi attori all'interno di un sistema. E' essa stessa parte del più ampio modo di vedere le cose nella società, in un ambito che si estende dalla sfera giuridica a quella gestionale. E' quindi fortemente carica di valori, anche politici. Per l'Italia le norme che potremmo ricondurre alla sfera della qualità sono, di fatto, norme di legge o altri regolamenti rigidi (ad esempio, lo schema degli ordinamenti didattici), dalla qual cosa discende la difficoltà oggettiva a comprendere sistemi che operano strutturalmente o comunque già da qualche tempo in modo diverso [3]. Il raggiungimento "progressivo" di un accordo in merito al ruolo e alle caratteristiche della garanzia di qualità nello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore è stato quindi un fatto non scontato né banale, bensì centrale e decisivo.

La Conferenza Ministeriale di Berlino del 2003 aveva stabilito di procedere all'elaborazione di «*un insieme concordato di standard, procedure e linee guida per l'assicurazione della qualità*» e di «*esaminare le modalità per garantire un sistema adeguato di peer-review per le agenzie o altri organismi incaricati dell'assicurazione della qualità e/o accreditamento*». I Ministri avevano indicato nei principali attori sociali del sistema - le istituzioni Universitarie, le altre istituzioni di istruzione post-secondaria, gli studenti e le agenzie di qualità - attraverso i loro organismi di rappresentanza europea (EUA, EURASHE, ESU - a quel tempo denominato ESIB - ed ENQA) i responsabili della stesura di queste regole europee, in tal modo limitando il proprio stesso ruolo e prefigurando (o, se vogliamo, dandone *l'imprimatur*) una geometria dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore a trazione non-governativa. Questo giudizio ovviamente dovrà essere messo alla prova del 2010 e degli ulteriori sviluppi del Processo, ma tale mossa è stata senz'altro

carica di significato. In questo modo la tradizionale divisione all'interno dell'Europa tra i fautori di un ruolo statale nella regolazione dell'istruzione universitaria e tra coloro che invece lo aborriscono è stata in qualche modo risolta a favore di questi ultimi. I Ministri erano e continuano pur sempre a *rimanere lì* per discutere, sorvegliare, porre obiettivi, ma essi stessi hanno implicitamente riconosciuto che il "mettere assieme" più di 40 sistemi preservando allo stesso tempo l'indipendenza accademica delle istituzioni e le diversità di ciascuna di esse non poteva essere risolto solo attraverso un lavoro intergovernativo. Dal limbo del loro formale ruolo consultivo emergevano così a sicuri protagonisti i partner sociali, che, acquisita una nuova dimensione politico-diplomatica, hanno cominciato a rafforzare le loro relazioni reciproche e a denominarsi "*Gruppo degli E4*". Veri e propri incontri regolari fra EUA, EURASHE, ESU ed ENQA, con una presidenza a rotazione, hanno quindi iniziato a fare capolino nella più ampia agenda politica riferibile al Processo di Bologna.

Intanto, il Gruppo di Lavoro incaricato di redigere gli standard europei, sotto il coordinamento dell'ENQA, portava a termine il proprio lavoro rimettendo al BFUG e quindi alla Conferenza intergovernativa di Bergen del 2005 il documento *Standard e Linee Guida per l'Assicurazione della Qualità nello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore*, noto da allora con l'acronimo inglese ESG [4]. Coerentemente con il mandato di Berlino venivano codificati dei principi, suddivisi logicamente in tre sezioni, riguardanti: (a) le attività di valutazione interna alle Università (responsabili in via primaria della propria qualità accademica), (b) le attività di valutazione esterna, e (c) i requisiti di qualità delle agenzie stesse. Le ESG hanno quindi concettualizzato e dato sistemazione ad un quadro multi-livello, flessibile ma solido nella propria essenzialità.

Lo stesso documento nel quale venivano presentate le ESG introduceva poi, distintamente, un modello teorico per quella *peer-review per le agenzie* richiesta a Berlino, tratteggiandone le possibili caratteristiche, e pur tuttavia muovendosi con circospezione fra le diverse sensibilità politiche; esso "chiamava" a un livello superiore, europeo, di architrave del sistema, e definiva in pratica il Registro Europeo come una lista delle agenzie attive in Europa, che distinguesse in maniera netta quelle che operano in accordo con le ESG. La strada era ormai spianata, e il Comunicato finale di Bergen poteva dare il «*benvenuto al principio di un registro Europeo delle agenzie di garanzia della qualità, fondato su esami nazionali*».

§ 2. La struttura del Registro.

Abbiamo accennato in precedenza al fatto che le *European Standards and Guidelines* manifestano già nella propria articolazione sia flessibilità e apertura alla diversità dei sistemi nazionali e alle caratteristiche delle singole istituzioni universitarie sia quell'unitarietà e solidità atte a garantire la dimensione continentale della qualità. Quali erano allora, per quanto riguarda il Registro, le questioni di fondo aperte o che avevano creato discussioni? Fra i punti salienti vi erano la natura legale

dell'organizzazione "custode" del Registro (anch'essa, banalmente, denominata "Registro"), la precisazione dei suoi scopi e della sua struttura, e in particolare se essa dovesse organizzare direttamente le *peer-review* delle agenzie o se dovesse limitarsi a giudicare e validare il lavoro di altre commissioni (nazionali o internazionali). Poi, la composizione del "Comitato del Registro", deputato a decidere sulle inclusioni e sulle esclusioni, e il ruolo dei Governi. E la questione più generale dell'utilizzo delle informazioni ai fini del mutuo riconoscimento delle decisioni - in particolare quelle di accreditamento - delle agenzie operanti in sistemi diversi, sia per quanto riguarda le istituzioni, sia, in ultima analisi, per gli stessi titoli accademici. E ancora: la possibilità di scegliere, da parte di una istituzione, di farsi valutare e/o accreditare da parte di una qualsiasi agenzia presente nel Registro, una volta che questo fosse già operativo e pienamente a regime (qualora permesso dalla propria normativa nazionale), nonché la questione dell'esclusività o non esclusività, cioè se potessero darsi diverse categorie di appartenenza, con l'aderenza piena alle ESG come criterio per una sola di esse. Infine, la questione delle risorse da mobilitare e del personale da impiegare. Tutto questo in una situazione che, come già ricordato, era e rimane variegata - sebbene in divenire - con sistemi nazionali ove l'attività delle agenzie non copre le stesse funzioni, e dove i ruoli e le responsabilità dei vari livelli non sono isomorfi.

Nel biennio 2005-2007 si è lavorato per raggiungere e definire un accordo sugli aspetti concreti del Registro, in parziale rallentamento rispetto all'ottimismo sulla tempistica pronosticato nel rapporto contenente le ESG. In ogni caso il riconoscimento del ruolo motore degli E4 - e in particolare la loro prerogativa ad esserne i membri fondatori, e in definitiva i custodi - era ormai acquisito. Per approfondire le numerose questioni sopra ricordate è risultato strumentale il lavoro di un consulente che, all'inizio del 2006, per incarico degli E4, ha raccolto pareri e formulato modelli concreti in maniera sistematica [5]. Parallelamente, l'Unione Europea, in accordo con il proprio ruolo "di accompagnamento dall'esterno" del Processo di Bologna, ha emanato una Raccomandazione in materia di qualità - la seconda, dopo quella del 1998 - centrata esplicitamente sulla questione del Registro [6]. In questo caso è risultata proficua la discussione messa in moto dal rapporto sullo stato dell'assicurazione di qualità nel 2004 [7] e dal memorandum annesso all'originaria proposta della Commissione [8] - segnatamente le opinioni espresse in sede di dibattito al Parlamento Europeo.

Finalmente, il Rapporto degli E4 alla Conferenza Ministeriale di Londra del 2007 forniva il livello di dettaglio richiesto; esso recitava che *«lo scopo del Registro è di favorire lo sviluppo dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore attraverso la creazione e la gestione di un Registro che dovrà fornire informazioni trasparenti e attendibili circa le agenzie di garanzia della qualità affidabili e credibili che operano in Europa»* [9]. Si riconosceva così come elemento cruciale dell'intera intrapresa del Registro il fatto di poter offrire uno strumento informativo, una specie di bollino di qualità delle agenzie, reso necessario dallo stesso

proliferare a livello nazionale e transnazionale di operatori nel settore della valutazione e dell'accREDITamento, spesso anche *for profit*.

In base al rapporto degli E4, la forma legale del Registro, come organizzazione, sarebbe stata quella di una associazione *non-profit* costituita secondo la legge belga (una *aisbl*, association internationale sans but lucratif) con sede a Bruxelles, e avente come membri fondatori, appunto, EUA, EURASHE, ESU ed ENQA. D'altra parte la struttura sarebbe stata molto snella, giacché il perno del Registro, cioè il comitato incaricato delle decisioni principali, si sarebbe riunito un paio di volte all'anno, utilizzando i risultati degli esami delle agenzie condotti da commissioni di valutazione messe all'opera da competenti autorità nazionali (o eventualmente su incarico delle agenzie stesse). Il comitato avrebbe solamente determinato la *sostanziale conformità* dell'Agenzia ai requisiti espressi nella terza parte delle ESG - che implica in effetti l'osservanza anche della seconda parte -, la cui verifica avrebbe dovuto evidentemente costituire elemento essenziale (anche se non necessariamente l'unico) del processo di valutazione della agenzia in oggetto, ed essere documentato nel rapporto. Per la segreteria del Registro sarebbe bastato un Direttore ed un'altra unità di personale, anche a tempo parziale. Le risorse necessarie per il funzionamento del Registro non avrebbero quindi ecceduto i 250.000 Euro all'anno. Per la fase di *start-up* si sarebbe ottenuta una sovvenzione da parte della Commissione Europea, con la prospettiva, a regime, di ottenere contributi da parte dei Governi e da parte delle Agenzie listate nel Registro. La composizione del Comitato del Registro avrebbe rispecchiato il partenariato fra gli "attori sociali", depositari della nomina dei membri; comunque le personalità scelte, tutte di elevata qualificazione nel campo della garanzia di qualità, avrebbero agito senza vincolo di mandato nei confronti delle associazioni designatrici. A questo riguardo va sottolineato che, con l'ingresso nel 2005 in qualità di membri consultivi del Processo di Bologna anche delle organizzazioni rappresentative delle imprese e dei sindacati (di settore), BusinessEurope ed Education International [Pan-European Structure], gli E4 avevano già considerato l'allargamento ad esse del partenariato, benché in posizione lievemente subordinata. La composizione sarebbe stata pertanto la seguente: due membri per ciascuna delle quattro organizzazioni fondatrici, e uno a testa per BusinessEurope ed Education International. A questi membri effettivi, con pieno diritto di voto, si sarebbero aggiunti cinque osservatori nominati dai Governi, attraverso il BFUG, i quali avrebbero potuto verificare, con la propria partecipazione, il concreto andamento dei lavori, pur senza interferire nelle decisioni fondamentali.

La Conferenza Ministeriale di Londra del 2007 ha preso atto della relazione degli E4 e del modello operativo proposto per il Registro, ribadendo che esso dovrà essere volontario (cioè non sarà obbligatorio per le agenzie chiedere l'iscrizione), auto-finanziato, indipendente e trasparente. Dopo due anni di attività vi sarà una prima valutazione esterna del Registro stesso.

A questo *via libera* dei Ministri ha fatto seguito una fase di definizione dello Statuto e di designazione del primo Comitato del Registro, che ha portato alla cerimonia di fondazione del 4 marzo. Rispetto al rapporto presentato a Londra si è scelto di allargare la composizione del Comitato ad una undicesima persona, il Presidente, individuato dagli altri dieci membri ordinari, ma non internamente ad essi, in modo da fornire una ulteriore garanzia di unitarietà e imparzialità rispetto alle rispettive organizzazioni designatrici. Per quanto riguarda la natura dell'associazione, è stato chiarito che, con la possibilità di creare diverse categorie di soci, titolari di diverse prerogative, gli Stati membri del Processo di Bologna e le altre due organizzazioni intergovernative consultive - il Consiglio d'Europa e il CEPES dell'UNESCO (l'istituto di ricerca sull'insegnamento superiore con sede a Bucarest) - avrebbero potuto affiliarsi al Registro in posizione consona, partecipando all'Assemblea Generale annuale e contribuendo alla determinazione degli indirizzi sociali e alla ratifica dei Regolamenti del Registro. Si tratta, in effetti, di una posizione di pari dignità ma distinta rispetto a quella dei partner sociali, laddove il principio della "doppia maggioranza" (Stati/organizzazioni non governative) è stato iscritto nello Statuto come procedura ordinaria per le decisioni dell'Assemblea. D'altra parte, come già ricordato, le decisioni fondamentali per la tenuta del registro - ammissione ed esclusione delle agenzie - rimarranno prerogativa del Comitato del Registro, e avverso ad esse sarà possibile eventualmente appellarsi solo ad un Collegio per i Ricorsi, che potrà, motivatamente, obbligare il Comitato ad un nuovo esame della candidatura.

§ 3. I protagonisti e le regole operative.

Nella costruzione concreta della nuova organizzazione, gli E4 hanno mantenuto in ogni momento - se così si può dire - le redini del comando. Al fine di alleggerire il Comitato del Registro dalle incombenze amministrative, la funzione di gestione delle attività quotidiane, in buona parte svolte dal Direttore e da un assistente (che saranno reclutati nel corso del 2008, e per ora affidate ad un project manager) è stata posta in capo ad una Giunta Esecutiva, formata da un rappresentante per ciascuno dei membri fondatori. Ed è questo quadrumvirato che si è presentato il 4 marzo in fase "costituente" (benché la sua composizione costituisse essa stessa oggetto di ratifica dell'Assemblea fondativa). Sotto la presidenza di Lesley Wilson, Segretaria Generale dell'EUA, la giunta, costituita anche dalla Segretaria Generale dell'ENQA Emmi Helle, a cui è stata affidata la funzione di tesoriere del Registro, da Anne Mikkola (designata dall'ESU) e Andreas Orphanides (designato dall'EURASHE), con funzioni entrambi di vice-presidente, ha orchestrato i lavori della giornata. La firma sullo Statuto è stata apposta da Koen Geven, presidente dell'ESU, Jean-Marc Rapp, vice-Presidente dell'EUA con delega alla qualità, Lars Lynge Nielsen, presidente dell'EURASHE, e Peter Williams, presidente dell'ENQA. Degna di nota, come frase icastica da ricordare, l'affermazione di

Williams: *«Quality assurance is a journey not a destination - it is about doing better and not only sufficient».*

A seguire, la prima incombenza sociale è stata l'ammissione di nuovi membri. I rappresentanti di BusinessEurope ed Education International hanno confermato l'adesione delle loro organizzazioni, che ovviamente sono state incluse nella categoria dei "social partners" (separatamente dai membri fondatori). Si è passati poi alla categoria dei membri governativi. In veloce sequenza i rappresentanti di 19 paesi presenti hanno confermato la loro adesione: Armenia, Austria, Belgio (Comunità francofona), Belgio (Comunità fiamminga), Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Georgia, Germania, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Ucraina. E l'Italia? Beh, l'Italia non c'era. Forse immersa nella campagna elettorale, o distratta nei confronti del Processo di Bologna, non ha mandato rappresentanti alla cerimonia. Poco male, si può sempre recuperare in seguito – soprattutto se nel frattempo sarà stata resa operativa l'ANVUR. Va chiarito che la partecipazione in qualità di membro del Registro non ha collegamento logico alcuno con l'iscrizione in esso delle eventuali agenzie nazionali, ma si tratta solo di una adesione all'intrapresa del Registro in quanto tale. Del resto anche altri Paesi – segnatamente quelli nordici, da sempre sospettosi verso entità europee comuni (benché nei fatti la struttura del Registro abbia incorporato i principi a loro cari) – mancavano all'appello. Era in effetti un po' curioso vedere gli Stati-Nazione dover chiedere l'ammissione ad una organizzazione di diritto privato, costituita legalmente in uno Stato sovrano, ma questa non è la prima volta che accade (e d'altra parte nemmeno esiste uno stato giuridico di "associazione europea" nella UE). Parimenti buffo potrà essere giudicato da taluni il fatto che erano delle organizzazioni private a dare l'assenso all'ingresso degli Stati, ma i quattro della giunta esecutiva hanno mantenuto un contegno adeguato al caso.

Nelle more dell'effettuazione della prima Assemblea sociale è stata quindi ratificata la composizione degli altri organi statutari, e in particolare del Comitato del Registro che risulta composto da Christoph Anz (designato da BusinessEurope), Luciaen Bollaert e Gintautas Bražiūnas (designati dall'EURASHE), Eric Froment e Henrik Toft Jensen (designati dall'EUA), Dáire Keogh (designato da Education International), Dorte Kristoffersen e Mala Singh (designati dall'ENQA), Tanel Sits e Regina Webers (designati dall'ESU). I cinque Stati osservatori, eletti dal BFUG già nella riunione di ottobre 2007, sono l'Austria, la Danimarca, l'Estonia, l'Irlanda e il Portogallo.

Presidente è stato nominato l'irlandese Brian McMahon. McMahon è un giudice della Corte Suprema del proprio Paese, ed ex Presidente dell'Irish Universities Quality Board. Il profilo professionale del Presidente è stato ritenuto utile al fine di garantire il Registro nel caso in cui, a seguito di decisioni avverse a qualche agenzia, esso possa essere adito in giudizio (sulla base del danno di immagine procurato all'agenzia respinta). Tuttavia – questo era un argomento fra quelli ampiamente discussi in fase di costruzione – si confida che la struttura del Registro, la

presenza di un Collegio per i Ricorsi, e la chiarezza delle regole operative, mettano ragionevolmente al sicuro la neonata organizzazione da brutte sorprese.

Per quanto riguarda le procedure, la via ordinaria per l'inclusione nel Registro sarà attraverso un esame coordinato a livello nazionale, ad esempio su mandato del competente Ministero, se l'agenzia è un ente pubblico. La commissione incaricata della valutazione dovrà pertanto incorporare i criteri enunciati nelle ESG, come già detto, e riscontrarne la "sostanziale" soddisfazione. Va rilevato che anche per l'affiliazione all'ENQA, che è l'associazione europea delle agenzie di qualità, fondata nel 1999 e attiva con un ruolo politico di rappresentanza e di studio, è ora richiesto l'adeguamento alle ESG (per la categoria dei soci ordinari). Nel momento in cui furono adottati gli standard, infatti, l'ENQA ha ritenuto opportuno modificare il proprio regolamento associativo in modo da rendere più semplice e trasparente il lavoro di scrutinio delle agenzie "valide" per accoglierle nel proprio seno. Lo stesso esame potrà quindi essere fatto valere da un'agenzia per entrambi gli scopi [10]. Non va però fatta confusione sui ruoli rispettivi del Registro e dell'ENQA: quello è uno strumento di informazione e trasparenza, questa un'organizzazione a cui le agenzie sono associate. E' anche possibile, in linea di principio, che il comitato del Registro valuti il rapporto della commissione d'esame diversamente dall'ENQA, benché *prima facie* questo non dovrà accadere. Nel caso in cui non sia possibile od opportuno incaricare una commissione a livello nazionale, ci si potrà avvalere della stessa ENQA, o di altro organismo internazionale, per costituirne una adatta allo scopo. L'iscrizione al Registro, come la *membership* dell'ENQA, va riconfermata ogni cinque anni. E poiché la regola è già in vigore per l'ENQA, alcune agenzie hanno già commissionato ed effettuato la propria *review* (per citarne alcune: quella svedese, quella svizzera, quella catalana [11]); le altre dovranno farlo entro il 2010 se vorranno mantenere la piena affiliazione.

Si prevede che il Registro sarà pienamente operativo, ed accetterà le prime domande di iscrizione, da luglio o agosto 2008, dopo che la prossima Assemblea ordinaria, in giugno, avrà ratificato il Regolamento con le procedure. I primi giudizi di merito saranno presi dal comitato in ottobre. L'accesso alle informazioni e la pubblicità del Registro saranno garantite da un sito web, in fase di allestimento (<http://www.eqar.eu>).

§ 4. Conseguenze per l'Italia. Conclusioni.

Cosa significa per l'Italia la fondazione dell'EQAR? Con la fissazione, almeno per questa fase storica, dell'assetto di riferimento europeo, dovrebbero essere dipanati dubbi e incertezze sulle funzioni e sulla struttura del sistema di valutazione della qualità da mettere in opera a livello nazionale, almeno per quanto riguarda la didattica (la ricerca, infatti, non è materia del Processo di Bologna). Si potrebbe dire che, fra il tentennare e il discutere, l'Italia si trova ora comunque a poter "sfruttare il ritardo" (sempre che lo si sappia fare, e lo si voglia).

Questi sono i punti che possono riassumere la situazione:

1. *La responsabilità principale per la garanzia della qualità dell'offerta formativa risiede nelle Università.* Questo significa autonomia e capacità operativa, possibilità di amministrare l'istituzione universitaria in forme adatte alla sua complessità; ciò implica per l'Italia un alleggerimento del fardello (talvolta caos) normativo a livello legislativo/regolamentare, e la promozione di una appropriata gestione di ciascuna Università a livello locale. I processi di valutazione interna si devono informare ai principi della prima parte delle ESG.

2. *Distinzione dei ruoli della valutazione fra la responsabilità istituzionale e la revisione esterna.* Questo significa, ad esempio, chiarimento del ruolo dei Nuclei di valutazione interna, dei quali non è per molti versi evidente la collocazione in tale schema. Ciò si evince dal confronto fra la prima e la seconda parte delle ESG.

3. *Agenzia di valutazione esterna come organismo indipendente e ben strutturato.* L'Agenzia di valutazione non è un ufficio statistico. L'Agenzia di valutazione non è neanche un'autorità con poteri giudiziari. L'Agenzia di valutazione è in effetti un organismo più simile agli Enti di ricerca strumentali che al modello di Agenzia *ex d.lgs. 300/99*. La costituenda ANVUR ha una personalità giuridica propria - contrariamente al CNVSU - ma incertezze permangono sulla sua autonomia e sul livello di operatività (organigramma e risorse). Si vedano i punti 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6 delle ESG.

4. *Organizzazione delle attività di valutazione esterna sulla base del modello a quattro fasi (autovalutazione, giudizio di una commissione esterna, pubblicazione del rapporto, e misure di seguito).* La definizione della metodologia sarà compito del Consiglio Direttivo dell'ANVUR, ma il quadro di riferimento è chiaro. Ben altro discorso - da molti mescolato in forme spurie (e su cui non entriamo qui) - è quello del modello di finanziamento del sistema. Si vedano i punti 3.1, 3.7 e tutta la seconda parte delle ESG.

5. *L'Agenzia è garante del buon funzionamento e dell'immagine del sistema universitario nei confronti dell'Europa e del mondo.* L'adozione delle *European Standards and Guidelines* e la fondazione del Registro Europeo rafforzano l'idea che si debba mettere in opera un significativo spostamento di attribuzioni dal Ministero all'Agenzia. Se l'Agenzia non sarà all'altezza, anche la reputazione di tutto il sistema ne subirà danno, e non sarà il Ministro che potrà sostituirsi al suo lavoro.

6. *E' un imperativo politico "de facto" che l'Agenzia venga organizzata, e si adoperi, affinché possa essere chiesta la sua iscrizione al Registro quanto prima.* La versione finale del Regolamento dell'ANVUR, adottata dal Consiglio dei Ministri il 28 dicembre 2007 e pubblicata in G.U. il 9 aprile, recita all'Art. 2 comma 7: «L'attività dell'Agenzia ed il suo inserimento nel contesto internazionale delle attività di valutazione dell'università e della ricerca è valutata periodicamente mediante rapporti redatti da comitati di esperti internazionali nominati dal Ministro, anche sulla base di designazioni delle organizzazioni europee di settore». Il principio pare dunque incorporato correttamente.

In definitiva, le indicazioni, le buone pratiche, i suggerimenti operativi non mancano, anzi abbondano. La cornice di riferimento internazionale non si esaurisce comunque con il Processo di Bologna e con le Raccomandazioni dell'UE, ma a tale nucleo si possono senz'altro aggiungere i documenti dell'ECA (European Consortium for Accreditation) [12], quelli dell'INQAAHE (International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education) [13], nonché le raccomandazioni di UNESCO e OCSE sulla qualità dell'istruzione transfrontaliera [14]. Gli eventi seminariali si affollano: dopo le prime due edizioni del Forum Europeo sull'Assicurazione della Qualità, organizzato dagli E4 – a Monaco nel 2006 e a Roma nel 2007 –, la carovana si sposta a Budapest nel prossimo Novembre. Un *Bologna Seminar* sulla Garanzia di Qualità sarà organizzato dalla Francia a Strasburgo in Settembre. I workshop periodici dell'ENQA sono aperti a tutte le agenzie affiliate. Studi e ricerche sono in aumento [15], fra cui quelli condotti dalla stessa ENQA e dall'EUA. E vi sono, ovviamente, gli esempi e le prassi delle altre agenzie nazionali.

La fondazione dell'EQAR ha segnato un punto decisivo nel cammino politico del processo di Bologna. La cooperazione fra tutti i protagonisti dimostra di essere un metodo valido per il raggiungimento di risultati significativi. Tuttavia questo metodo "soft" richiede di essere "accompagnato", cioè l'assenza di vincoli forti richiede una compensazione attraverso un lavoro di informazione, creazione di consenso e continuo scambio di idee fra il livello politico e quello della ricerca scientifica, in questo caso la ricerca nel settore dei sistemi educativi, del *management* istituzionale, nonché di aspetti inter- e trans-disciplinari. Forse è questo che è mancato in Italia.

Si abbia o non sia abbia il contributo o la consonanza piena dell'Italia, il processo di Bologna proseguirà la sua strada verso e oltre il 2010. Il prossimo incontro ministeriale, organizzato dai paesi del Benelux nel 2009, si svolgerà nelle università di Leuven (Fiandre) e Louvain-la-Neuve (Regione vallona), che condividono l'eredità dell'antica Università di Lovanio. Lo speciale incontro celebrativo del 2010 è stato assegnato ad Austria ed Ungheria. Da qui ad allora si dovrà decidere sulle forme e sugli obiettivi della prosecuzione della cooperazione. Sarà un tema comunque arduo, e per i ministri è già stato messo in programma un viaggio in piroscampo sul Danubio da Budapest, ove si svolgerà la prima parte dell'incontro, a Vienna, per la seconda parte. Nonostante tutto, l'Italia può ancora farcela a prendere il biglietto.

Bruxelles, 11 Maggio 2008

Note e riferimenti.

[1] Ho tracciato un breve sunto storico della linea d'azione riguardante la qualità nel Processo di Bologna e all'interno del più generale contesto europeo e internazionale anche in *"Metodi e pratiche per la valutazione della qualità in ambito accademico"*, Università-Notizie n. 4/2007.

[2] CRE, *Towards accreditation schemes for higher education in Europe?*, final project report (2001), disponibile all'URL:

[http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTEIA/Resources/Towards Accreditation for European Higher Education.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPTEIA/Resources/Towards+Accreditation+for+European+Higher+Education.pdf)

[3] La trattazione del concetto di qualità e il suo ruolo nell'organizzazione dei sistemi universitari richiederebbe una discussione che esula dallo scopo di questo articolo (si veda il già citato [1]), così come le specifiche caratteristiche del sistema italiano e le attività svolte dal CNVSU (membro italiano dell'ENQA). Ricordiamo inoltre che per "agenzia" si intende una qualsiasi organizzazione che provveda a qualche tipo di vigilanza, valutazione o revisione della qualità (dell'istruzione superiore), dotata di propria personalità giuridica.

[4] ENQA, *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (2005), scaricabile dal sito web:

http://www.enqa.eu/pubs_esg.lasso

Esiste una versione italiana parziale all'URL:

[http://www.bdp.it/lucabas/lookmyweb/templates/up_files/Bologna promoters//Traduzione%20documento%20ENQA.doc](http://www.bdp.it/lucabas/lookmyweb/templates/up_files/Bologna_promoters//Traduzione%20documento%20ENQA.doc)

[5] B. BAUMANN, *Report on Potential Models of a European Register of Quality Assurance Agencies*, commissioned for the E4 GROUP (2006).

[6] PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, *Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2006 sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore* (2006/143/CE), disponibile all'URL:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_064/l_06420060304it00600062.pdf

[7] COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione della raccomandazione 98/561/CE del Consiglio del 24 settembre 1998 sulla cooperazione in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore*, COM(2004)620, disponibile all'URL:

http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type doc=COMfinal&an doc=2004&nu doc=0620

[8] COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2006 sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore*, COM(2004)642, disponibile all'URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0642:FIN:IT:PDF>

[9] E4 GROUP, *Report to the London conference of ministers on a European Register of Quality Assurance Agencies*, ENQA Occasional Paper n. 13 (2007), disponibile all'URL:

<http://www.enqa.eu/files/ENQA%20occasional%20papers%2013.pdf>

[10] ENQA, *Guidelines for national reviews of ENQA member agencies* (2006), disponibile all'URL:

http://www.enqa.eu/files/review_leaflet.pdf

[11] A titolo di consultazione, può essere utile la lettura del rapporto redatto dal Panel di valutazione predisposto per l'AQU, l'agenzia catalana, disponibile all'URL:

http://www.aqucatalunya.org/uploads/pagines/arxiu%20pdf/ENQA_Final_Report.pdf

[12] ECA, *Code of good practice* (2004), disponibile all'URL:

<http://www.eaconsortium.net/download.php?id=33>

[13] INQAAHE, *Guidelines of Good Practice* (2006), disponibile all'URL:

http://www.oac.gov.om/files/links/keydocs/inqaahe_ggp_august_2007.pdf

[14] UNESCO/OECD, *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education* (2005), disponibile all'URL:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001433/143349e.pdf>

[15] Due soli riferimenti come esempio, realizzati dal punto di vista di istituzioni internazionali:

M. MARTIN, A. STELLA, *External quality assurance in higher education: making choices*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris (2007), disponibile all'URL:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001520/152045e.pdf>

OECD, *Thematic Review of Tertiary Education - Synthesis Report* (2008), Volume 2, Chapter 5: assuring and improving quality, disponibile all'URL:

<http://www.oecd.org/dataoecd/59/37/40330439.pdf>