



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.10.2004
COM(2004) 642 definitivo

2004/0239 (COD)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO E DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità
nell'istruzione superiore**

(presentata dalla Commissione)

MEMORANDUM

1. INTRODUZIONE

Il 24 settembre 1998, il Consiglio dei ministri ha adottato la raccomandazione sulla cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore¹. La raccomandazione invita gli Stati membri a sostenere o istituire sistemi di certificazione della qualità e ad incoraggiare gli istituti di istruzione superiore e le autorità competenti alla cooperazione e allo scambio di esperienze. Essa chiede inoltre alla Commissione di sostenere tale cooperazione e di riferire sulla realizzazione degli obiettivi della raccomandazione a livello europeo e nei vari Stati membri.

La relazione della Commissione dimostra che sono stati effettuati notevoli progressi per quanto riguarda la messa a punto di sistemi di certificazione della qualità e la promozione della cooperazione. Tali sviluppi, pur essendo positivi, non sono sufficienti. Occorrono misure di maggiore portata affinché l'istruzione superiore europea funzioni meglio e diventi più trasparente ed affidabile agli occhi dei cittadini europei e degli studenti e degli studiosi del resto del mondo. In seguito all'esame dell'attuazione della raccomandazione, la Commissione è quindi invitata ad adottare, oltre alla relazione, la proposta di una nuova raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio.

La Commissione propone pertanto al Consiglio e al Parlamento europeo di adottare una nuova raccomandazione, che dovrà fondarsi su quella del 1998 per contribuire concretamente all'obiettivo del riconoscimento reciproco dei sistemi di valutazione e certificazione della qualità in tutta Europa. Il presente Memorandum fornisce una spiegazione delle cinque fasi delineate nella raccomandazione proposta, citate in corsivo.

2. CINQUE FASI PER CONSEGUIRE IL RICONOSCIMENTO RECIPROCO

A. Meccanismi interni di certificazione della qualità

“esigere che tutti gli istituti d'istruzione superiore operanti nel loro territorio introducano o sviluppino meccanismi interni rigorosi di certificazione della qualità”.

Le associazioni e le reti universitarie hanno adottato varie iniziative, con il sostegno della Commissione, al fine di sviluppare la gestione interna della qualità (o "cultura della qualità") negli istituti stessi, come descritto nella sezione 3.3 del presente documento. La buona prassi consistente nel mantenere e nello sviluppare in modo attivo la gestione della qualità risulta tuttavia diffusa scarsamente e in maniera poco uniforme a livello europeo. Occorre diffondere tale prassi, che riguarda questioni relative al personale e alla gestione degli istituti, in una maggiore varietà di istituti europei, come complemento e base valida per la valutazione esterna. La Commissione rileverà i progressi realizzati in questo campo e continuerà a sostenere le iniziative in materia di gestione della qualità.

¹ Raccomandazione del Consiglio, del 24 settembre 1998, sulla cooperazione in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore

B. Una serie di norme, procedure e linee guida comuni

“esigere che tutte le agenzie di certificazione della qualità o accreditamento operanti nel loro territorio siano indipendenti nelle loro valutazioni, applichino i criteri di certificazione della qualità definiti nella raccomandazione del Consiglio del settembre 1998 e applichino una serie di norme, procedure e linee guida comuni ai fini della valutazione”.

I ministri dell'istruzione superiore riuniti a Berlino nel settembre 2003 hanno adottato un mandato per la rete europea per la garanzia della qualità nell'Unione europea (European Network for Quality Assurance in Higher Education - ENQA) invitandola, tramite i suoi membri e in cooperazione con l'associazione delle università europee (European University Association - EUA), l'associazione europea degli istituti d'istruzione superiore (European Association of Institutions in Higher Education - EURASHE) e con l'unione europea degli studenti universitari (ESIB), ad elaborare “una serie di norme, procedure e linee guida comuni in materia di certificazione della qualità”. L'ENQA ha avviato i lavori sul mandato e riferirà in proposito mediante il gruppo di follow up di Bologna, in occasione della prossima riunione dei ministri prevista a Bergen nel maggio 2005. La Commissione adotta la seguente posizione su questa parte del mandato.

Norme, criteri o punti di riferimento.

In questo contesto per norme si intendono criteri o punti di riferimento utilizzati dalle agenzie per valutare o accreditare istituti o programmi. Le norme concordate non devono tuttavia diventare costrittive. Esse vanno usate come punti di riferimento e devono fornire un linguaggio comune cui fare riferimento. Le agenzie dovrebbero identificare e pubblicare le norme che applicano e metterle in relazione con i punti di riferimento comuni. I punti di riferimento dovrebbero incrementare la trasparenza e la comparabilità in Europa. Essi dovrebbero contribuire ad evidenziare le analogie e le differenze fra i programmi di studio, senza armonizzarli. Le università e gli altri istituti di istruzione superiore dovrebbero essere liberi di differenziarsi, innovare e andare oltre quanto descritto nella serie di norme comuni.

Due nuove serie di norme stanno assumendo un'importanza sempre maggiore: l'esistenza di meccanismi interni di certificazione della qualità e l'uso dei risultati dell'apprendimento e delle competenze acquisite. Per essere pertinenti, i punti di riferimento dovrebbero essere aggiornati regolarmente e mantenersi al passo con l'emergere di nuove conoscenze e con l'evolversi delle esigenze della società. Uno dei modi per organizzare tale esercizio di aggiornamento potrebbe consistere nel creare panel composti dalle parti interessate, comprendenti docenti universitari, professionisti e studenti ed ex-studenti che abbiano completato con profitto gli studi e che sono attivi in questo campo. La Commissione prenderà l'iniziativa di riunire una prima serie di panel di parti interessate nell'anno accademico 2004-2005.

Procedure

L'indagine ENQA² ha dimostrato che la procedura di base definita nella raccomandazione del Consiglio del 1998 si è dimostrata valida e, nel complesso, viene utilizzata nella maggior parte delle valutazioni. Tale procedura, raccomandata nel contesto dell'UE, è stata trasferita al

² Quality Procedures in European Higher Education (Procedura di certificazione della qualità nell'istruzione superiore in Europa) – Indagine ENQA, ENQA Occasional Papers 5, aprile 2003. <http://www.enqa.net/texts/procedures.pdf>

più ampio contesto di Bologna dai ministri riuniti a Berlino. Un risultato auspicabile di questa parte del mandato consisterebbe nell'elaborazione di un manuale ENQA di procedure per la certificazione della qualità, contenente una serie di modelli o protocolli comunemente accettati, basate sulle buone prassi degli Stati membri. La Commissione ritiene auspicabile la pubblicazione di un manuale di questo tipo. In linea con la raccomandazione del Consiglio del 1998 e il comunicato di Berlino del 2003, la Commissione confida in un sistematico coinvolgimento internazionale nella gestione delle agenzie e nelle valutazioni.

Linee guida

Le linee guida si riferiscono ai principi che andrebbero rispettati nel realizzare le valutazioni esterne. Nell'ambito del mandato ENQA verrà stabilita una serie di linee guida o principi comuni. Alcuni di questi principi possono già essere identificati, come l'autonomia delle università, la responsabilità pubblica e l'indipendenza delle agenzie esterne, la proporzionalità e l'equità. Un risultato auspicabile di questa parte dell'esercizio consisterebbe nella definizione di un codice di principi per la certificazione europea della qualità, a cui potrebbero aderire tutte le parti interessate e che andrebbe inserito anche nel manuale ENQA.

C. Un registro europeo di agenzie di certificazione della qualità e accreditamento

“incoraggiare le agenzie di certificazione della qualità e accreditamento, con le organizzazioni rappresentative dell'istruzione superiore, a creare un "registro europeo delle agenzie di certificazione della qualità e accreditamento", come descritto nell'allegato, e definire le condizioni di iscrizione in tale registro”.

Le valutazioni esterne hanno un maggiore impatto se l'agenzia che le effettua soddisfa i criteri più rigorosi di indipendenza e professionalità. Si propone quindi che anche le agenzie di certificazione della qualità che operano in Europa vengano sottoposte a controlli regolari. I risultati di tali controlli dovrebbero essere pubblicati. I ministri riuniti a Berlino hanno chiesto all'ENQA e ai partner di “studiare i modi per garantire un'adeguata valutazione da parte di pari delle agenzie o degli organismi di certificazione della qualità e/o di accreditamento”. La valutazione delle agenzie dovrebbe condurre alla creazione di un registro europeo (“elenco”, “centro di scambio di informazioni”) delle agenzie di certificazione della qualità, comprendente agenzie pubbliche, private e professionali, operanti o stabilite in Europa, a carattere regionale, nazionale, europeo o internazionale. La pubblicazione del registro sul web contribuirebbe all'accettazione dei sistemi di valutazione e accreditamento e delle valutazioni e agevolerebbe indirettamente il riconoscimento delle qualifiche in Europa e al di fuori dei suoi confini.

Sarà necessario stabilire i mandati che definiscono le caratteristiche di una buona agenzia nonché procedure e indirizzi per questo tipo di valutazione. Occorrerà elaborare un sistema di valutazione, con controlli ed equilibri tra le varie parti interessate: università, studenti, parti sociali e associazioni professionali, governi e agenzie.

L'esistenza di questo registro significherebbe che i membri stessi dell'ENQA, tanto attuali quanto futuri, e le altre agenzie operanti in Europa sarebbero sottoposti alla certificazione della qualità e alla valutazione. La maggior parte delle agenzie non avrebbe difficoltà a conformarsi al mandato e otterrebbe in questo modo un marchio di qualità. I candidati a diventare membri sarebbero così stimolati ad innalzare il livello delle proprie attività prima di essere registrati come membri titolari. Essi riceverebbero un'assistenza specifica nel processo di rafforzamento delle capacità.

D. Autonomia delle università nella scelta delle agenzie

“consentire agli istituti d'istruzione superiore operanti nel loro territorio di scegliere tra le agenzie di certificazione della qualità o accreditamento iscritte nel registro europeo un'agenzia corrispondente alle loro necessità e alle loro caratteristiche”.

Gli istituti di istruzione superiore dovrebbero essere liberi di scegliere un'agenzia corrispondente alle loro necessità, a condizione che tale agenzia sia iscritta nel registro e sia riconosciuta dal loro paese come indipendente ed affidabile. Potrebbe trattarsi anche di un'agenzia stabilita in un altro paese europeo. Le università dovrebbero essere incoraggiate a sviluppare una strategia di accreditamento. Esse dovrebbero gestire il proprio accreditamento e considerare quale tipo di accreditamento sia maggiormente adatto ai loro interessi specifici. In base a tale strategia potranno optare per un accreditamento regionale, nazionale o internazionale.

E. Competenza degli Stati membri per accettare le valutazioni e trarre conclusioni

“accettare le valutazioni effettuate da tutte le agenzie di certificazione della qualità e accreditamento iscritte nel registro europeo come base di decisione per la concessione di licenze o di sovvenzioni agli istituti di istruzione superiore, anche per quanto riguarda questioni quali l'assegnazione di borse di studio o prestiti agli studenti”.

Gli Stati membri sono responsabili dell'organizzazione dei propri sistemi nazionali di certificazione della qualità. Essi definiscono il contesto nazionale delle qualifiche e attribuiscono agli istituti d'istruzione superiore il diritto di rilasciare diplomi (licenze/riconoscimenti). Gli Stati membri sovvenzionano la maggior parte dell'istruzione superiore, nonché le borse di studio e i prestiti agli studenti. Gli Stati membri stabiliscono pertanto il tipo di certificazione della qualità e di accreditamento necessario per prendere decisioni positive o negative circa la concessione di licenze e di sovvenzioni.

Per svolgere tali compiti gli Stati membri si appoggiano sempre di più sul giudizio dell'agenzia o delle agenzie nazionali di certificazione della qualità. In alcuni casi³ gli Stati membri hanno deciso di dare la possibilità di riconoscere il giudizio di un'agenzia di un altro paese europeo come equivalente a quello delle agenzie nazionali. Si può effettivamente discutere se sia davvero necessario che ogni paese istituisca un proprio sistema di certificazione della qualità. La cooperazione renderebbe possibili economie di scala e sinergie grazie al raggruppamento delle competenze e ad una maggiore obiettività e credibilità. Il Belgio (Fiandre) e i Paesi Bassi hanno addirittura deciso di istituire un unico sistema congiunto di accreditamento. In questi casi il giudizio espresso da un'agenzia estera sostituirebbe quello di un'agenzia nazionale e le successive decisioni per la concessione di licenze o sovvenzioni si baserebbero su tale giudizio.

La Commissione ritiene che l'apertura alle agenzie di altri paesi europei costituisca uno sviluppo positivo. La concorrenza che verrebbe così a crearsi stimolerebbe le agenzie a migliorarsi e a perfezionare i servizi offerti e eleverebbe i loro servizi di valutazione ed accreditamento a un livello internazionale ed europeo. Questo a sua volta contribuirebbe a migliorare la qualità dei risultati e potrebbe inoltre spingere le agenzie a specializzarsi. Alcune di esse potrebbero decidere di svolgere un ruolo regionale, nazionale od europeo,

³ Danimarca, Germania e Paesi Bassi

mentre altre potrebbero concentrarsi sulla valutazione degli istituti o su determinate discipline (ad esempio, ingegneria) o gruppi di discipline (materie umanistiche o scienze sociali). Questa certificazione della qualità a livello transnazionale contribuirebbe inoltre efficacemente al riconoscimento reciproco dei sistemi di certificazione della qualità e delle valutazioni per la certificazione della qualità o l'accreditamento e quindi al riconoscimento delle qualifiche su scala europea e mondiale, pur continuando a lasciare l'iniziativa alle università e alle autorità nazionali.

In alternativa, gli Stati membri potrebbero mantenere a livello nazionale la valutazione e l'accreditamento degli istituti e consentire alle università di cercare di ottenere l'accreditamento dei programmi all'estero, in aggiunta all'accreditamento istituzionale nazionale. Le università agirebbero in questo modo non per accedere direttamente alle sovvenzioni statali, quanto piuttosto per motivi di immagine, come avviene già nel settore degli studi di ingegneria e di amministrazione aziendale.

La maggior parte delle valutazioni e degli accreditamenti si effettua su base nazionale o regionale. Si prevede che tali esperienze locali diventino maggiormente comparabili e più europee grazie all'impiego di una “serie di norme, procedure ed indirizzi comuni” e alla partecipazione di esperti stranieri. In un numero limitato di casi esiste la possibilità di una valutazione e di un accreditamento transnazionali. In settori di studio dalla dimensione fortemente internazionale, come amministrazione aziendale, medicina o ingegneria, le università o i loro finanziatori (pubblici o privati) potrebbero ritenere utile, per ragioni di immagine o di tutela dei consumatori, la creazione di marchi internazionali. Programmi di studio integrati, come master congiunti, richiedono ovviamente uno sforzo collaborativo da parte delle rispettive agenzie di certificazione della qualità.

La Commissione appoggia la fase di messa a punto e di collaudo dei meccanismi di valutazione e accreditamento transnazionale di programmi di studio singoli o congiunti ed è pronta a sostenere le proposte provenienti da organizzazioni professionali che si occupano di discipline specifiche volte ad istituire l'accreditamento europeo in campi quali la medicina o l'ingegneria. Come primo passo, la Commissione sosterrà l'avvio di un numero limitato di iniziative di accreditamento su scala europea nel periodo 2004-2005. In mancanza di un accreditamento europeo, le università, che sentono l'esigenza di essere accreditate anche al di fuori dei confini del proprio paese, potrebbero essere tentate dall'idea di cercare di ottenere un riconoscimento al di fuori dell'Europa, in particolare dalle agenzie degli Stati Uniti.

3. CONCLUSIONI

Queste cinque fasi richiedono un intervento radicale a livello di istituti e di agenzie e su scala nazionale ed europea. Gli istituti devono condurre una rigorosa gestione interna della qualità e sviluppare una “strategia di accreditamento”. Le agenzie dovrebbero applicare integralmente la raccomandazione del 1998 e prepararsi per un severo esame. Gli Stati membri dovrebbero sostenere le proprie università e concedere loro l'autonomia, anche nella scelta dell'agenzia. Gli Stati membri dovrebbero inoltre permettere alle proprie agenzie di operare in modo indipendente e oltre i confini nazionali. Dovrebbero essere disposti ad accettare le valutazioni di agenzie affidabili stabilite in altri paesi europei o operanti su scala europea. La cooperazione europea dovrebbe portare alla creazione di un “registro” europeo (“elenco”, “centro di scambio di informazioni”) di agenzie affidabili di certificazione della qualità e accreditamento. Il “riconoscimento reciproco” di cui si è tanto parlato potrà diventare così una realtà.

La nuova raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo darà un forte impulso per la creazione di un sistema europeo coerente di certificazione della qualità nell'istruzione superiore, migliorerà la qualità, agevolerà il riconoscimento delle qualifiche e promuoverà la mobilità.

Proposata di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO E DEL PARLAMENTO EUROPEO

**sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità
nell'istruzione superiore**

IL CONSIGLIO DELL' UNIONE EUROPEA E IL PARLAMENTO EUROPEO

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 149(4) e 150(4),

vista la proposta della Commissione europea⁴,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁵,

visto il parere del Comitato delle regioni⁶,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato⁷,

considerando quanto segue:

- (1) Anche se la raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1999 sulla cooperazione in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore è stata applicata con notevole successo, come risulta dalla relazione della Commissione del 30 settembre 2004, occorre migliorare ulteriormente il funzionamento dell'istruzione superiore europea, così da renderla più trasparente e affidabile agli occhi dei cittadini europei e degli studenti del resto del mondo.
- (2) La raccomandazione del Consiglio invitava a sostenere e, se del caso, a istituire sistemi trasparenti di certificazione della qualità; quasi tutti gli Stati membri hanno istituito sistemi nazionali di certificazione della qualità e hanno promosso o favorito l'istituzione di una o più agenzie di certificazione della qualità o di accreditamento.
- (3) La raccomandazione del Consiglio invitava a basare i sistemi di certificazione della qualità su una serie di caratteristiche essenziali, quali la valutazione dei programmi o delle istituzioni tramite valutazioni interne, revisioni esterne, e con la partecipazione degli studenti, la pubblicazione dei risultati e una partecipazione internazionale.
- (4) Questi elementi sono stati generalmente applicati in tutti i sistemi di certificazione della qualità e sono stati confermati dai ministri europei dell'istruzione riuniti a Berlino

⁴ GU C [...], [...], p. [...].

⁵ GU C [...], [...], p. [...].

⁶ GU C [...], [...], p. [...].

⁷ GU C [...], [...], p. [...].

nel settembre 2003, nel quadro del processo di Bologna, al fine di realizzare uno Spazio europeo dell'istruzione superiore.

- (5) La Rete europea per la garanzia della qualità nell'istruzione superiore (European Network for Quality Assurance in Higher Education - ENQA), istituita nel 2000, conta tra i suoi membri un numero crescente di agenzie di certificazione della qualità o di accreditamento in tutti gli Stati membri.
- (6) I ministri dell'istruzione, riuniti a Berlino nel settembre 2003, “hanno invitato l'ENQA, tramite i suoi membri e in cooperazione con la European University Association (EUA), la European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) e l'Unione europea degli studenti universitari (ESIB), ad elaborare una serie di norme, procedure e linee guida comuni in materia di certificazione della qualità, a studiare i modi per garantire un'adeguata valutazione da parte di pari delle agenzie o degli organismi di certificazione della qualità e/o di accreditamento e a riferire in proposito ai ministri nel 2005 tramite il gruppo di seguito”.
- (7) È opportuno stabilire un elenco o registro positivo delle agenzie di certificazione della qualità indipendenti e affidabili operanti in Europa, di carattere regionale o nazionale, generale o specializzato, pubblico o privato, aventi o no scopo di lucro, per favorire la trasparenza nell'istruzione superiore e facilitare il riconoscimento delle qualifiche e dei periodi di studio all'estero.
- (8) Nel quadro della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha affermato nelle sue conclusioni che i sistemi europei di istruzione e di formazione dovranno diventare un “punto di riferimento di qualità a livello mondiale”⁸

RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI:

A. di esigere che tutti gli istituti d'istruzione superiore operanti nel loro territorio introducano o sviluppino meccanismi interni rigorosi di certificazione della qualità;

B. di esigere che tutte le agenzie di certificazione della qualità o accreditamento operanti nel loro territorio siano indipendenti nelle loro valutazioni, applichino i criteri di certificazione della qualità definiti nella raccomandazione del Consiglio del settembre 1998 e applichino una serie di norme, procedure e indirizzi comuni ai fini della valutazione;

C. di incoraggiare le agenzie di certificazione della qualità e accreditamento, con le organizzazioni rappresentative dell'istruzione superiore, a creare un "registro europeo delle agenzie di certificazione della qualità e accreditamento", come descritto nell'allegato, e definire le condizioni di iscrizione in tale registro;

D. di consentire agli istituti d'istruzione superiore operanti nel loro territorio di scegliere tra le agenzie di certificazione della qualità o accreditamento iscritte nel registro europeo un'agenzia corrispondente alle loro necessità e alle loro caratteristiche;

E. di accettare le valutazioni effettuate da tutte le agenzie di certificazione della qualità e accreditamento iscritte nel registro europeo come base di decisione per la concessione di

⁸ Consiglio europeo di Barcellona – Presidenza
Conclusioni.http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf

licenze o di sovvenzioni agli istituti di istruzione superiore, anche per quanto riguarda questioni quali l'assegnazione di borse di studio o prestiti agli studenti.

II. INVITA LA COMMISSIONE :

A. a continuare a sostenere, in stretta cooperazione con gli Stati membri, la cooperazione tra gli istituti d'istruzione superiore, le agenzie di certificazione della qualità e accreditamento, le autorità competenti e gli altri organismi operanti in questo campo;

B. a presentare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relazioni triennali sullo sviluppo dei sistemi di certificazione della qualità nei vari Stati membri e sulle attività di cooperazione svolte a livello europeo, nonché sui progressi compiuti in relazione ai suddetti obiettivi.

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Consiglio
Il Presidente

Per il Parlamento
Il Presidente

ALLEGATO

“Registro europeo delle agenzie di certificazione della qualità e accreditamento”

Nel registro sono iscritte agenzie sulle cui valutazioni gli Stati membri (e le autorità pubbliche degli Stati membri) possano fare affidamento. Esso deve basarsi sui seguenti principi:

1. il registro deve essere compilato da rappresentanti delle agenzie di certificazione della qualità e accreditamento operanti negli Stati membri, in collaborazione con rappresentanti del settore dell'istruzione superiore (università e istituti d'istruzione superiore non universitari, studenti, docenti e ricercatori universitari) e delle parti sociali.
2. Per essere iscritte nel registro, le agenzie devono:
 - impegnarsi ad effettuare le loro valutazioni in totale indipendenza;
 - essere riconosciute da uno o più Stati membri (o dalle autorità pubbliche degli Stati membri);
 - operare sulla base della serie di norme, procedure e indirizzi comuni di cui al punto 6 della presente raccomandazione;
 - sottoporsi a periodiche valutazioni esterne da parte di pari o di altri esperti, con pubblicazione dei criteri, dei metodi e dei risultati di tali valutazioni.