

La valutazione della didattica dei docenti universitari

di Nicola Gullo

SOMMARIO: 1. Premessa. La centralità della valutazione della didattica. – 2. Quali funzioni per la valutazione della didattica dei docenti? – 3. La valutazione della didattica dei docenti tramite la rilevazione dell'opinione degli studenti. – 3.1. Le opinioni degli studenti e il processo di Assicurazione della Qualità. – 3.2. Punti di forza e debolezza del sistema di rilevazione e utilizzazione delle opinioni degli studenti. – 4. L'accertamento sulle modalità di assolvimento degli obblighi didattici da parte dei docenti. – 5. La valutazione della didattica nelle procedure di selezione dei professori e dei ricercatori. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa. La centralità della valutazione della didattica*

La valutazione della didattica dei docenti universitari rientra nell'ambito di uno scenario più ampio che riguarda i processi di valutazione della didattica, oltre che della ricerca e della terza missione, delle università. Difatti, per migliorare l'offerta formativa e assicurare anche l'adempimento degli obblighi didattici cui sono tenuti i docenti, è necessario che l'attività didattica sia sottoposta ad una costante verifica. Anzi, la valutazione della didattica si può considerare come un aspetto ormai imprescindibile del modello di Assicurazione della Qualità (AQ) che riguarda e condiziona in modo generale il funzionamento degli atenei.

Con l'adozione delle *Linee per la progettazione del sistema di assicurazione della qualità negli atenei* del 2013, è stato introdotto il complesso Sistema AVA (Autovalutazione – Valutazione – Accreditamento)¹, modificato nel 2017 e soprattutto nel 2023 (AVA 3)², in coerenza con gli standard e le linee guida in tema di Assicurazione della Qualità proposte a livello europeo. Peraltro, il modello europeo di AQ dell'istruzione superiore, definito per la prima volta nel 2005, è stato profondamente revisionato in tempi

¹ La concreta attivazione ha avuto luogo nel 2014.

² Per comprendere la struttura del nuovo sistema si veda ANVUR, *Linee guida per il sistema di assicurazione della qualità negli atenei*, approvato con delibera del Consiglio Direttivo n. 62 del 04 aprile 2024; ANVUR, *Linee guida per l'autovalutazione e la valutazione del sistema di assicurazione della qualità negli atenei*, approvato con delibera del Consiglio Direttivo n. 62 del 04 aprile 2024; ANVUR, *Linee guida per il sistema di assicurazione della qualità negli atenei*, approvato con delibera del Consiglio Direttivo n. 189 dell'8 agosto 2024.

più recenti con la pubblicazione delle nuove *Linee guida europee* nel 2015³, nelle quali è stato prospettato un approccio più articolato, incentrato sulle esigenze dello studente e sui processi di apprendimento, sulla valorizzazione della complementarità fra ricerca e formazione, sulla flessibilità dei percorsi educativi, sull'acquisizione delle competenze didattiche e, infine, sulla sperimentazione di metodologie didattiche innovative.

In attuazione delle indicazioni europee, la normativa di riferimento – in particolare, vanno richiamati il d.lgs. 19/2012 e il DM n. 1154 del 2021 – ha assegnato al sistema AVA il perseguimento di tre obiettivi principali:

- la verifica, ad opera del MUR e dell'ANVUR, che le istituzioni di formazione superiore presenti in Italia siano in grado di erogare in modo uniforme un servizio di qualità adeguata ai propri utenti e alla società nel suo complesso;
- l'esercizio da parte degli atenei di un'autonomia responsabile e affidabile nell'uso delle risorse pubbliche e nei comportamenti collettivi e individuali relativi alle attività di formazione e ricerca;
- il miglioramento della qualità delle attività formative e di ricerca.

In questa prospettiva, la definizione di valutazione viene tratteggiata in modo ampio e trasversale dalla legislazione universitaria. L'art. 1, co. 2, lett. d) del DM n. 1154 del 2021 stabilisce che per valutazione periodica “*si intende la valutazione volta a misurare, anche ai fini [dell'accreditamento periodico], l'efficienza, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e i risultati conseguiti dalle singole università nell'ambito della didattica, della ricerca in coerenza con gli standard e le Linee Guida per l'Assicurazione della Qualità nello spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (ESG) e tenuto conto degli obiettivi della programmazione triennale del Ministero, sulla base degli indicatori di cui all'allegato E*”⁴. Questi ultimi sono parametri di carattere essenzialmente quantitativo e attengono alle *performances* degli studenti durante la loro carriera universitaria o dei laureati a pochi anni di distanza dal conseguimento della laurea.

Ai sensi dell'art. 4, d.lgs. n. 19 del 2012, il sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle università si articola in tre segmenti organizzativi e procedurali ben distinti, ancorché

³ *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area 2015 – ESG 2015.*

⁴ All'art. 6, la valutazione periodica viene, invece, qualificata come verifica.

strettamente collegati: un sistema di valutazione interna che deve essere attivato nell'ambito di ciascuna università; un sistema di valutazione esterna all'università; un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio offerti dalle università⁵.

L'autovalutazione e la valutazione interna sono – sempre secondo il d.lgs. n. 19 del 2012 – attività istituzionali e debbono seguire metodologie, criteri e indicatori elaborati dai singoli atenei in armonia con quelli stabiliti dall'ANVUR. Tuttavia, il decreto del 2012, in combinato disposto con la l. n. 370 del 1999, ha fornito un'indicazione di rilievo organizzativo, individuando anche gli organi che devono essere istituiti nei diversi atenei con il compito di presiedere alla valutazione interna della didattica: si tratta dei Presidi di Qualità di Ateneo (PQA)⁶, dei Nuclei di Valutazione (NdV)⁷ e delle Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti (CPDS)⁸.

Al di là della specificità del circuito procedurale previsto dalla legislazione universitaria e dei criteri e degli standard definiti nelle linee guida e negli atti di indirizzo statali, per comprendere la funzione affidata alla valutazione, è necessario chiedersi quali siano le finalità che si propone l'istruzione superiore. Proprio dagli *Standard e Linee Guida per l'Assicurazione della Qualità nello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore* (ESG) del 2015 emerge la polivalenza di obiettivi che devono essere

⁵ Per quanto riguarda l'Ateneo di Palermo si deve rinviare a UNIPA, *Linee guida per l'assicurazione della qualità in Ateneo*, PQA, approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 07.02 del 10/04/2025.

⁶ I *Presidi di Qualità* (PQA) di Ateneo sono chiamati a supportare le strutture dell'Ateneo nella costruzione del Sistema di Assicurazione della Qualità e nello svolgimento dei processi di autovalutazione, a monitorarne l'efficacia attuando, laddove necessario, azioni di miglioramento e a garantire il corretto flusso di informazioni tra gli organi/strutture preposti all'AQ.

⁷ I *Nuclei di Valutazione* (NdV) hanno il compito di valutare l'adeguatezza e l'efficacia del Sistema di AQ, di monitorare l'applicazione sistematica e diffusa nelle aree pertinenti dei criteri e degli indicatori, qualitativi e quantitativi, stabiliti dall'ANVUR per la valutazione, di verificare l'adeguatezza del processo di autovalutazione dei Corsi di Studio e dei Dipartimenti e di mantenere un dialogo attivo con l'ANVUR.

⁸ Le *Commissioni Paritetiche Docenti-Studenti* (CPDS) svolgono compiti di monitoraggio dell'offerta formativa e della qualità della didattica, nonché dell'attività di servizio agli studenti da parte dei professori e dei ricercatori, del Personale Tecnico Amministrativo e delle strutture e servizi in genere; sono, inoltre, incaricate di individuare indicatori per la valutazione dei risultati delle stesse e di formulare pareri sull'attivazione e la soppressione di Corsi di Studio.

realizzati: “preparare gli studenti ad una cittadinanza attiva ed alla loro futura carriera (ad es., contribuendo alla loro occupabilità); sostenere il loro sviluppo personale; creare una vasta base di conoscenze avanzate; stimolare la ricerca e l’innovazione”⁹.

Non deve sorprendere, quindi, che la varietà degli obiettivi formativi che contraddistinguono l’istruzione superiore, comporta la difficoltà di risalire in modo univoco al concetto di qualità (della formazione), che, in ultima istanza, viene presentato come “il prodotto dell’interazione tra i docenti, gli studenti ed il contesto di apprendimento dell’Istituzione”¹⁰.

2. *Quali funzioni per la valutazione della didattica dei docenti?*

Se la valutazione della didattica complessivamente erogata dall’università – attraverso i corsi di laurea, i corsi di dottorato, i master – è ormai ampiamente sperimentata nell’ordinamento universitario, potendo contare su indicatori omogenei e condivisi persino sul versante europeo, oltre che sul consolidamento di schemi procedurali, ben più controversa e incerta continua a presentarsi la prospettiva della valutazione della didattica dei singoli docenti, non tanto perché sia del tutto assente dal sistema universitario, quanto piuttosto perché stenta ad affermarsi un regime generale, sia in ordine ai modelli di rilevazione, sia con riferimento alle modalità di utilizzazione dei risultati dei differenti processi valutativi che possono essere attivati.

Com’è stato messo in rilievo nella letteratura giuridica e sociologica di settore, il confronto tra le *performances* della didattica appare oggettivamente più difficile rispetto ai processi di comparazione che si possono instaurare tra i prodotti della ricerca¹¹. L’insegnamento che viene impartito

⁹ *Standard e Linee Guida per l’Assicurazione della Qualità nello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore* (ESG), pag. 7, che richiama la Raccomandazione Rec (2007)6 del Comitato dei Ministri sulla responsabilità pubblica per l’istruzione superiore e la ricerca del Consiglio d’Europa, in http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/News/pub_res_EN.pdf.

¹⁰ In pratica, l’Assicurazione della Qualità garantisce un contesto di apprendimento nel quale il contenuto dei corsi di studio, le opportunità di apprendimento e le strutture didattiche siano adatte allo scopo (*fit for purpose*).

¹¹ Questo non significa che si tratta di un tema nuovo: si veda C. COGGI, *La valutazione degli apprendimenti in università: sfide attuali e prospettive di ricerca*, in *Form@re – Open Journal per la formazione in rete*, <http://www.fupress.com/formare>.

dal singolo docente dipende dalla combinazione di alcuni elementi (contenuti, metodologia e stile), che dà luogo ad una caratterizzazione molto personale dell'attività didattica, non facilmente valutabile e soprattutto comparabile¹².

Ciò, però, non esclude che la valutazione dell'impegno didattico dei docenti costituisca pur sempre un obiettivo rilevante dell'attuale legislazione universitaria; semmai emerge l'approccio a-sistematico e, per certi versi, frammentario che presentano questi itinerari valutativi.

Difatti, per comprendere pienamente la rilevanza che assume tale questione, bisogna tenere presente che nell'ordinamento universitario emergono tre diverse angolazioni nel modo di valutare la didattica individuale, che corrispondono anche a differenti finalità del sistema universitario:

- a) un primo aspetto riguarda quella valutazione della didattica dei singoli docenti che si inserisce strettamente nel contesto della Assicurazione della Qualità della didattica degli atenei e si avvale fundamentalmente dell'opinione degli studenti;
- b) un secondo aspetto si riferisce all'accertamento delle modalità con le quali i docenti assolvono agli obblighi didattici, con la possibilità di configurare, nelle ipotesi di inadempimento, una forma di responsabilità disciplinare, oltre che amministrativa e contabile;
- c) un terzo profilo aspetto prende in considerazione il rilievo che presenta la valutazione della didattica nelle procedure di selezione dei docenti di prima e seconda fascia e dei ricercatori, in considerazione anche delle indicazioni che si possono desumere dal disegno di legge "Bernini".

Queste diverse prospettive testimoniano come la valutazione della didattica risponda ad una molteplicità di esigenze che si ricollegano certamente allo *status* costituzionale del docente universitario e, quindi, alla sua autonomia didattica, da non concepire in termini assoluti, ma entro i limiti stabiliti dalla legge, ai sensi di quanto disposto dall'art. 33, ult. co. Cost. Si tratta, in sostanza, di un controllo che non può avvenire nelle forme della mera verifica di conformità ad un astratto modello di prestazione

¹² Si vedano, al riguardo, le acute osservazioni di F. FRACCHIA, *La valutazione dell'attività didattica*, in https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/04/Fracchia_relazione-scritta-provvisoria-11.pdf; sulla difficoltà di valutare le competenze didattiche dei docenti si rinvia a M. CASTOLDI, *Valutare le competenze dei docenti*, in <http://hdl.handle.net/2318/141615>.

didattica, dato che deve essere armonizzato con l'autodeterminazione del docente nella selezione della metodologia e dei contenuti della propria attività didattica.

3. *La valutazione della didattica dei docenti tramite la rilevazione dell'opinione degli studenti*

In ordine al primo profilo, sulla base delle indicazioni emerse a livello internazionale e riprese dalla legislazione universitaria nazionale, la valutazione dei docenti costituisce un tassello importante del meccanismo di valutazione della qualità della didattica¹³ e si deve fondare sul coinvolgimento degli *stakeholders*, ovvero dei destinatari delle prestazioni didattiche dei docenti: gli studenti universitari. Ciò non esclude che rispetto all'attività formativa dell'università si possano individuare altre categorie di *stakeholders*, come, per esempio, gli attori che concorrono al funzionamento del mercato economico (le imprese e le pubbliche amministrazioni) e attendono l'ingresso di lavoratori qualificati o la società nel suo complesso, che si alimenta della crescita culturale e professionale delle nuove generazioni; nondimeno, il rapporto più diretto e immediato è senza dubbio quello che si instaura con gli studenti universitari.

La caratteristica che contraddistingue questo sistema di valutazione consiste nella verifica del grado di soddisfacimento degli studenti e, quindi, richiede la raccolta di elementi conoscitivi di ordine qualitativo, rappresentati dalla percezione che gli studenti maturano sull'efficacia dell'insegnamento impartito.

A tale proposito, occorre sottolineare come la disciplina universitaria statale e la normativa interna degli atenei, negli ultimi decenni, abbiano regolamentato una procedura di rilevazione delle opinioni espresse dagli studenti sull'andamento del corso universitario¹⁴. Tra i diversi modelli astrattamente ipotizzabili – una valutazione durante il corso con una finalità di tipo collaborativo nei riguardi del docente; una valutazione alla fine

¹³ F. EMANUELA, C. G. CORTESE, *La prestazione del docente universitario e i suoi legami con l'autoefficacia didattica e la valutazione*, in *Form@re – Open Journal per la formazione in rete*, <http://www.fupress.com/formare>, che presenta alcuni modelli di valutazione della didattica.

¹⁴ Per il processo che ha coinvolto l'Università di Palermo si vedano le indicazioni presenti in NUCLEO DI VALUTAZIONE, *Relazione annuale 2025*, in www.unipa.it.

del corso ma prima degli esami e una valutazione post esami, entrambe con la finalità di consegnare agli organi accademici dell'ateneo un giudizio sull'operato del docente – la legislazione università ha chiaramente optato per il secondo modello, probabilmente in quanto risulta più gestibile e utilizzabile nei processi interni di valutazione e autovalutazione.

La rilevazione periodica, in forma anonima, delle opinioni degli studenti frequentanti è stata prevista in modo obbligatorio dalla l. n. 370/1999 e poi ribadita e precisata dai decreti ministeriali *“Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio”*¹⁵, nonché dalle linee guida dell'ANVUR¹⁶.

Nella prima fase di sperimentazione, questa rilevazione è stata effettuata in diversi atenei con acquisizione cartacea, ma ben presto è stata sostituita dalla modalità on-line, che utilizza, in linea generale, la sezione portale studenti del sito web di Ateneo¹⁷, in modo da ridurre i costi di gestione e consentire una più ampia copertura degli insegnamenti presenti nell'offerta formativa.

La scheda di rilevazione è stata definita, nelle sue caratteristiche essenziali, dall'ANVUR e poi è stata precisata ed integrata dai singoli atenei e si articola in una serie di domande sugli aspetti principali del corso: si rivolge non solo agli studenti frequentanti nell'anno accademico in corso¹⁸, ma anche a coloro che hanno frequentato negli anni precedenti.

Occorre, però, tenere conto che la disciplina universitaria ha introdotto i questionari di gradimento anche per i laureandi e i laureati per fornire informazioni utili all'indagine di AlmaLaurea sul profilo dei Laureati, nonché, a partire dal 2023, per i dottorandi.

Tutte queste informazioni sono considerate essenziali per il sistema di Assicurazione della Qualità e la corretta implementazione del processo di autovalutazione dei Corsi di Studio, nel contesto del modello di AVA 3.

Il problema più delicato che si pone nell'ambito di questa attività di

¹⁵ In particolare, il DM n. 1154/2021.

¹⁶ ANVUR: <https://www.anvur.it/it/node/284>. Per quanto riguarda l'Ateneo di Palermo, la rilevazione dell'opinione studenti è stata effettuata dall'Ateneo per la prima volta nell'A.A. 1999/2000 ed è stata resa obbligatoria con la deliberazione del Senato Accademico adottata nella seduta del 25 gennaio 2000.

¹⁷ Per l'università di Palermo, il passaggio alla rilevazione digitale è avvenuto a partire dall'A.A. 2010/2011, giusta delibera del Senato Accademico del 26 ottobre 2010.

¹⁸ Per la disciplina dell'università di Palermo gli studenti frequentati sono identificati in coloro che hanno seguito almeno il 50% delle lezioni.

valutazione concerne la misurazione del livello di soddisfazione degli studenti, che implica la necessità di sintetizzare con l'indicazione di un giudizio o l'assegnazione di un voto il gradimento circa i vari aspetti del corso (congruità dei contenuti con i temi del programma, chiarezza dell'esposizione, disponibilità al chiarimento, ecc.), nonché l'apprezzamento della qualità complessiva dell'insegnamento. Inoltre, le valutazioni formulate individualmente dagli studenti devono essere successivamente aggregate, per risalire al grado di soddisfazione generale (o prevalente), secondo un criterio matematico di calcolo che implica pur sempre un certo margine di approssimazione.

In ordine a questo profilo, i Nuclei di valutazione dispongono di un margine di adattamento, potendo fare ricorso ad algoritmi anche complessi oppure adottare modelli matematici più semplificati. In particolare, la metodologa accolta dal NdV dell'Ateneo di Palermo per misurare il livello di soddisfazione prevede, a partire dal 2023, il calcolo della meda aritmetica delle valutazioni espresse per ciascun *item* (domanda)¹⁹, discostandosi da quella utilizzata negli anni precedenti, che si avvaleva di un algoritmo per prendere in considerazione le posizioni prevalenti. Una scelta, soluzione, come si avrà modo di precisare successivamente, che può presentare alcuni risvolti discutibili.

3.1. *Le opinioni degli studenti e il processo di Assicurazione della Qualità*

Quindi, come si è evidenziato, le indicazioni espresse dagli studenti devono entrare a pieno titolo nel circuito universitario, sia attraverso la pubblicazione delle schede contenenti l'opinione degli studenti nel portale della didattica dell'ateneo – con modalità di diffusione stabilite dalle singole università –, sia tramite la rielaborazione dei dati generali da parte degli organi che concorrono al sistema di Assicurazione della Qualità.

Con riguardo proprio alla rilevanza che assumono le informazioni sul livello di soddisfazione degli studenti, occorre ricordare il Nucleo di Valutazione, ai sensi dell'art. 1, co. 2 e 3, l. n. 370/1999, deve preparare, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sulla rilevazione dell'opinione degli

¹⁹ Peraltro, il NdV ha stabilito, con la relazione 2023, di non calcolare i quartili delle distribuzioni delle medie per ogni item, ritenendo che i Corsi di Studio non debbano rapportarsi a delle soglie che dipendono dalla performance degli altri CdS, ma a soglie prettamente oggettive.

studenti, che dovrà essere poi ripresa e incorporata, anche con successive integrazioni, nell'ambito della relazione annuale del NdV²⁰. Il compito della relazione è quello di presentare i dati raccolti attraverso tabelle usando come variabile di aggregazione il Corso di Studio o il Dipartimento, in modo da consentire la formulazione di misure idonee a migliorare la qualità della didattica: in questo contesto, devono essere presi in esame molteplici elementi che riguardano non solo la copertura dei CdS e il livello di soddisfazione per i singoli corsi di laurea, ma anche le modalità di utilizzazione dei risultati, attraverso la pubblicità e l'aggregazione dei dati nei siti di Ateneo²¹.

In altri termini, il NdV è chiamato a valutare non solo gli esiti della rilevazione, ma anche in che modo il Presidio di Qualità e le strutture di AQ, nonché i CdS, gli organi del Dipartimento e dell'Ateneo, abbiano saputo analizzare risultati e criticità delle opinioni degli studenti attivando processi di rimodulazione delle attività didattiche.

Peraltro, sono state previste dalla disciplina universitaria alcune specifiche occasioni di confronto e valutazione interistituzionali sui risultati della rilevazione del grado di soddisfacimento degli studenti.

In questo senso, deve essere ricordato che le informazioni acquisite sono oggetto di discussione durante gli audit che il Nucleo di Valutazione svolge di concerto con il PQA, insieme a figure istituzionali del CdS, alla Commissione Paritetica Docenti Studenti (CPDS) e agli stessi studenti, per elaborare un percorso condiviso di approfondimento ed elaborazione delle istanze emerse dalla rilevazione.

Particolarmente significativo è anche il ruolo del PQA che dal 2024 ha gestito direttamente il processo di rilevazione delle opinioni degli studenti e ha promosso anche iniziative per responsabilizzare docenti e studenti. In questa prospettiva, si possono segnalare la periodica informazione che il PQA fornisce ai Coordinatori dei CdS sull'andamento delle compilazioni, le sollecitazioni inviate agli organi di Dipartimenti e CdS per intervenire, nel caso di valutazioni significativamente inferiori rispetto alla media del corso nel suo insieme, con misure che permettano di rimediare agli aspetti critici dell'esperienza formativa degli studenti.

²⁰ Da presentare entro il 31 ottobre: ogni università deve definire la propria sequenza procedimentale.

²¹ Per l'approfondimento di questi aspetti reativi a Unipa si rinvia a NUCLEO DI VALUTAZIONE, *Relazione annuale 2025*, cit.

A ciò si aggiunga che i risultati delle opinioni degli studenti e dei laureati sono formalizzati nelle sezioni B6 e B7 della scheda SUA-CdS e sono altresì commentati nell'ambito delle relazioni annuali delle CPDS: in questo contesto si procede ad un'ulteriore analisi dei risultati dell'indagine, alla verifica delle osservazioni proposte dal NdV, all'elaborazione di proposte da presentare agli organi accademici.

Tali relazioni sono poi trasmesse ai Consigli di CdS, che sono chiamati a valutarle in una specifica seduta²².

In sostanza, si può osservare come il NdV metta in moto un meccanismo complesso e articolato, attraverso un primo screening di ordine generale che aggrega i dati relativi al grado di soddisfazione della comunità studentesca nei riguardi dei vari corsi di studio che afferiscono ai dipartimenti (o alle facoltà) e affida, sulla scorta di puntuali indicazioni di azione, ai CdS una disamina più puntuale dei profili critici e l'individuazione dei correttivi che possono assicurare un miglioramento della qualità della didattica.

3.2. Punti di forza e debolezza del sistema di rilevazione e utilizzazione delle opinioni degli studenti

Di questo modello – delineato nella legislazione universitaria e implementato dalla normativa degli atenei – si possono ormai apprezzare, dopo la prima fase di sperimentazione, i punti di forza e debolezza.

Anzitutto, però bisogna chiedersi quali siano gli obiettivi concretamente perseguiti da questo modello che si è imposto nell'ordinamento universitario.

Se si esamina l'articolazione del sistema, alla luce anche dell'esperienza dell'università di Palermo, così come filtrata dal nucleo di valutazione, emergono certamente due finalità fondamentali:

- individuare, sulla base dei dati aggregati, gli ambiti più problematici dei vari corsi di laurea e permettere un riadattamento o riallineamento dei processi di apprendimento;
- stimolare i docenti a prestare sempre maggiore attenzione all'impatto della loro attività didattica.

Secondo le classificazioni offerte dalla letteratura sociologica, la "valutazione può essere utilizzata a fini di controllo (bastone) o di svi-

²² La seduta si deve svolgere nei primi mesi dell'anno.

luppo (carota)”²³, per il miglioramento dell’azione formativa. Quindi, se la “logica del bastone” appare funzionale ad un controllo di tipo politico, di un livello istituzionale su un altro, per verificare la congruenza e la qualità dell’attività didattica concretamente erogata rispetto agli indirizzi generali (formulati dal Ministero o dalla governance di ateneo), oppure ad un controllo di tipo burocratico, per ripartire incentivi e altre premialità sulla base di un criterio meritocratico, la “logica della carota”, invece, risponde ad un’esigenza di cooperazione, nel senso che il controllo, che pure è previsto, serve a favorire un aggiustamento dei processi formativi in corso, attraverso un confronto tra gli organi di indirizzo, i docenti e la componente studentesca.

Ebbene, entrambe queste finalità si integrano nella prospettiva tracciata dalla normativa universitaria che presiede all’utilizzazione dei dati relativi agli orientamenti degli studenti: infatti, per un verso, il sistema della Assicurazione della Qualità sembra decisamente orientato – come si è mostrato in precedenza – a promuovere un circuito procedurale di tipo cooperativo che riesca a sollecitare, nella logica della carota appunto, un costante monitoraggio della *performance* didattica dei docenti, come percepita dagli studenti, e un continuo riadattamento degli insegnamenti all’interno del corso di laurea; per altro verso, nei riguardi dei docenti sono previste anche misure che assumono un carattere affittivo e, quindi, rispondono maggiormente alla logica del “bastone”.

A tale proposito, si deve rilevare che è stato garantito un sistema di trasparenza dei risultati delle opinioni degli studenti, che si basa sulla pubblicazione dei dati relativi a ciascun modulo o insegnamento nel sito dell’ateneo, nella pagina dei CdS e nella pagina personale del docente²⁴. In questo modo, la diffusione delle opinioni degli studenti può incidere sul versante reputazionale dei docenti coinvolti. Si tratta di informazioni che, pur potendo interessare gli altri *stakeholders* (imprese, famiglie, ministero), in realtà sono fondamentalmente preordinate a rivelare l’impatto che presenta l’attività didattica dei singoli professori e ricercatori, esercitando, attraverso la sovraesposizione pubblica, una pressione indiretta per una costante diligenza nell’assolvimento degli impegni didattici²⁵.

²³ In questo senso, F. FRACCHIA, *La valutazione dell’attività didattica*, cit.

²⁴ L’Ateneo di Palermo prevede la sola eccezione della non pubblicazione dei risultati relativi a moduli/insegnamenti con meno di 5 questionari compilati e a docenti che non hanno autorizzato la pubblicazione (3,5% nel 23/24).

²⁵ Va osservato che non tutte le università rendono pubblici questi dati, accessibili

A ciò si aggiunga che i docenti universitari sono sottoposti, in modo continuativo, alla valutazione della propria ricerca e attività didattica per finalità premiali, grazie all'introduzione dell'art. 1, comma 16, l. n. 230/2005, seguito poi dall'art. 9, l. n. 240/2010, che ha istituito il c.d. Fondo di premialità non più solo per i professori, ma esteso anche per i ricercatori. Peraltro, l'esigenza premiale ispirava anche l'art. 29, co. 19, l. n. 240/2010, che disponeva in via transitoria l'attribuzione di incentivi ai docenti secondo criteri di merito accademico e scientifico, per compensare la revisione del regime degli scatti²⁶.

Questa impostazione è stata ripresa dalla normativa regolamentare delle università anche per disciplinare l'assegnazione delle risorse relative ai fondi premiali, confermando come le opinioni degli studenti possano concorrere alla definizione della graduatoria dei docenti nell'accesso alle risorse dedicate.

In linea generale, si può affermare che il sistema universitario ha saputo valorizzare il contributo degli studenti nei processi di apprendimento, responsabilizzando i docenti e favorendo un controllo diffuso.

Nondimeno, non si possono dimenticare le debolezze di questo meccanismo, che non è immune da una serie di profili critici, così sintetizzabili:

- non appare omogenea la partecipazione degli studenti a questa fase di monitoraggio, dato che per alcuni corsi risulta fortemente carente, così da inficiare l'attendibilità del risultato;
- il criterio di calcolo del livello complessivo di soddisfazione utilizzato da alcuni atenei – soprattutto quello incentrato sulla media aritmetica – implica una semplificazione che non risulta idonea a rappresentare l'articolazione dei giudizi espressi dagli studenti; si tratta, in altri termini, di una valutazione sintetica che non consente di intercettare e visualizzare l'ampiezza dei giudizi e, quindi, degli orientamenti di coloro che hanno seguito il corso;
- nei corsi in cui la frequenza non è obbligatoria, l'elaborazione delle schede è affidata al senso di responsabilità degli studenti, che non dovrebbero compilare il format nelle ipotesi di ridotta partecipazio-

quindi anche agli esterni, ma preferiscono renderli accessibili solo ai coordinatori dei Corsi di Studio o ad alcuni organi accademici.

²⁶ S. BELLOMO, *La valutazione della ricerca e della carriera universitaria in corso di carriera e i relativi riflessi economici*, in *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, 016, 423 ss.

ne²⁷; il rischio è quello che, nella compilazione della scheda di valutazione, prevalgano stati emotivi condizionati dall'empatia o meno con il docente o dall'interesse per la disciplina oggetto del corso, piuttosto che ispirati da un atteggiamento collaborativo di evidenziazione dei punti di forza e dei limiti di un certo insegnamento.

Probabilmente sarebbero auspicabili alcuni accorgimenti, come, per esempio, quello di prevedere un sistema di registrazione automatica delle presenze per individuare gli studenti che possono redigere la scheda di valutazione.

4. *L'accertamento sulle modalità di assolvimento degli obblighi didattici da parte dei docenti*

Una seconda prospettiva, in cui possono venire in rilievo le modalità di svolgimento dell'attività didattica da parte dei docenti, riguarda le ipotesi di mancato adempimento dei doveri didattici. In altri termini, il non corretto svolgimento dell'attività didattica – in riferimento al numero delle ore che contraddistingue un certo insegnamento – o addirittura la totale assenza di lezioni, possono condurre, in base alla disciplina degli illeciti disciplinari prevista dalla legislazione universitaria, come integrata dai regolamenti di ateneo e dal codice etico, alla configurazione di una forma di responsabilità disciplinare e amministrativa, come chiarito anche dal giudice amministrativo.

In una emblematica sentenza²⁸, che ha avuto ad oggetto la legittimità della sanzione inflitta dal Rettore, sulla base del parere offerto dal Collegio di disciplina, a un ricercatore a tempo definito per violazione dei doveri

²⁷ Nell'ateneo di Palermo si prevede una scheda con una formulazione diversa delle domande, per gli studenti che hanno frequentato meno del 50% delle lezioni.

²⁸ Consiglio di Stato, Sez. VII, 18 gennaio 2023, n. 629: il Consiglio di Stato, in riforma della sentenza in primo grado, ha confermato del provvedimento sanzionatorio che contestava l'abituale mancanza ai doveri d'ufficio e irregolarità della condotta del docente ai sensi dell'art. 89, R.D. n. 1592/1933. La pronuncia è analizzata e commentata da M. LEGGIO, *Responsabilità disciplinare e obblighi di ricerca e insegnamento: il "rendimento accademico" dei docenti universitari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, 539, che si sofferma anche sull'attuale tipologia egli illeciti disciplinari e delle relative sanzioni; cfr. anche B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 1, 97 ss

di didattica e di ricerca, il Consiglio di Stato ha avuto l'opportunità non solo di delineare il quadro giuridico di riferimento, ma anche di precisare la portata degli obblighi didattici dei docenti. Infatti, il supremo consesso amministrativo, oltre a ricordare che i doveri di didattica e ricerca sono sanciti dagli artt. 32, d.P.R. n. 382/1980, 7, l. n. 28/1980 e 6, co. 3, l. n. 240/2010 e integrati con il regolamento didattico dall'Ateneo, ha sottolineato come questa maggiore caratterizzazione degli obblighi del docente abbia condotto alla loro "giuridificazione", dato che si assiste alla trasformazione da doveri meramente etici a "veri e propri obblighi di prestazione".

Nel caso di specie le mancanze contestate al ricercatore erano riconducibili sia all'aspetto della didattica che a quello della produzione scientifica, doveri che nell'ordinamento nazionale risultano tra loro intrinsecamente connessi, senza la possibilità di scegliere tra ricerca e attività di insegnamento.

Questo legame tra le due dimensioni emerge anche dalla legge di riforma del sistema universitario del 2010 che prevede per le università l'obiettivo fondamentale di combinare "in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica".

Peraltro, secondo il Consiglio di Stato, nonostante tra i doveri dei ricercatori figurino solo lo svolgimento di attività di didattica integrativa, non vi è alcun dubbio che la didattica costituisca un vero e proprio obbligo di fonte legale, che può essere poi essere ulteriormente specificato, nel rispetto del limite di ore stabilito nella legislazione, dai regolamenti degli Atenei.

La pronuncia del giudice amministrativo si apprezza anche perché, pur avendo ad oggetto un aspetto di ordine quantitativo, ovvero il mancato rispetto dell'impegno orario del docente, non sembra escludere che possa venire in rilievo, anche sul piano della responsabilità disciplinare, l'aspetto qualitativo nell'espletamento della didattica. Non vi è dubbio che il primo tipo di verifica risulta indubbiamente più agevole, considerato che la programmazione degli insegnamenti rientra tra i compiti dell'Ateneo e che i docenti devono registrare e attestare le ore di insegnamento svolte; mentre, nel secondo caso, ben più complessa, alla luce dei limiti cognitivi della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, si presenterebbe una verifica in ordine ai profili qualitativi dell'insegnamento, quale presupposto per l'irrogazione di una sanzione disciplinare e poi del

successivo sindacato di legittimità, dato che le modalità di trasmissione delle conoscenze e l'impostazione dell'insegnamento sono espressione dell'autonomia didattica del docente, connotata anche da un profilo di discrezionalità tecnica.

L'apertura della dottrina²⁹ – anche in considerazione di questa sentenza che dichiara la legittimità di una sanzione disciplinare irrogata per la violazione di obblighi didattici e di ricerca – alla prospettiva di provvedimenti a contenuto affittivo in presenza di una condotta “insufficiente” del docente universitario, meritano di essere attentamente vagliate, per non sconfinare in una dimensione di sovrapposizione tra poteri pubblici e di erosione della riserva di amministrazione che presiede anche all'attività didattica.

Ciò non toglie, comunque, che le università e i docenti, come d'altra parte si sta verificando da alcuni anni, debbono sempre garantire un certo standard qualitativo, oltre che quantitativo, nell'ambito della didattica³⁰, in sintonia con i principi che presidono alla materia dei servizi pubblici e in particolare con quelli di efficacia, efficienza e continuità.

Pertanto, al di là dei processi che assicurano la qualità della didattica, nell'ordinamento universitario emerge un'ulteriore fattispecie di valutazione della didattica, di ben altra natura, giacché risulta collegata all'accertamento delle condotte che integrano la violazione dei doveri di ufficio da parte del docente universitario, il cui esito positivo può condurre all'irrogazione delle sanzioni disciplinari previste dalla legislazione universitaria. In questi casi, allora, non può che spettare agli organi di governo del dipartimento o della facoltà rilevare le ipotesi di inadempimento e avviare il procedimento disciplinare dinanzi ai competenti organi dell'ateneo, secondo le procedure previste dalla normativa universitaria.

La casistica giurisprudenziale sembra collegata prevalentemente alla violazione di parametri di carattere quantitativo, ma l'orientamento di

²⁹ Cfr. ID., *Responsabilità disciplinare e obblighi di ricerca e insegnamento: il “rendimento accademico” dei docenti universitari*, cit., 547.

³⁰ Anche con riferimento all'attività di ricerca si riscontra la progressiva introduzione di parametri, indici e criteri sempre più stringenti: con il d.P.R. n. 382/1980 la ricerca è stata inserita tra le attività che qualificano il rapporto di impiego dei docenti universitari e, in particolare, dei ricercatori, ora espressamente chiamati a “contribuire allo sviluppo della ricerca scientifica”. Il rafforzamento dell'obbligo si coglie anche in relazione all'attività di controllo di cui all'art. 33 dello stesso decreto, nella parte in cui impone ai ricercatori di presentare una relazione sulla ricerca scientifica condotta.

parte della letteratura giuridica è favorevole ad un'estensione dell'ambito di applicazione della responsabilità disciplinare anche a profili anche squisitamente qualitativi.

5. *La valutazione della didattica nelle procedure di selezione dei professori e dei ricercatori*

Infine, qualche osservazione deve essere riservata ad una prospettiva diversa ma non del tutto estrinseca rispetto al modello che garantisce l'assicurazione della qualità della didattica.

Quale ruolo può – o deve – giocare la considerazione delle attitudini e delle esperienze didattiche dei candidati nelle procedure di selezione dei professori e dei ricercatori?

Le indicazioni che si possono desumere dalla legislazione universitaria sono per certi versi contraddittorie. Così, se indubbiamente l'attenzione che viene riservata, nel sistema della abilitazione scientifica nazionale (ASN), all'esperienza didattica dei candidati è del tutto marginale rispetto alla valutazione dei risultati scientifici della loro attività di ricerca, la normativa degli atenei, invece, ha previsto il riconoscimento, nell'ambito delle procedure di valutazione comparativa per la copertura dei posti di professore o ricercatore banditi dall'università, di un rilievo giuridico ai titoli didattici presentati dai partecipanti, sia pure con soluzioni procedimentali e vincoli sostanziali molto differenziati.

Orbene, se si esamina il disegno di legge approvato dal Senato il 9 dicembre 2025 emerge un interessante cambiamento di prospettiva, nel senso che si possono rintracciare alcune indicazioni normative più stringenti per un riequilibrio dell'incidenza della didattica e della ricerca nella valutazione finale.

Anzitutto, in base alla nuova formulazione dell'art. 16, l. n. 240/2010, i regolamenti di ateneo, nel fissare i requisiti per l'ingresso nei ruoli universitari, devono individuare specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica, ma anche prendere in considerazione l'attività di didattica e ricerca in Italia e all'estero.

Inoltre, nella stessa disposizione, si stabilisce che i bandi per il reclutamento, oltre a ribadire i settori scientifico-disciplinari di riferimento, possono indicare “specifici ambiti tematici testualmente ricompresi nella

declaratoria del medesimo gruppo scientifico-disciplinare, ma coerenti con le esigenze didattiche o di ricerca contenute nella programmazione strategica dell'ateneo", in modo da attribuire un particolare risalto alle esigenze didattiche del dipartimento o della facoltà.

Infine, ma non meno rilevante, è la disposizione dell'art. 18, come novellato dal disegno di legge, che prevede che la discussione dei candidati con la commissione debba riguardare sia i contenuti delle pubblicazioni scientifiche che le esperienze didattiche e si debba concludere con una prova didattica su un tema stabilito dalla commissione.

Si tratta di un riequilibrio certamente apprezzabile, pur all'interno di un testo che presenta molti profili controversi. Significa, d'altronde, riconoscere che, nella carriera e nella formazione dei docenti, non si può conferire un risalto esclusivo ai profili della ricerca, ma occorre valorizzare finalmente la componente della didattica nell'attività universitaria; e, quindi, la valutazione delle attitudini didattiche all'entrata contribuisce a preparare le nuove generazioni di docenti, grazie anche all'introduzione di specifici momenti formativi obbligatori nel contesto dei dottorati, per affinare le capacità di insegnamento.

6. Conclusioni

Il tema della valutazione dei docenti, come si è cercato di evidenziare, taglia trasversalmente l'ordinamento universitario ed emerge da una pluralità di angolazioni, che rivelano come l'introduzione di un processo valutativo delle competenze didattiche dei docenti costituisca ormai un elemento imprescindibile per il buon funzionamento delle università, ma sia, al contempo, ancora ben lungi dall'aver acquisito un assetto definitivo e condiviso, in quanto viene ad interagire con le garanzie costituzionali che riguardano i docenti universitari. Come ha chiarito la Corte costituzionale, il combinato disposto del primo e dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost.³¹ riconosce al docente universitario il diritto di svolgere, nell'ambito

³¹ Per un commento generale si rinvia a O. CAMERLENGO, *Art. 33*, in S. BARTOLE, R. BIN (dir. da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 333 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, 1990, 89 ss.; S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, Padova, 1979.

dell'autonomia universitaria, la sua "libertà di ricerca e di insegnamento"³²: un presidio costituzionale preordinato anche alla protezione di principi fondamentali, quali il principio di eguaglianza sostanziale, il principio democratico e il principio pluralista.

Allora, l'individuazione dei meccanismi e dei modelli di controllo e valutazione deve dispiegarsi lungo traiettorie giuridiche ed operative che sappiano coniugare la responsabilità del docente nell'assolvimento degli obblighi formativi con la sua libertà di insegnamento, che non tollera intromissioni in grado di introdurre vincoli e condizionamenti politici, ideologici e culturali.

D'altra parte, proprio perché l'istruzione si pone come una "forma di adempimento di doveri di solidarietà intergenerazionale", fondata sull'art. 2 Cost., occorre che sia orientata nel suo complesso, nonché nelle prestazioni didattiche individuali, a realizzare e inverare efficaci processi di apprendimento che sappiano trasmettere conoscenze, capacità e competenze: è necessario riuscire a incorporare "buone pratiche valutative"³³, decisive anche per la qualità della didattica.

La direzione che è necessario percorrere con determinazione è quella di un sistema con maggiore flessibilità, che, invece di rimanere prigioniero della spirale dei controlli documentali e delle correlazioni formali, sappia puntare sul modello dell'amministrazione "riflessiva"³⁴, che ridisegna l'assetto e le coordinate del sistema dell'istruzione universitaria nella fase della sua implementazione, attribuendo alla valutazione una funzione prettamente collaborativa.

In questo senso, il momento valutativo della didattica non può assumere una configurazione meramente punitiva o premiale, ma si deve semmai abbinare a percorsi di formazione all'insegnamento, che devono migliorare non soltanto le capacità di trasmissione delle conoscenze, ma anche le modalità di valutazione da parte dei docenti del livello di apprendimento degli studenti: un aspetto, anche questo, strettamente connesso alla didattica³⁵.

³² Cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 22/1996, Considerato in diritto, punto 5.

³³ B. DORIA, V. GRION, C. ZAGGIA, *Come formare i docenti universitari alla valutazione? Una rassegna sistematica della letteratura*, in *Form@re – Open Journal per la formazione in rete*, <http://www.fupress.com/formare>.

³⁴ Così, F. FRACCHIA, *La valutazione dell'attività didattica*, cit.

³⁵ L. ZANNINI, *La formazione dei docenti universitari alla valutazione. Esperienze e riflessioni critiche*, in *Pedagogia Oggi*, XXI, 2023, 118 ss.

Abstract

L'articolo esamina il ruolo che presenta la valutazione della didattica nella carriera dei professori universitari ed individua tre ipotesi fondamentali:

- a) un primo aspetto riguarda la valutazione della didattica dei singoli docenti che si inserisce nell'ambito della Assicurazione della Qualità della didattica degli atenei e utilizza fundamentalmente dell'opinione degli studenti;
- b) un secondo aspetto si riferisce all'accertamento dei casi di violazione degli obblighi didattici, dando luogo ad una responsabilità disciplinare, oltre che amministrativa e contabile;
- c) un terzo profilo aspetto prende in considerazione il rilievo che presenta la valutazione della didattica nelle procedure di selezione dei docenti di prima e seconda fascia e dei ricercatori, in considerazione anche delle indicazioni che si possono desumere dal disegno di legge "Bernini".

The evaluation of teaching by university professors

This article examines the role of teaching evaluation in the careers of university professors and identifies three key hypotheses:

- a) the first aspect concerns the evaluation of individual professors' teaching, which is part of university teaching quality assurance and primarily draws on student opinion;
- b) the second aspect concerns the identification of cases of violation of teaching obligations, giving rise to disciplinary, administrative, and accounting liability;
- c) the third aspect considers the importance of teaching evaluation in the selection procedures for full- and associate-level professors and researchers, also taking into account the indications derived from the "Bernini" bill.