

La performance universitaria tra complessità del quadro regolatorio dei sistemi di controllo e valutazione ed esigenze di semplificazione

di Caterina Ventimiglia

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive sulla funzione di controllo e sul ruolo dei Nuclei di Valutazione nella governance dell'Università. – 2. L'evoluzione del sistema dei controlli e dei modelli di valutazione: la calibratura dei profili organizzativi e funzionali tra complessità regolatoria ed esigenze di semplificazione. – 3. Le dimensioni di criticità in relazione alle attuali prospettive di riforma del sistema universitario.

1. *Notazioni introduttive sulla funzione di controllo e sul ruolo dei Nuclei di Valutazione nella governance dell'Università*

Nel sistema universitario, la rilevanza della funzione di controllo¹ affidata ai Nuclei di Valutazione² si è progressivamente caratterizzata in relazione ad alcuni elementi chiave che – rispetto ad altre tipologie di pubblica amministrazione – hanno assunto un valore differenziato, che si è proiettato, in modo condizionante, nella direzione della garanzia della buona amministrazione universitaria utilizzando lo schema assai ampio e articolato dei controlli interni, a loro volta, sempre più spesso, doppiati da ulteriori controlli esterni ricadenti sui medesimi oggetti.

In particolare, nella cornice delle dinamiche espressive dell'autonomia universitaria responsabile³, l'ambito applicativo dei controlli interni

¹ Il presente contributo rielabora e sviluppa la relazione presentata al Convegno di studi *L'Università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma*, 16 dicembre 2025 – Università degli Studi di Palermo, sul tema *La performance universitaria tra complessità del quadro regolatorio ed eterodeterminazione degli obiettivi*.

² In tema, anche per i riferimenti bibliografici, C. FIORAVANTI, M. CAMPANA, *I Nuclei di valutazione delle Università italiane trent'anni dopo, fra conferme del passato e riflessioni per il futuro*, in *Ist. del Federalismo*, 4/2022, 981 ss.

³ Sull'autonomia ordinamentale, scientifica, didattica e sulle risorse dell'autonomia, v. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, 2019, Torino; ID., *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 337 ss.; A. F. URICCHIO, *Autonomia universitaria e valutazione*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 2/2022, 123 ss.; inoltre le riflessioni sempre attuali sull'evoluzione dell'autonomia di F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, 336 ss. e M. CAMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubblico*, 1995, 166 ss.

affidati ai Nuclei di Valutazione si esprime e confronta con il banco di prova della programmazione strategica ed annuale e della rendicontazione/controllo dei risultati di performance conseguiti; si tinge dei contesti sfidanti dei processi per l'assicurazione della qualità e della valutazione della Didattica, della Ricerca e della Terza missione; rientra nella gamma degli strumenti utili per vivificare meritocrazia e sviluppo delle distinte tipologie degli attori del sistema (corpo docente, personale tab e comunità studentesca) e, in una visione generale, lo Stato di cultura⁴ nel suo complesso.); mira a garantire anche l'attuazione delle misure di trasparenza e prevenzione della corruzione ordinate a salvaguardare l'imparzialità e il buon andamento delle università (altresì presidiate dal RPCT, al pari delle altre pubbliche amministrazioni, a far data dalla stagione regolatoria avviata con la L. n. 190/2012 s.m.i. e il D. Lgs. n. 33/2013 s.m.i.); in modo successivo e correlato ai controlli affidati al collegio dei revisori, verificano l'adeguatezza dell'esercizio annuale della funzione di bilancio.

Dunque, come in tutte le pubbliche amministrazioni, nell'Università trovano attuazione i controlli interni sulla trasparenza, sulla prevenzione della corruzione, sulla performance, sull'uso delle risorse economico-finanziarie e, inoltre, i controlli specifici e variegati che si delineano nell'ambito dei fondamentali processi di assicurazione della qualità richiesti, come noto, dal Sistema europeo dell'Istruzione superiore.

Su questa trama complessa di oggetti, si registra l'evoluzione per stratificazione del quadro regolatorio relativo ai controlli interni, accresciuti per la spinta concorrente degli interventi sia del legislatore sia dei regolatori/vigilanti che connotano il panorama della governance nazionale del sistema universitario che si è sedimentata nel corso degli anni (MUR,

⁴ Sul punto, in particolare, v. F. MERUSI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 456 ss.; ID., *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, 1977, 806 ss.; S. CASSESE, *Commento all'art. 33 Cost.*, in G. BRANCA, a cura di, *Commentario della Costituzione. Artt. 29-34. Rapporti etico-sociali*, Roma-Bologna, 1976, 210 ss.; ID., *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 821; AA.VV., *L'autonomia universitaria*, Atti del convegno dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir.soc.*, 1980, 229 ss.; A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, voce *Università*, in *Enc. Dir.*, 1992, XLV, 826 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il ruolo dell'università nella storia. Il caso italiano e il contesto europeo*, in S. PALEARI a cura di, *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Torino, 2014, 40 ss.

MEF, ANVUR, CRUI, CUN, Dipartimento della Funzione pubblica, ANAC..)⁵ ed, inoltre, per effetto dell'ulteriore disciplina integrativa e/o operativa rinvenibile negli statuti e nei regolamenti delle Università.

L'osservazione del sistema universitario dalla prospettiva del sistema dei controlli interni costituisce un terreno di riflessione che si dimostra utile nella misura in cui consente di evidenziare come si sia realizzata quella codificazione specifica dei controlli già indagata dal noto Rapporto Giannini⁶ che – con riferimento all'Amministrazione statale, ma con una valenza generale per tutte le amministrazioni – aveva evidenziato che i controlli, per essere utili e funzionare, debbano tener conto, adattarsi e riflettere l'amministrazione di riferimento in relazione allo specifico modello organizzativo, alle risorse disponibili e alle categorie di attività e servizi erogati.

Quindi, se è vero che, come si avrà modo di osservare, nelle università ci sono più controlli, al contempo, la mappatura dei medesimi rivela che la complessità della regolazione dei controlli, pur con i conseguenti limiti in termini di iper-regolazione⁷, esprime una tensione verso una tipizzazione dell'attività di verifica, misurazione e valutazione che tende a riflettere le accresciute funzioni e le peculiari caratteristiche dell'Università quale amministrazione pubblica particolare⁸, nel contesto tuttora in evoluzione caratterizzato dalla spinta in avanti impressa dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, da un lato, sull'evoluzione qualitativa della ricerca e sulla libertà e strumentalità della stessa⁹ rispetto alle esigenze del mercato

⁵ Sul punto, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *Introduzione*, in *Come cambia l'Università italiana*, A. MARRA, M. RAMAJOLI, a cura di, Torino, 2023, XI ss.; G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle Università*, ivi, 19 ss.

⁶ Per le ricadute ancora attuali nel dibattito contemporaneo, unitamente al successivo Rapporto Cassese, anche per i riferimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a C. VENTIMIGLIA, *Amministrazione performante e sistema dei controlli interni*, Unipa press, 2023.

⁷ G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 947 ss. Sul punto, in ordine alla mancata semplificazione, sia consentito il rinvio a M. DE BENEDETTO, V. CARACCILO DELLA GROTTERRIA, C. VENTIMIGLIA, *Semplificazione e università*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 213/2023, 53 ss.

⁸ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *L'Università: una pubblica amministrazione particolare*, in *www.federalismi.it*, 14/2017, 1 ss.

⁹ In tema v. A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà, legalità, mercato, Profili comparatistici del diritto della scienza*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, Milano, 1991, 441 ss., v. ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2007, spec. 1449-1451. Cfr. più recentemente F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 161 ss., richiamati nella recente riflessione di E. CARLONI,

e della produzione e, dall'altro, su modelli organizzativi che si arricchiscono di traiettorie e livelli ulteriori, a rete (Hube e Spoke), competitivi e differenziati.

Questa caratterizzazione dovrebbe considerarsi un elemento positivo, che segna un avanzamento della specifica regolazione del sistema universitario rispetto ad altre pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, questa connotazione positiva va approfondita e messa a confronto con il funzionamento complessivo e le utilità discendenti del sistema dei controlli nelle Università.

Se l'ordinamento plurale dei controlli costituisce, dunque, un dato strutturale delle Università quali amministrazioni complesse, strettamente connesso alla molteplicità e all'incremento delle funzioni istituzionali affidate agli atenei (Terza missione, Placement, Orientamento, Tutorato..) e al grado di autonomia che li caratterizza, al contempo, occorre considerare i profili di criticità evidenziati da tempo nel dibattito, ove è stato osservato come le ricadute attuative di processo e di risultato non sembrano ancora tradurre un maturo e consolidato assetto integrato, coordinato e coerente di azioni ed attività, risolvendosi – in ragione della mancanza di un quadro sistemico unitario e ordinato di finalità e attività da compiere – in una stratificazione di verifiche, indicatori e adempimenti seriali suscettibile di sovrapposizioni, duplicazioni o, nei casi più problematici, di scarsa integrazione, con effetti distorsivi sulla qualità dei processi decisionali e sulla capacità informativa dei dispositivi valutativi¹⁰.

La questione, dunque, che si pone alla riflessione comune è se l'attuale caratterizzazione dei controlli possa ritenersi adeguata e quali risultati utili sia in grado di produrre per il miglioramento continuo del sistema universitario e per il valore pubblico, inteso quale incremento di benessere culturale e, al contempo, per consolidare anche quel necessario senso di appartenenza, di responsabilità, di condivisione e partecipazione attiva degli attori coinvolti, che si profila quale condizione a sua volta indispen-

La ricerca scientifica in trasformazione: tra PNRR e tendenze di fondo del sistema universitario, in A. MARRA, M. RAMAJOLI, a cura di, *Come cambia l'Università italiana*, cit., 131 ss. e in particolare 143 ss.

¹⁰ A. POLICE, *Quale legittimità per la nuova governance universitaria?*, in M. D'ORSOGNA, E.P. GUISELIN, S. CIMINI, A.F. DI SCIASCIO, a cura di, *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, vol. I, *La mutation de la gouvernance des universités en France et en Italie*, vol. I, Napoli, 2013, 49 ss.

sabile per conseguire, sul piano delle risorse umane, il miglioramento continuo del sistema.

Ovvero, in altri termini, la numerosità tipologica dei controlli e dei processi, la stretta e serrata scansione temporale che li caratterizza nel corso dell'anno, le distinte discipline, metodologie e scansioni adempimentali proprie di ciascuno, i differenziati parametri di pesatura e le refluenze (giuridiche, economiche, di impatto sull'intero sistema di governance anche delle risorse umane e finanziarie....) riescono davvero a far emergere e consolidare il profilo qualitativo della performance e dei processi di qualità?

Nel perimetro delle categorie giuridiche che si indagano, questa si ritiene una questione fondamentale.

L'Università è un'Amministrazione straordinaria poiché ciò che la connota è un'autonomia responsabile che deve servire a garantire, in ogni modo, l'effettività, la garanzia e la progressione dello Stato di Cultura, il progetto costituzionale della promozione della cultura e della scienza come doverosità pubblica intergenerazionale, al servizio dello sviluppo della persona e della società.

I controlli nelle Università sono cambiati nel tempo, nella direzione spinta dalle evoluzioni sovranazionali del Sistema europeo di Istruzione superiore e dalle esigenze di maggiore efficienza e di economicità (ossia il tema della buona amministrazione), così come è avvenuto e si riscontra per tutte le altre tipologie di pubblica amministrazione.

I Nuclei sono progrediti nelle funzioni e nella rilevanza all'interno degli Atenei su due versanti: nel percorso di sviluppo segnato dagli interventi del legislatore che hanno riguardato direttamente i Nuclei, e, inoltre, in quelli dedicati in generale alla disciplina dei controlli interni nelle amministrazioni, quando hanno ricompreso nell'ambito applicativo anche questi organi dell'Università. Si tratta di un'evoluzione di disciplina di circa 33 anni.

2. L'evoluzione del sistema dei controlli e dei modelli di valutazione: la calibratura dei profili organizzativi e funzionali tra complessità regolatoria ed esigenze di semplificazione

Dalla legge istitutiva dei Nuclei di Valutazione del 1993 ad oggi, si può osservare una linea di forte e marcata discontinuità.

Nella direzione ricostruttiva, la riflessione può giovare di alcuni selezionati elementi d'analisi, il cui inquadramento può dimostrarsi strumentale per proiettare più a fondo l'indagine sul contesto contemporaneo.

In ordine alla prima fase dell'evoluzione normativa, si deve richiamare la legge 24 dicembre 1993 n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), nel contesto della quale i Nuclei di Valutazione delle Università vengono istituiti con una precisa connotazione della funzione di controllo atteso che l'intervento istitutivo è inserito nella legge con cui, tra l'altro – all'articolo 5, comma 22 – si disciplinano i *«mezzi finanziari destinati dallo Stato alle Università»*: Il riferimento è al disegno concorrente di istituzione dei tre meccanismi principali di sostegno delle Università statali, quali il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO), il Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature e il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti, ivi compreso il finanziamento di nuove iniziative didattiche e scientifiche.

Nel quadro di questo intervento normativo focalizzato sulla finanza pubblica, ai Nuclei di Valutazione è attribuito il compito di *«verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente.»*. È previsto che, per l'assolvimento di tale attribuzione, i Nuclei provvedano a redigere *«una relazione annuale, per la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione, e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse»* da rendere disponibile al Ministero, al CUN e alla Conferenza permanente dei Rettori ed all'Osservatorio permanente per la valutazione del sistema universitario (OVSU)¹¹.

¹¹ Cfr. art. 5, comma 23, L. n. 537/1993: «La relazione dei nuclei di valutazione interna è trasmessa al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, al Consiglio universitario nazionale e alla Conferenza permanente dei rettori per la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione, e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse. Tale valutazione è effettuata dall'osservatorio permanente da istituire, con decreto del Ministro, ai sensi dell'articolo 12, comma 4, lettera f), della legge 9 maggio 1989, n. 168, previo parere

Fin dal disegno originario, dunque, i controlli dei Nuclei sono doppiati dalla previsione di un controllo esterno affidato all'Osservatorio e questa connotazione "a doppio livello", come si vedrà, rimane una caratteristica costante della successiva disciplina dei controlli interni nel sistema universitario.

Nei primi anni di vigenza degli organi, la successiva legge 19 ottobre 1999 n. 370 (Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica) valorizza ulteriormente il ruolo dei Nuclei. È bastevole richiamare l'art. 1 in apertura, che ne conferma e rafforza i compiti in base alle statuizioni secondo cui «*Le università adottano un sistema di valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, degli interventi di sostegno al diritto allo studio, verificando, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa*». Inoltre, è tale legge a prevedere sia le prime regole di costituzione dei Nuclei, stabilendo che siano composti «*da un minimo di cinque ad un massimo di nove membri, di cui almeno due nominati tra studiosi ed esperti nel campo della valutazione anche in ambito non accademico*», sia a garantirne l'autonomia operativa unitamente al diritto di accesso ai dati e alle informazioni necessari ed alla pubblicità e la diffusione degli atti, confermando, altresì, l'obbligo della relazione e stabilendo divieti di accesso ai fondi a carico delle Università in caso di mancato adempimento delle attività prescritte¹².

delle competenti Commissioni parlamentari. La relazione è altresì trasmessa ai Comitati provinciali della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 17 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.».

¹² Cfr. art. 1, commi 2 e 3, L. n. 370/1999: «2. Le funzioni di valutazione di cui al comma 1 sono svolte in ciascuna università da un organo collegiale disciplinato dallo statuto delle università, denominato "nucleo di valutazione di ateneo", composto da un minimo di cinque ad un massimo di nove membri, di cui almeno due nominati tra studiosi ed esperti nel campo della valutazione anche in ambito non accademico. Le università assicurano ai nuclei l'autonomia operativa, il diritto di accesso ai dati e alle informazioni necessari, nonché la pubblicità e la diffusione degli atti, nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza. I nuclei acquisiscono periodicamente, mantenendone l'anonimato, le opinioni degli studenti frequentanti sulle attività didattiche e trasmettono un'apposita relazione, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario unitamente alle informazioni e ai dati di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c).

3. Le università che non applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 entro

Pur in continuità con il passato, l'intervento normativo del 1999 imprime una connotazione allo svolgimento delle attività dei Nuclei – sempre più tecnici – che si caratterizzano per il superamento delle competenze ricostruttive/dichiarative a vantaggio dell'espansione della dimensione valutativa delle attività.

Mentre, il doppio livello del controllo è mantenuto e modificato.

In particolare, con il medesimo intervento normativo si istituisce il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) (art. 2), che sostituisce all'OVSU, che sopravviverà fino all'effettività operativa dell'ANVUR¹³. Al Comitato, «*costituito da nove membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, scelti in una pluralità di settori metodologici e disciplinari, anche in ambito non accademico*», sono attribuiti compiti di valutazione più estesi, che comprendono non solo la didattica ma anche il generale funzionamento degli Atenei¹⁴, con la

sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono escluse per un triennio dal riparto dei fondi relativi alla programmazione universitaria, nonché delle quote di cui al comma 2 dell'articolo 2 e agli articoli 3 e 4. Qualora il nucleo di valutazione di un ateneo non trasmetta al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica la relazione, i dati e le informazioni di cui al comma 2 entro il termine ivi determinato, al medesimo ateneo non possono essere attribuiti i fondi di cui al comma 2 dell'articolo 2 e agli articoli 3 e 4.»

¹³ Il D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla L. 24 novembre 2006, n. 286 ha disposto (con l'art. 2, comma 141) che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 140, contestualmente alla effettiva operatività dell'ANVUR, è soppresso il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), istituito dal richiamato art. 2.

¹⁴ Il riferimento è all'art. 2, comma 1 L. n. 370/1999 nella parte in cui statuisce: «Il Comitato:

- a) fissa i criteri generali per la valutazione delle attività delle università previa consultazione della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), del Consiglio universitario nazionale (CUN) e del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), ove costituito;
- b) promuove la sperimentazione, l'applicazione e la diffusione di metodologie e pratiche di valutazione;
- c) determina ogni triennio la natura delle informazioni e i dati che i nuclei di valutazione degli atenei sono tenuti a comunicare annualmente;
- d) predispone ed attua, sulla base delle relazioni dei nuclei di valutazione degli atenei e delle altre informazioni acquisite, un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche, approvato dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con particolare riferimento alla qualità delle attività universitarie, sulla base di standard riconosciuti a livello internazionale,

sola esclusione dell'ambito della ricerca, affidato dal 1998 al Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR).

Inoltre, assume rilevanza la previsione che attribuisce ai Nuclei anche il compito di acquisire periodicamente, mantenendone l'anonimato, le opinioni degli studenti frequentanti sulle attività didattiche (art. 1, comma 2) e di trasmettere un'apposita relazione, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministero dell'Università e al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. In linea di continuità, su questo versante, come noto, il sistema si è evoluto e, in termini generali, i processi di rilevazione delle opinioni degli studenti e dei laureati su insegnamenti, corsi di studio e di dottorato costituiscono, infatti, informazioni essenziali nelle progressive strutture di contenuto dei sistemi di assicurazione della qualità degli Atenei.

Nelle successive dinamiche di sviluppo, si deve osservare che, tra il 2006 e il 2013, i controlli interni dei Nuclei registrano un processo di accrescimento senza precedenti sul piano dell'evoluzione del diritto positivo.

In sintesi, nel 2006, con l'istituzione dell'ANVUR vengono assorbiti le funzioni e i compiti di entrambi i Comitati di indirizzo e vigilanza vigenti (CNVSU e CIVR), che vengono soppressi.

In questa fase e negli anni successivi, si struttura il sistema delle regole e delle procedure di assicurazione della qualità nelle Università, incardinato sulle funzioni e i compiti dell'ANVUR¹⁵, che diventa il soggetto baricentro del sistema di valutazione.

Infatti, tra le più importanti riforme, si devono segnalare quelle che

nonché della raccomandazione 98/561/CE del Consiglio, del 24 settembre 1998, sulla cooperazione in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore;

- e) predispone annualmente una relazione sulle attività di valutazione svolte;
- f) svolge i compiti assegnati dalla normativa vigente, alla data di entrata in vigore della presente legge, all'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 5 maggio 1999, n. 229;
- g) svolge, su richiesta del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, ulteriori attività consultive, istruttorie, di valutazione, di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica, anche in relazione alle distinte attività delle università, nonché ai progetti e alle proposte presentati dalle medesime.»

¹⁵ In tema, G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle Università*, cit., 35 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di Governance dell'Università italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente e diritto*, fasc. 4/2024, 14; C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 2014, 344 ss.; G. DELLA CANANEA, *L'ANVUR e le banche dati per l'area giuridica*, in *Diritti, lavori, Mercati*, 1/2014, 211 ss.

hanno introdotto e, poi, regolato, in modo sempre più articolato nel corso del tempo, la funzione di valutazione¹⁶.

Se il focus della disciplina su questa funzione ha accompagnato, in generale, le riforme della pubblica amministrazione soprattutto nell'ultimo ventennio, nell'ambito del progressivo passaggio da un sistema di controlli sugli atti al controllo sull'Amministrazione performante e di risultati¹⁷, al tempo stesso, essa costituisce parte integrante anche dei processi di riforma delle Università.

In particolare, nel contesto segnato dai successivi decreti attuativi che sono seguiti all'esercizio della delega di cui all'art. 5 della legge Gelmini (Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario)¹⁸, i processi interni di autovalutazione per la qualità sono

¹⁶ Nell'ampia letteratura, v. i contributi in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, a cura di, *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino 2009, e, in particolare, quelli di A. SANDULLI, *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, 55; F. FRACCHIA, *La valutazione dell'attività didattica*, 63; L. FIORENTINO, *Valutazione e controllo nel sistema universitario*, 136. Si vedano ancora A. BACCINI, *Valutare la ricerca scientifica. Uso e abuso degli indicatori bibliometrici*, Bologna, 2010; N. BOTTANI, D. CHECCHI, a cura di, *La sfida della valutazione*, Bologna 2012. Inoltre, v. il numero monografico dedicato dalla rivista *Munus* al tema de *La riforma universitaria e la valutazione della ricerca*, n. 3/2011; nel prosieguo, gli scritti pubblicati sul n. 1/2013 della rivista *il Mulino*, di S. CASSESE, M. BACCINI, A. BANFI, G. DE NICOLAIO, M. RICCIARDI e quelli pubblicati sul n. 2/2013 della stessa rivista di A. BONACCORSI, D. CHECCHI; inoltre v. C. BARBATI, *L'assicurazione della qualità nel sistema universitario al tempo di ANVUR*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 701.

¹⁷ Sul punto, anche per i riferimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a C. VENTIMIGLIA, *Amministrazione performante e sistema dei controlli interni*, cit.

¹⁸ L'adozione di misure volte a valorizzare la qualità e l'efficienza delle università è stata, più in generale, oggetto della delega recata dall'art. 5 della stessa L. 240/2010 che, a tal fine, ha previsto:

- l'introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio, basato sull'utilizzo di specifici indicatori (definiti ex-ante dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca – ANVUR) per la verifica del possesso, da parte degli atenei, di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria;
- l'introduzione di un sistema di valutazione periodica, basato su criteri e indicatori stabiliti ex-ante, da parte dell'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne;
- il potenziamento del sistema di autovalutazione, da parte delle università, della qualità e dell'efficacia delle proprie attività, anche tramite i nuclei di valutazione e le commissioni paritetiche docenti-studenti;

potenziati e all'ANVUR è attribuito, tra gli altri, il compito di definire e gestire tale sistema, fissando le procedure per l'accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studi e delle sedi, e quelle per la valutazione dei sistemi di assicurazione qualità: in questa cornice, rilevano gli iniziali poteri di “*indirizzò, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna*” di cui all'art. 2, comma 140, lettera b) del d.l. n. 262/2006¹⁹, che sono confermati dalle successive previsioni del d. lgs. n. 19/2012 che, in attuazione della delega, disciplina l'introduzione del sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle università, articolato in un sistema integrato di Autovalutazione, Valutazione periodica (esterna) e Accreditamento iniziale e periodico (c.d. AVA). Tali disposizioni si applicano a tutte le istituzioni universitarie, statali e non statali, compresi gli istituti universitari ad ordinamento speciale e le università telematiche.

Segnatamente, ai Nuclei di Valutazione è attribuito il compito di svolgere il controllo annuale dell'applicazione dei criteri e degli indicatori per l'accreditamento e la valutazione periodica, i cui esiti confluiscono nella relazione annuale – redatta sulla base di specifiche indicazioni dell'ANVUR – da trasmettere al MIUR e all'ANVUR, tenendo conto, altresì, delle proposte inserite nella relazione annuale delle commissioni paritetiche docenti-studenti (di cui all'art. 2, comma 2, lett. g), L. n. 240/2010).

Inoltre, occorre considerare il contenuto della legge n. 240 anche sotto un ulteriore profilo: rileva l'art. 2, comma 1, ove sono stabiliti i principi e criteri direttivi per l'attuazione dei processi di modifica e adeguamenti degli statuti delle università in relazione alla disciplina della composizione e delle attribuzioni dei nuclei²⁰.

- l'applicazione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche, in relazione ai risultati conseguiti nella didattica e nella ricerca.

¹⁹ Cfr. il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 recante “Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria”, con il quale all'art. 2, commi da 138 a 142, è stata costituita l'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e definite le attribuzioni, le modalità e le procedure di attivazione e funzionamento; inoltre, il D. P.R. 1 febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura e il funzionamento dell'ANVUR.

²⁰ Cfr. art. 2, comma 1, q) composizione del nucleo di valutazione, ai sensi della legge 19 ottobre 1999, n. 370, con soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'ateneo, il cui curriculum è reso pubblico nel sito internet dell'università; il coordinatore può essere individuato tra i professori di ruolo dell'ateneo; r) attribuzione al nucleo di valutazione della funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta

In questa fase, l'esigenza di un intervento da parte del legislatore risponde anche alle indicazioni contenute negli Standard e nelle Linee guida per l'assicurazione della qualità nello Spazio europeo dell'Istruzione superiore (ESG), adottati nel 2005 dai Ministri responsabili dell'istruzione a far data dal Processo di Bologna e aggiornati nel 2015 quale insieme di principi e buone pratiche finalizzati a garantire e migliorare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento nell'European Higher Education Area (EHEA) e la valorizzazione dei collegamenti con la ricerca e l'innovazione in tutti i sistemi nazionali.

In aderenza e nella cornice del Sistema Europeo dell'Istruzione Superiore, in base al modello di valutazione introdotto che, come noto, va sotto il nome di AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accredimento), avviato nel 2013 nel "modello AVA 1" e giunto alla più recente revisione nel "modello AVA 3"²¹, le Università sono chiamate a sottoporre ad autovalutazione le proprie attività. L'intero processo di assicurazione della qualità dell'Ateneo, a sua volta, è oggetto di valutazione esterna da parte dell'ANVUR ai fini dell'accreditamento da parte del MUR. Nell'ambito del sistema AVA, la legge n. 240/2010 attribuisce ai Nuclei di Valutazione un'importante attività di valutazione delle politiche di Assicurazione della Qualità (AQ).

Negli stessi anni, a far data dal D. lgs. n. 150/2009 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), si aggiungono i controlli relativi al Ciclo di gestione della

didattica, anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti, di cui al comma 2, lettera g), del presente articolo, nonché della funzione di verifica dell'attività di ricerca svolta dai dipartimenti e della congruità del curriculum scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento di cui all'articolo 23, comma 1, e attribuzione, in raccordo con l'attività dell'ANVUR, delle funzioni di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, relative alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale.

²¹ Cfr. l'aggiornamento del Modello AVA 3 (approvato dal Consiglio Direttivo nella Seduta dell'8 settembre 2022) in base alle Linee Guida per il Sistema di assicurazione della qualità negli atenei, approvate con Delibera del Consiglio Direttivo ANVUR n. 189 dell'8 agosto 2024, i cui requisiti, indicatori, schede, questionari, rapporti e procedure sono consultabili in <https://www.anvur.it/it/assicurazione-della-qualita/istituzioni-e-sedi/universita/accreditamento-periodico/procedure>.

Performance (operando i Nuclei in funzione di Organismi Indipendenti di Valutazione) incardinati e doppiati a livello esterno prima dai controlli affidati alla CIVIT' e poi al Dipartimento della Funzione pubblica.

Nel prosieguo, come in parte anticipato, con la legge n. 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e il d. lgs. n. 33/2013 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), si introducono i controlli sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione per tutte le amministrazioni, comprese le Università, incardinati sul livello esterno di regolazione e controllo affidato all'ANAC, anche in materia di contratti pubblici.

Questa sintetica rassegna dei tratti principali dell'evoluzione del sistema variegato dei controlli affidati ai Nuclei consente di evidenziare la peculiare dimensione generalizzata a doppio binario dei controlli (interni/esterni), che è confermata e potenziata da tutte le descritte fasi di riforma, che hanno operato per stratificazione e addizione sulla dimensione funzionale e organizzativa dei controlli affidati ai Nuclei.

Nel tempo, tutti gli interventi normativi richiamati hanno ampliato e rafforzato il ruolo e le funzioni del Nucleo di Valutazione che, da un lato, funge da organo di raccordo tra l'Ateneo, il MUR e l'ampia platea dei controllori esterni e, dall'altro, si pone quale garante – per l'ampio fascio di controlli di cui è titolare – della buona amministrazione dell'Università nel senso più ampio possibile.

Il riferimento è, tra i compiti ascritti, in chiave esemplificativa, alla validazione annuale della Relazione sulla performance, al parere sul regolamento dedicato al Sistema di misurazione e valutazione delle performance organizzativa e individuale, al monitoraggio annuale degli obblighi di pubblicazione su Amministrazione Trasparente mediante le attività di compilazione della griglia ANAC, alla Relazione annuale sulle RIDO, agli audit interni per i processi AQ, alla Relazione annuale al bilancio consuntivo, alla Relazione annuale finale a mezzo della quale il Nucleo è chiamato ad esprimere raccomandazioni e rilievi.

3. *Le dimensioni di criticità in relazione alle attuali prospettive di riforma del sistema universitario*

Il quadro complessivo fin qui delineato continua a evidenziare un perdurante limite del sistema dei controlli, poiché il livello di complessità del quadro regolatorio, discendente sia dalle differenti tipologie dei controlli interni sia dalla struttura a doppio livello (controlli interni/controlli esterni) e, altresì, dall'ulteriore declinazione della disciplina dei Nuclei e dei controlli rinvenibile anche negli statuti e nei regolamenti degli atenei e, inoltre, nelle linee guida a sua volta adottate dai controllori esterni e dai medesimi Nuclei (per il funzionamento, per lo svolgimento degli audit dei corsi...), non appare registrare alcun intervento di semplificazione o di razionalizzazione della disciplina, che sarebbe necessario per non scadere, anche nel sistema universitario, nella logica della mera burocrazia adempimentale.

Fino ai nostri giorni, l'intera platea dei controllori esterni (MUR, ANVUR, ANAC, Dipartimento della Funzione pubblica..) ha nutrito la complessità dei controlli interni delle Università – e, come noto, per alcuni tratti di disciplina, di tutte le pubbliche amministrazioni – con una costante e assai ampia attività di indirizzo e regolazione che ha scandito una fase straordinaria di iper-regolazione, che ha avuto l'effetto di standardizzare, in modo tendenzialmente generale e uniforme, un controllo interno amplissimo, tanto rilevante da divenire il suo '(corretto e utile) funzionamento' a sua volta oggetto di una pluralità concorrente di controlli esterni, ma, al contempo, contraddistinto da assai ridotti margini di adattabilità e verticalizzazione rispetto alle peculiarità dei contesti, dei modelli organizzativi e della dimensione gestoria dei servizi e delle attività erogate e ciò in ragione di un impressionante processo di iper-regolazione e iper-legalismo. Sul punto, viene da chiedersi se tale tipologia di controlli costituisca davvero, nella sostanza, garanzia e orientamento per il miglioramento continuo dell'organizzazione amministrativa universitaria da un lato, e delle attività e dei servizi erogati, dall'altro, ovvero, si sia costretti ad ammettere che, anche nella contemporaneità, la spinta riformatrice sui controlli, approdata negli ultimi sviluppi a quelli in esame, non sia riuscita a tradurre le esigenze di razionalizzazione, semplificazione, coerenza ed efficacia dei controlli rispetto al divenire delle Università al cospetto dei

bisogni, delle pretese e dei diritti che si specchiano nei risultati prodotti dal sistema universitario.

In questa seconda prospettiva, l'ombra di antichi dibattiti²² relativi alla crisi e all'inadeguatezza dei controlli e dei processi valutativi riemerge nuovamente anche nel contesto dei più recenti assetti di disciplina.

Sul piano degli esempi concreti, alcune domande possono dimostrarsi utili all'approfondimento del tema.

Sul bilancio consuntivo sono necessarie due relazioni ossia quella del collegio dei revisori e quella dei Nuclei, elaborata a sua volta sulla base di quella del collegio dei revisori?

I controlli sulla trasparenza affidati alla figura dirigenziale obbligatoria del RPTC devono essere strutturati su quattro livelli, intervenendo i dirigenti e funzionari responsabili del dato, della trasmissione e della pubblicazione sulla sezione web Amministrazione Trasparente, l'RPTC, i Nuclei e infine l'ANAC?

È necessaria l'elaborazione della sezione della relazione annuale dei Nuclei (quella di ottobre) dedicata alla performance, che ricalca in sintesi i contenuti del processo di validazione della relazione della performance (di giugno)?

Nella materia dei processi di assicurazione della qualità, non ci sono margini per la semplificazione della numerosità delle attività di accertamento e controllo affidate agli ambiti di competenza sia dei Presidi di Qualità che dei Nuclei di valutazione?

Ma vi è di più. L'ampiezza e la complessità regolatoria è un tratto caratteristico non soltanto della disciplina dei controlli, ma altresì anche della funzione di programmazione che costituisce, in chiave circolare, la premessa condizionante della funzione di controllo e della valutazione.

²² M. CAMMELLI, F. MERLONI, a cura di, *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare, Quaderni di Astrid*, il Mulino, Bologna, 2006, 18: «Le carenze del sistema universitario [...] sono dovute a molte ragioni, vecchie e nuove. Ma una è dominante su ogni altra: la mancanza, al di là dei passi pur fatti in questa direzione, di una approfondita, estesa e credibile pratica di valutazione, centrale e di ateneo, interna ed esterna. Ma la valutazione è davvero il bandolo della matassa, perché solo a questa condizione, le sedi di governo (nazionali e decentrate) sono in condizioni di svolgere le loro funzioni di indirizzo e di allocazione delle risorse, i docenti di avere cognizione del valore e dei risultati del proprio operato, le imprese come trovare migliore corrispondenza con le proprie esigenze. Ma, soprattutto, solo a questa condizione gli studenti (e le loro famiglie) possono conoscere quale è il corrispettivo dei propri sacrifici e dove e chi garantisce il migliore rapporto tra costi e benefici, cioè tra i loro doveri e i loro diritti».

In ordine alla programmazione, alcune notazioni generali, in parte d'ordine critico, possono riuscire d'utilità ai fini della riflessione che si conduce in quanto correlate ad elementi trasversali che mostrano ricadute comuni ad entrambe le funzioni.

Sul piano delle determinazioni ministeriali e dei meccanismi distributivi delle risorse economiche, appaiono limitati gli spazi lasciati all'autonomia programmatoria degli Atenei rispetto ad una regolazione ampia e capillare che configura, in chiave sostanziale, una sorta di etero-determinazione delle attività e degli obiettivi.

Inoltre, emerge una rigida complessità atteso che la programmazione universitaria si dipana in più atti e la performance universitaria è particolarmente multidimensionale (Piano strategico pluriennale, Programmazione PRO 3, PIAO, Piani strategici dipartimentali, Gender Equality Plan, Pianificazione energetica, per la comunicazione, per l'informatica e la digitalizzazione, Piani operativi previsti da regolamenti...), per cui, in modo conseguente, la prospettiva della programmazione integrata non appare semplice da attuare ed è in grado di incidere e condizionare a cascata anche la buona e corretta attuazione dei processi di controllo e valutazione dei risultati conseguiti.

Inoltre, in generale, si percepisce un caricamento maggiore sul piano della programmazione universitaria che – nella fase contemporanea, più che in passato – è chiamata ad intercettare e codificare in obiettivi e risultati l'evoluzione accelerata dei contesti sfidanti per lo sviluppo della cultura e della conoscenza.

La disciplina dell'Università è sempre più complessa poichè sempre più complessi sono divenuti i contesti di riferimento e, conseguentemente, le finalità, le attività da svolgere e i servizi da erogare, che si sono evoluti e accresciuti in modo rilevante: il riferimento è all'impatto della pandemia e del PNRR, della transizione digitale/ecologica/energetica, delle politiche di inclusione e parità di genere, dei processi di valorizzazione della conoscenza con le attività di Terza missione.

Deve, altresì, considerarsi l'influenza di altri concomitanti fattori che mostrano di avere un'incidenza su programmazione e controllo: il riferimento è al fenomeno dell'Amministrazione difensiva che investe anche l'Università, quando è tradotta in mero adempimento burocratico la resistenza al cambiamento e ai contesti sfidanti (questo fenomeno è facilmente leggibile nei contenuti del PIAO e del Regolamento SMVP dedicato alla

performance); alle politiche di gestione del personale che, nell'Università, devono individuare la cifra di combinazione ed equilibrio tra il personale in regime di diritto pubblico/corpo docente e il personale TAB e tendere al miglioramento complessivo dei livelli di benessere organizzativo.

In questa peculiare cornice, si deve prendere atto che le attuali prospettive di riforma non intervengono direttamente sul sistema dei controlli.

Il tema dei controlli non è espressamente ricompreso nel contenuto dell'art. 20 della L. 10 novembre 2025, n. 167 (Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie) che riscrive la disciplina della legge annuale di semplificazione normativa e conferisce delega al Governo anche in materia di formazione superiore e ricerca. Certamente, occorrerà attendere l'esercizio della delega soprattutto con riferimento al comma 1, lett. a) *riordino e razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance*, per comprendere gli eventuali profili d'incidenza sulle attività dei Nuclei.

Sul versante del ddl 1518 collegato alla manovra di finanza pubblica presentato dal Ministro dell'Università e della Ricerca, approvato il 9 dicembre 2025 in Senato, come noto, si tratta di un intervento concentrato sulla revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario.

Invece, può cogliersi una diretta influenza in relazione ai processi di revisione del regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'ANVUR (dPR n. 76/2010) che mostrano una maggiore valorizzazione dell'indirizzo politico del MUR, quale Ministero vigilante che potrebbe in parte segnare una dequotazione dell'autonomia dell'Agenzia.

Pertanto, da un lato, la modifica del regolamento dell'ANVUR, dall'altro, i decreti attuativi dell'art. 20 richiamato, in assenza di altri interventi del legislatore, consegneranno un aggiornamento più o meno incisivo della disciplina dei controlli, che potrà segnare o una prospettiva di continuità con il modello vigente (e sarà dunque un'occasione perduta per una riforma che ormai è necessaria) ovvero, ed è quello che si auspica, un avanzamento positivo e semplificato della disciplina dei controlli, ridisegnata nella distribuzione delle competenze, nella selezione degli oggetti e degli adempimenti, ripensata nell'aggiornamento semplificato della metodologia e dei processi, anche nella maggiore valorizzazione

della componente studentesca, affinché i controlli si configurino quale elemento strutturale della buona amministrazione del sistema universitario, senza le incoerenze e le traduzioni applicative distorsive che, come si è visto, in questi anni, hanno condotto all'effetto di deformare, banalizzare e frenare – per ondate successive di normazione e iper-legalismo – anche i controlli nelle Università.

Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione dell'impianto della disciplina relativa al ruolo e alle funzioni progressivamente attribuite al Nucleo di Valutazione nel sistema dei controlli delle università, in un contesto caratterizzato dalla progressiva iper-regolazione dei profili organizzativi e funzionali, che limitano l'impatto positivo delle funzioni di controllo e di valutazione sulla governance complessiva del sistema universitario.

Gli elementi di criticità e le correlate esigenze di semplificazione e razionalizzazione della disciplina e delle sue dimensioni attuative sono riportate allo specchio dei contenuti, solo in parte già definiti, degli attuali processi di riforma, che appaiono non mettere a fuoco la rilevanza del rafforzamento orientato e semplificato delle attività dei Nuclei.

University performance between the complexity of the regulatory framework of control and evaluation systems and the need for simplification

The contribution analyzes the evolution of the framework concerning the discipline about the role and functions progressively assigned to the Evaluation Unit within the university control system, in a context characterized by the progressive over-regulation of organizational and functional profiles, which limit the positive impact of control and evaluation functions on the overall governance of the university system.

The key weak points and the related needs for simplification and rationalization of the discipline and its implementation dimensions are reflected in the mirror of the contents, only in part defined, of the current reform processes, which doesn't seem to focus on the relevance of oriented and simplified reinforcement relating to the activities of the Evaluation Units.