

NUOVE AUTONOMIE

RIVISTA QUADRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno XXXIII – Nuova serie

Numero Speciale 3/2025

L'UNIVERSITÀ TRA SISTEMI DI CONTROLLO
E ATTUALI PROCESSI DI RIFORMA

ATTI DEL CONVEGNO
DEL 16 DICEMBRE 2025, PALERMO

a cura di Maria Immordino e Caterina Ventimiglia

INDICE

MASSIMO MIDIRI		
	<i>Indirizzi di saluto</i>	5
ALDO SANDULLI		
	<i>Pensieri primi sulle riforme universitarie</i>	7
ANTONIO SORCE		
	<i>Saluti del Direttore generale</i>	13
MARIA IMMORDINO		
	<i>Introduzione</i>	17

I SESSIONE – *I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria*
 Presiede Anna Luisa Carra

ANNA LUISA CARRA		
	<i>I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria</i>	25
ALBERTO RIGONI		
	<i>Il ruolo del Collegio dei revisori nella moderna Università</i>	29
CLAUDIA TUBERTINI		
	<i>Controlli per la prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle Università</i>	49

II SESSIONE – *I controlli interni e la performance universitaria*
 Presiede Maria Immordino

SABRINA LUCCARINI		
	<i>Le competenze dei Nuclei di Valutazione e la dimensione plurale dei controlli sulla performance universitaria</i>	65
CATERINA VENTIMIGLIA		
	<i>La performance universitaria tra complessità del quadro regolatorio dei sistemi di controllo e valutazione ed esigenze di semplificazione</i>	83

III SESSIONE – *I controlli interni tra processi di assicurazione della qualità e politiche per l'inclusione, la parità e l'uguaglianza di genere*
 Presiede Maria Immordino

STEFANA MILIOTO		
	<i>I processi di assicurazione della Qualità</i>	105
BEATRICE PASCIUTA		
	<i>Gender gap e governance accademica. Il caso dell'Università di Palermo (2021-2026)</i>	115

IV SESSIONE – *Gli attuali processi di riforma*
Presiede Sergio Perongini

SERGIO PERONGINI		
	<i>Gli attuali processi di riforma</i>	135
RUGGIERO DIPACE		
	<i>I processi di riforma del sistema universitario tra garanzie di sviluppo e profili di criticità</i>	139
ALESSANDRO MORELLI		
	<i>Gli attuali processi di riforma del sistema universitario nel prisma dei principi costituzionali</i>	161
FABRIZIO TIGANO		
	<i>La riforma del reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari nel prisma del diritto all'istruzione</i>	171
ALFREDO CONTIERI		
	<i>La riforma dell'Anvur</i>	197
ELISA D'ALTERIO		
	<i>Lo status del professore universitario: dalla ragion d'essere alle regole del sistema</i>	205
NICOLA GULLO		
	<i>La valutazione della didattica dei docenti universitari</i>	231
GAETANO ARMAO		
	<i>Il finanziamento statale dell'Università ed il principio di coesione insulare</i>	251
GIUSEPPE VERDE		
	<i>Conclusioni</i>	265

Indirizzi di saluto

di Massimo Midiri

Sono lieto di porgere i saluti come Rettore dell'Università degli Studi di Palermo e, in questa occasione, anche quale Presidente del Comitato Regionale Universitario della Sicilia (CRUS) alle Autorità ed Istituzioni presenti tra cui, il prof. Menico Rizzi, Rettore dell'Università del Piemonte Orientale e Delegato CRUI per Ricerca, Assicurazione della qualità della Ricerca e Rapporti con ANVUR e il prof. Massimo Rubechi, Capo di Gabinetto del Ministero dell'Università e della Ricerca; agli illustri e autorevoli relatori provenienti da diversi Atenei e della nostra Università; all'intera comunità Unipa presente e partecipe in occasione del convegno scientifico dedicato al tema de *“L'Università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma”*.

Ringrazio il Comitato scientifico e il Comitato organizzatore per avere promosso questa iniziativa scientifica, unitamente all'AIPDA (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo) in persona del suo presidente prof. Aldo Sandulli e alle Riviste scientifiche Nuove Autonomie e Diritti Regionali per avere patrocinato il convegno.

Questo convegno si colloca, come noto, nella cornice temporale dell'avvio di una importante stagione di riforma del sistema universitario ed assume rilievo il fatto che la riflessione sugli attuali e futuri scenari di sviluppo dell'Università e della buona amministrazione della governance universitaria sia osservata anche e soprattutto dalla prospettiva del sistema complesso e variegato dei controlli interni ed esterni, che costituiscono la cinghia di trasmissione della trasparenza, della tracciabilità delle attività e dei servizi, delle matrici di responsabilità, delle azioni correttive e di miglioramento continuo del sistema.

Anche nel sistema universitario, assumono una valenza fondamentale le funzioni amministrative della programmazione e del controllo: entro questi due poli, si dipana l'azione strategica ed operativa a sostegno dei processi relativi alla Didattica, alla Ricerca e alla Terza missione.

I processi di qualità, la performance, la valorizzazione della conoscenza assumono dimensione complesse poiché l'Università è una pubblica amministrazione speciale: ciò che la connota è l'autonomia responsabile che deve

essere esercitata per garantire, in ogni modo, l'effettività e la progressione dello Stato di Cultura, il progetto costituzionale della promozione della cultura e della scienza come doverosità pubblica, al servizio dello sviluppo della persona e della società.

Questa *mission* – radicata nel progetto costituzionale – si specchia nell'evoluzione della disciplina dell'Università che, a sua volta, è sempre più complessa, poichè sempre più sfidanti 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 più immediato è, negli ultimi anni, all'impatto della pandemia e delle riforme, degli investimenti e dei progetti finanziati dalle misure straordinarie del PNRR; all'evoluzione dirimpante delle transizioni (Digitale-Ecologica-Energetica); agli scenari delle conoscenze correlati allo sviluppo dell'Intelligenza Artificiale anche sul piano della didattica innovativa e della ricerca; alla rilevanza trasversale della materia della Biodiversità; alla valorizzazione delle politiche di inclusione e parità di genere e, nel complesso, alla valorizzazione della conoscenza con le attività di Terza missione.

Gli interventi di manutenzione del quadro regolatorio sono momenti fondamentali per trovare nuovo slancio e nuovi strumenti, processi, idee, calibrature ed equilibri per una visione aderente ai processi di sviluppo e di cambiamento in atto.

In questa fase: da un lato, l'art. 20 della recentissima Legge 10 novembre 2025, n. 167 contiene un'ampia delega al Governo Delega in materia di formazione superiore e ricerca; dall'altro, pochi giorni fa (il 9 dicembre), il Disegno di Legge di iniziativa governativa n. 1518 (Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario) è stato approvato in Senato; inoltre, assume rilievo il processo di revisione del regolamento dell'ANVUR (dPR n. 76/2010).

Si tratta di relevantissimi interventi di modifica del quadro normativo che apriranno certamente una nuova stagione delle regole e delle procedure per la *governance* del sistema universitario.

In questa cornice, assumono peculiare rilievo l'approfondimento, il dibattito e il confronto sui contenuti del processo di riforma in atto e sono lieto che l'Università di Palermo sia promotrice di questo convegno che, con voci e riflessioni autorevoli, approfondirà questi temi che sono fondamentali per la dimensione della buona amministrazione dell'Università come servizio e come bene comune.

Pensieri primi sulle riforme universitarie

di Aldo Sandulli

SOMMARIO: 1. Cenni sull'attività di autovalutazione e controllo dell'università. – 2. Osservazioni sulle riforme universitarie. – 2.1. La riforma dell'ANVUR. – 2.2. La riforma del reclutamento dei docenti. – 2.3. Le altre ipotesi di riforma. – 3. Un processo di riforma *top down*.

1. *Cenni sull'attività di autovalutazione e controllo dell'università*

Il Convegno odierno ha due distinte anime.

La prima parte è dedicata al sistema dei controlli interni nelle università.

L'assetto di controllo interno degli atenei è stato al centro del dibattito sull'istruzione secondaria superiore negli ultimi anni: tra le criticità evidenziate vi è l'aver introdotto una serie di meccanismi che hanno prodotto una maggiore complicazione burocratica degli adempimenti, segnalandosi pertanto la necessità di semplificazione della burocrazia universitaria.

È più che probabile che vi sia stato un eccesso di complicazione, soprattutto in alcuni settori. Occorre però sottolineare che i controlli interni hanno apportato anche benefici consistenti, perché hanno consentito alle università di conoscere meglio sé stesse e di migliorare le proprie performance, fornendo un servizio migliore agli studenti ed eliminando sacche di inefficienza, in osservanza dell'autonomia responsabile (facile da teorizzare, meno semplice da realizzare in concreto).

L'attività di controllo interno e di autovalutazione ha funzionato bene, per così dire, dalla cintola in giù, quale strumento in grado di portare a uno standard medio l'organizzazione e il funzionamento degli atenei sul fronte della didattica, della ricerca, della terza missione, dell'efficienza dell'istituzione. Occorre ulteriormente lavorare per ottenere esiti ottimali anche dalla cintola in su, per pervenire realmente a risultati di eccellenza.

2. Osservazioni sulle riforme universitarie

La seconda parte del Convegno ha ad oggetto la riforma del sistema universitario e l'evento odierno è tra i primi ad affrontare partitamente i diversi progetti di riforma in atto.

Si intende nel prosieguo formulare brevi considerazioni a caldo, precisando che le valutazioni che seguono sono elaborate a titolo personale, e, pertanto, non investono la qualità di Presidente dell'Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA).

La riforma dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è già intervenuta con il decreto del Presidente della Repubblica che modifica la struttura e il funzionamento dell'Agenzia. Il secondo atto, che pare ormai in dirittura d'arrivo, è quello sul reclutamento del sistema universitario. Occorrerà vedere, poi, se si interverrà sulla *governance* e, in particolare, sulla durata del mandato dei Rettori. Altra istituzione che potrebbe essere oggetto di riforma è il Consiglio Universitario Nazionale (CUN).

2.1. La riforma dell'ANVUR

Al fondo della riforma dell'ANVUR vi è la dicotomia tra una maggiore indipendenza dell'ente e un più forte ancoraggio ministeriale del sistema di valutazione. Ad avviso del governo, la riforma ha inteso perseguire tre obiettivi: rafforzare il sistema nazionale dell'istruzione superiore e della ricerca; adeguare l'assetto organizzativo e funzionale dell'Agenzia agli standard europei (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ESG); rafforzare l'indipendenza tecnico-valutativa e razionalizzare l'assetto organizzativo.

L'ANVUR fa parte dell'*European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), è registrata EQAR (*European Quality Assurance Register for Higher Education*); aderisce alla *Coalition for Advancing Research Assessment* (COARA); adotta l'*European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes* (EA). Un punto cruciale per risultare *compliant* con i meccanismi di valutazione introdotti a livello europeo è dato dall'indipendenza dell'organismo nazionale di valutazione. Si tratta quindi di esaminare funzionamento e organizzazione derivanti dalla riforma, al fine di verificarne la conformità con i dettami UE.

Il DPR rafforza l'indirizzo del Ministro dell'Università ed estende l'ambito applicativo agli enti di ricerca e al settore AFAM.

Dal punto di vista del governo dell'ente è prevista la nomina del presidente su proposta del Ministro dell'Università, sentite le commissioni parlamentari competenti, nell'ambito di una terna di nomi selezionata da un comitato nominato dal Ministro; il mandato del presidente è quadriennale e non rinnovabile. Il Consiglio direttivo dell'Agenzia è ridotto da sette a quattro componenti, anch'essi nominati dal Ministro attraverso il medesimo meccanismo di selezione innanzi descritto; il mandato del Consiglio è quadriennale e rinnovabile per una sola volta. Anche il Comitato consultivo è ridotto da diciassette a nove componenti. È contemplata, infine, la figura del Direttore Generale, con compiti gestionali e operativi.

Già il Consiglio di Stato (sez. consultiva atti normativi, adunanza del 23 settembre 2025, n. 890) aveva segnalato una serie di incongruenze del regolamento, che ponevano in dubbio l'indipendenza dell'ente.

L'analisi della versione finale dell'atto normativo pare confermare che il decreto sia andato più nella direzione di un maggior controllo dell'ente da parte del Ministero piuttosto che di rafforzare l'indipendenza dell'Agenzia.

2.2. La riforma del reclutamento dei docenti

Il nuovo meccanismo di reclutamento dei professori universitari pare aver assunto, nell'ultima stesura, approvata dal Senato, una fisionomia abbastanza equilibrata. Da un lato, si va verso una maggiore localizzazione dei concorsi universitari: la soppressione della Commissione ASN, difatti, rende il concorso locale il principale momento selettivo. Dall'altro, però, esce indebolito il ruolo dei Dipartimenti nella scelta dei componenti della Commissione di concorso. Al proposito, sarà molto importante verificare quali saranno le modalità di sorteggio dei componenti esterni della Commissione di concorso locale. Qualora si trattasse di sorteggio a matrice, ne risulterebbe rafforzata la trasparenza (assieme all'alea del meccanismo selettivo). Restano incertezze sulla sopravvivenza del regime delle promozioni interne e vi è l'incognita sulla mobilità, sui trasferimenti (art. 2 della riforma).

2.3. *Le altre ipotesi di riforma*

Sugli altri due fronti che ho elencato in avvio non è chiaro se vi saranno interventi di riforma. Poniamo, in via ipotetica, che si decida di intervenire sulla *governance* universitaria (e, in particolare, sul doppio mandato del Rettore) e sulla riforma del CUN.

Quanto alla durata del mandato rettorale, si è paventata l'ipotesi del 4+4. Sia consentito sollevare perplessità su questa soluzione, perché quattro anni è un lasso di tempo non sufficiente per portare a compimento un programma organico; soprattutto se il Rettore sarà impegnato ben presto nella campagna elettorale per ottenere il secondo mandato. Parrebbe più razionale l'ipotesi del 5+5 oppure, soluzione preferibile, quella di lasciare inalterata l'attuale mandato di sei anni non rinnovabile.

In ordine al CUN, si tratterà di capire quanto spazio verrà lasciato ai saperi accademici, soprattutto per ciò che riguarda, ad esempio, l'elezione del Presidente dell'organismo. La nomina del Presidente del Consiglio Universitario Nazionale da parte del Ministro costituirebbe una forte incisione dell'autonomia universitaria.

3. *Un processo di riforma top down*

Quali linee direzionali caratterizzano questi interventi riformatori? Difficile rinvenire un filo rosso.

Circa le modalità di realizzazione delle riforme, l'impressione è che esse si stiano sviluppando attraverso un processo *top down* piuttosto che *bottom up*, soprattutto attraverso l'asse Ministero-CRUI, mentre è stata meno coinvolta la base accademica e culturale universitaria.

Che tipo di effetti determineranno questi interventi sull'autonomia funzionale degli atenei? E quali ricadute si avranno sul ruolo dei saperi accademici e sulla vita accademica interna delle università?

Anche su questi interrogativi sarà necessario concentrare le analisi nel periodo a venire, iniziando il ragionamento dagli esiti del fruttuoso Convegno odierno.

Abstract

Il contributo mira a formulare brevi riflessioni sulle riforme universitarie in corso e a ragionare attorno alle linee direzionali che caratterizzano gli interventi riformatori.

This contribution aims to offer brief reflections on the university reforms currently underway and to discuss the guidelines that characterise the reform measures.

Saluti del Direttore generale

di Antonio Sorce

Autorità, Magnifico Rettore, Relatrici e Relatori, Colleghe e Colleghi, è per me un onore porgere il saluto dell'Amministrazione dell'Università degli Studi di Palermo in occasione di questo convegno dedicato al tema *“L'Università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma”*, che si inserisce a pieno titolo nel dibattito sulla governance degli Atenei e sugli attuali processi di riforma del sistema universitario.

L'intenso programma dei lavori evidenzia con chiarezza la crescente rilevanza dei sistemi di controllo, quali strumenti non solo di verifica, ma di governo strategico delle istituzioni universitarie. In un contesto normativo profondamente evoluto, gli Atenei sono chiamati a operare nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione, coniugando autonomia e responsabilità.

In tale quadro si collocano le principali fonti che regolano la gestione amministrativa: dal D.lgs. 165/2001, che definisce l'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni, al D.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile, fino al D.lgs. 33/2013 e alla Legge 190/2012, che presidiano i temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione. A ciò si aggiunge il sistema di misurazione e valutazione della performance introdotto dal D.lgs. 150/2009, nonché il ruolo degli organismi di valutazione e accreditamento, tra cui l'ANVUR, istituita nel 2010 con il D.P.R. n. 76 .

Particolarmente significativo è il collegamento, come emerge dalle diverse sessioni in cui si articola il convegno, tra controlli interni, sostenibilità economico-finanziaria, performance e sistemi di assicurazione della qualità, che trovano una sintesi nel quadro delineato dalla Legge 240/2010, la quale ha profondamente innovato la governance universitaria, rafforzando i meccanismi di responsabilizzazione e valutazione.

Il tema del convegno intercetta una trasformazione profonda del sistema universitario, sempre più orientato a modelli di governance integrata, nei quali i sistemi di controllo non rappresentano un mero adempimento, ma una componente strutturale del governo dell'istituzione.

In tale contesto, il ruolo del Direttore Generale si configura come funzione di raccordo tra indirizzo strategico e gestione amministrativa, chiamata a garantire coerenza tra pianificazione, allocazione delle risorse e risultati. In questa prospettiva, come evidenziato anche in documenti CRUI e ANVUR, la gestione universitaria deve assicurare *“allineamento tra obiettivi strategici, risorse e performance organizzativa”*.

Un passaggio cruciale è rappresentato dall'introduzione della **contabilità** economico-patrimoniale, ai sensi del D.lgs. 118/2011, che ha consentito agli Atenei di superare logiche meramente autorizzatorie, favorendo una lettura più evoluta dei costi. A partire dal 1° gennaio 2015, con l'introduzione del bilancio unico d'Ateneo, le università sono state chiamate a orientare la gestione verso la misurazione dei costi delle attività istituzionali, la valutazione della sostenibilità economico-finanziaria e il collegamento tra risorse impiegate e risultati conseguiti.

In linea con quanto evidenziato nei documenti ANVUR e nel sistema di accreditamento AVA 3, *“la sostenibilità economico-finanziaria costituisce una dimensione essenziale della qualità del sistema universitario”*. Ne deriva che la contabilità economico-patrimoniale non è soltanto uno strumento tecnico, ma una vera e propria leva strategica di governo.

Sul versante della qualità, il sistema AVA 3 rappresenta oggi il riferimento centrale. Le relative Linee guida sottolineano che *“i sistemi di assicurazione della qualità devono essere integrati nei processi decisionali e gestionali degli Atenei”*, evidenziando il passaggio da una logica formale dei controlli a un modello sostanziale e continuo.

Analogo rilievo assume il **ciclo** della performance, introdotto dal D.lgs. 150/2009 e oggi integrato nel PIAO, che richiede strumenti di pianificazione e monitoraggio sempre più evoluti, con conseguente passaggio da *“da un'amministrazione per atti a un'amministrazione per risultati”*.

Sul piano della legalità, la Legge 190/2012, il D.lgs. 33/2013 e le linee guida ANAC hanno profondamente inciso sull'organizzazione amministrativa, introducendo modelli fondati su *“tracciabilità, trasparenza e prevenzione”*, con applicazioni concrete nelle procedure di reclutamento e nella gestione degli appalti pubblici (D.lgs. 36/2023).

La giurisprudenza ha rafforzato tale quadro: la Corte dei conti ha più volte evidenziato come *“l'adeguatezza dei sistemi di controllo interno costituisce presidio imprescindibile per la sana gestione finanziaria”*, mentre il Consiglio di Stato ha ribadito che l'autonomia universitaria deve esercitarsi nel rispetto

dei principi di buon andamento e trasparenza. Su questa stessa linea, la recentissima sentenza del Cons. Stato n. 8516/2024 ha messo in evidenza come l'autonomia non possa prescindere dai principi di merito, imparzialità e trasparenza nelle procedure selettive.

I più recenti processi di riforma, derivanti da una *“stratificazione normativa che richiede una forte capacità di integrazione amministrativa”*, pongono ulteriori *“sfide organizzative”*, per i sistemi universitari.

In questo contesto, il Direttore Generale è chiamato non solo a garantire la conformità dell'azione amministrativa, ma a promuovere modelli organizzativi capaci di trasformare i controlli in strumenti di supporto alle decisioni, contribuendo alla creazione di valore pubblico.

In conclusione, la sfida è quella di rendere i sistemi di controllo non un vincolo, ma *“una leva strategica per il miglioramento continuo”*, e i processi di riforma un'opportunità per rafforzare la capacità delle Università di rispondere, in modo efficace e sostenibile, alle esigenze della collettività.

Sono certo che i lavori odierni offriranno spunti di riflessione utili ad affrontare queste sfide e a consolidare modelli organizzativi sempre più efficaci.

Vi ringrazio per l'attenzione e auguro un proficuo svolgimento del convegno.

Introduzione

L'Università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma

di Maria Immordino

Buon giorno a tutti i presenti in questa storica e prestigiosa Sala Magna, conosciuta anche come *La Magna Sala dei Baroni*.

Comincio subito dai ringraziamenti.

Grazie al Magnifico rettore, prof. Massimo Midiri, per avere fin dall'inizio supportato il convegno odierno con grande entusiasmo e piena consapevolezza dell'importanza che lo stesso assume a livello nazionale, essendo tra i primi, o forse il primo, ad affrontare in modo puntuale e con delle specifiche relazioni gli attuali diversi progetti di riforma dell'università.

La mia più affettuosa gratitudine al prof. Aldo Sandulli, presidente dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA), per avermi incoraggiata ad organizzare il convegno, sottolineandone l'importanza, sia per l'argomento, sia perché sarebbe stato uno dei primi convegni ad affrontare a livello nazionale il tema dei differenti progetti di riforma dell'università, concedendo anche il patrocinio dell'Associazione.

Non riesco a trovare parole abbastanza incisive per ringraziare gli altri amici e colleghi che con me hanno condiviso l'idea originaria e poi organizzato il convegno, che per i tempi brevissimi dal concepimento dell'idea alla sua realizzazione, ha richiesto uno sforzo notevole, elevata professionalità e, soprattutto, sacrifici enormi. Senza questa convergenza sinergica il convegno di oggi non sarebbe stato possibile. Un grazie di cuore quindi, alla prof.ssa Caterina Ventimiglia, al presidente del Collegio dei Revisori dei conti UNIPA, dott.re Alberto Rigoni, al Direttore generale, dott. re Antonio Sorce, alla dott.ssa Augusta Troccoli, Capo del Cerimoniale UNIPA e alla dott.ssa Simona Viola, Dirigente dell'Area Terza Missione.

Sarebbe impossibile dare conto in questa mia breve introduzione di tutti i tratti fondamentali di queste proposte di riforma dell'università di cui oggi siamo chiamati a discutere.

Del resto, già i relatori che mi hanno preceduta si sono soffermati,

ognuno in base al ruolo istituzionale e alle proprie competenze, su alcuni aspetti di questa riforma, agevolando così il mio compito.

Quella di oggi è una occasione di confronto scevra da posizioni preconcette e ideologiche. I dubbi e le domande che le proposte di riforma in atto pongono, nei molteplici e complessi possibili elementi di cambiamento dell'attuale sistema universitario, richiedono risposte articolate, il più possibili puntuali, in una prospettiva che non contrapponga, come purtroppo sta avvenendo, governo e mondo universitario in tutte le sue componenti, ma rispecchi ed attui il progetto costituzionale di cui all'art. 9, non a caso collocato tra i principi fondamentali, della promozione dello sviluppo cultura e della ricerca scientifica e tecnica, con il coinvolgimento effettivo e, dunque, la collaborazione, dei destinatari di questa riforma e, quindi, della comunità scientifica nel suo complesso.

Il nucleo centrale dell'incontro di oggi è costituito dalla riflessione sulle proposte governative che riguardano una materia sensibile, qual' è quella universitaria, per i valori dei quali questa istituzione è portatrice e custode e per essere l'autonomia e la libertà di insegnamento e di ricerca materie costituzionalmente garantite.

Come è stato già ricordato, l'attuale proposta di riforma dell'università della quale oggi si discute, rinviene il suo punto di partenza nell'art. 20 della legge n. 167 del 2025 che ha delegato il governo ad adottare decreti legislativi sul riordino e il riassetto anche della normativa sull'università.

Sulle proposte governative, com'era scontato, si è aperto un acceso dibattito di largo respiro nella comunità accademica. Ci si è chiesti se la riforma garantisce, come sostenuto dai proponenti, lo sviluppo del sistema universitario, tema oggetto della relazione del prof. Ruggiero di Pace e, quindi del Paese, argomento dai molteplici profili, che sarà affrontato anche dal prof. Gaetano Armao, dal punto di vista della coesione insulare e dalla prof.ssa Beatrice Pasciuta con riguardo alle politiche di inclusione e per l'uguaglianza di genere.

Acceso è il dibattito soprattutto in ordine a quelle disposizioni che hanno ad oggetto la ridefinizione della governance interna delle università, con la previsione, tra le altre, dell'ingresso all'interno dei CdA di un membro, nominato dal governo. Altrettanto acceso è il confronto che si è aperto sulla riforma dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), che la compianta Carla Barbati definì, per il ruolo che l'ANVUR era stata chiamata a svolgere, il "*nuovo*

baricentro del sistema”. Con la riforma, l’unica che ha visto attualmente la luce, e della quale ci parlerà il prof. Alfredo Contieri, l’ANVUR è stata assoggettata ad un pieno controllo ministeriale, con la nomina diretta del presidente, prima eletto dal Consiglio direttivo, sul quale il ministero ha un pieno controllo attraverso il Comitato di selezione del Consiglio stesso. Disposizioni che confermano quanto osservato da più parti, ossia l’esistenza di un chiaro disegno politico volto alla sottomissione dell’Anvur al Ministero. Come emerge, del resto, anche da quelle disposizioni che hanno ad oggetto la valutazione della qualità della ricerca, che è il fulcro dell’attività dell’ANVUR, valutazione che sarà svolta sulla base di linee guida individuate da decreti ministeriali. Disposizione alquanto discutibile, molto criticata, considerato il ruolo della valutazione dei docenti quale parametro per la distribuzione dei finanziamenti statali, con l’eventuale attribuzione di risorse premiali aggiuntive in base a performance di eccellenza. Questa redistribuzione delle risorse legata alla qualità dei reclutamenti se, da un lato, è condivisibile poiché si muove lungo le linee della legislazione più recente, orientata a collegare la distribuzione delle risorse agli Atenei secondo meccanismi legati alla misurazione e valutazione dei risultati conseguiti, dall’altro è stata criticata, paventandosi il rischio di una possibile distinzione tra università di serie A, e università di serie B, con palese violazione del principio di uguaglianza tra gli studenti.

Un altro punto della riforma¹ particolarmente delicato, riguarda la modifica della disciplina dei concorsi per l’accesso alle cattedre universitarie, della quale ci parlerà il prof. Fabrizio Tigano, con l’addio all’ASN che verrà sostituita da un’autocertificazione del possesso di requisiti scientifici minimi, che verranno caricati su una piattaforma telematica del ministero, a cui spetterà decidere tali requisiti, con una verifica del rispetto effettivo degli stessi da parte delle università prima dell’accesso ai concorsi. Tutto ciò con un evidente spostamento del baricentro del reclutamento dal centro verso i singoli atenei che tornano ad avere un ruolo decisivo nelle procedure locali.

Si tratta sicuramente di una trasformazione radicale che cambia in profondità le regole di accesso alla carriera accademica, aprendo scenari che suscitano nel mondo accademico, da un lato, entusiasmo da parte di

¹ Il cui d.d.l. n. 1518, approvato dal Senato il 9 dicembre 2025, trasmesso alla camera è stato assegnato il 15 dicembre, alla settima commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) in sede referente.

coloro che vedono nel nuovo modello una semplificazione necessaria, purché lo spostamento verso una governance più “locale” sia accompagnata da criteri chiari e trasparenti; dall’altro, forte preoccupazione in una parte rilevante del mondo accademico per la quale l’abolizione dell’ASN rappresenta un rischio concreto di ritorno al passato, ossia a logiche locali con conseguente indebolimento delle garanzie di imparzialità.

Misure queste, alle quali ho fatto un rapido cenno, che comporteranno un cambiamento radicale dell’attuale sistema universitario e che incideranno fortemente, come è stato palesato, sull’autonomia degli atenei e della cui legittimità costituzionale, contrastando con l’art. 33, si dubita fortemente da parte di alcuni settori del mondo accademico. Argomento oggetto della relazione del prof. Alessandro Morelli.

La delega ha uno spettro molto ampio, poiché riguarda lo stato giuridico ed economico del personale universitario, argomento che sarà trattato dalla prof.ssa Elisa D’Alterio, con particolare riferimento all’individuazione degli obblighi di ricerca e didattici, tema che sarà trattato dal prof. Nicola Gullo; l’internazionalizzazione dei docenti e degli studenti; gli strumenti a sostegno del diritto allo studio degli studenti fuori sede; la durata in carica di rettore o rettrice da sei a otto anni, con possibilità di rielezione, con evidente concentrazione di potere nell’organo di vertice degli atenei, ma contestuale perdita di indipendenza, configurandosi come cinghia di trasmissione delle politiche governative; la ridefinizione dei processi di assicurazione della qualità, sulla quale si soffermerà la prof.ssa Stefania Milioto.

Ai relatori che seguiranno spetterà approfondire le tematiche che ho ricordato e sulle quale siamo chiamati a confrontarci per indicare anche quegli elementi d’analisi utili per proiettare la riflessione sul futuro che, dalla riforma in atto, discenderà per l’università.

La riforma sul tavolo, è stato già rilevato, non risolve quello che è il problema dei problemi del sistema universitario italiano, ossia la scarsità dei finanziamenti, che rende il sistema distante dalla media europea e non competitivo con altri ordinamenti, come quello francese e quello tedesco. Scarsità che, se il PNRR aveva tamponato, rivedrà la luce a partire dal 2026.

Il Convegno ha, come ci ha ricordato il prof. Aldo Sandulli, due anime.

La prima parte è dedicata al sistema dei controlli interni nelle univer-

sità. Un sistema che, se da un lato è stato fortemente criticato per quei meccanismi di burocratizzazione del sistema, con conseguente istanze di semplificazione, dall'altro, come ha sottolineato il prof. Sandulli, i controlli interni hanno stimolato le università a affinare le proprie performance, fornendo un servizio migliore agli studenti, eliminando sacche di inefficienza, in osservanza dell'autonomia responsabile, un principio, ha chiosato, "facile da teorizzare, meno semplice da realizzare in concreto".

La seconda ha ad oggetto gli attuali processi di riforma.

Tutto il convegno si articolerà in tre Sessioni, pensate per stimolare una riflessione scientifica sui punti nevralgici della riforma.

La prima, che ha ad oggetto "I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria" sarà presieduta e coordinata dalla dott.ssa Anna Luisa Carra, Presidente della Sez. Giurisdizionale della Corte dei Conti Sicilia. In questa sessione ascolteremo le relazioni del dott.re Alberto Rigoni, Presidente del Collegio dei Revisori dei conti UNIPA, e della prof.ssa Claudia Tubertini, dell'Università di Ferrara.

Nella seconda, che ha ad oggetto "I controlli interni e la performance universitaria", presieduta e coordinata da me, le relazioni saranno svolte dalla dott.ssa Sabrina Luccarini, Coordinatrice del NdV UNIPA e dalla prof.ssa Caterina Ventimiglia, componente del NdV UNIPA.

Nella terza sessione, che ha ad oggetto "I controlli interni tra processi di assicurazione della qualità e politiche per l'inclusione, la parità e l'uguaglianza di genere", ascolteremo le relazioni della prof.ssa Stefana Milioto, Prorettrice alla Qualità, Sviluppo e Rapporti con i Dipartimenti UNIPA, e della prof.ssa Beatrice Pasciuta, Prorettrice alla Inclusione, Pari Opportunità e Politiche di Genere.

In questa sessione sono anche previsti interventi programmati.

La quarta, sugli "Attuali processi di riforma" sarà presieduta dal prof. Sergio Perongini, dell'Università degli Studi di Salerno, con una introduzione del prof. Massimo Rubechi, Capo di Gabinetto del Ministero dell'Università e della Ricerca.

In questa sessione, con la quale si entrerà nel vivo della riforma universitaria, sono previste numerose relazioni alle quali ho già fatto un rapido richiamo.

Le conclusioni sono state affidate al prof. Giuseppe Verde.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Cedo subito la parola alla dott.ssa Anna Luisa Carra.

I SESSIONE

I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria

I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria

di Anna Luisa Carra

Innanzitutto, desidero ringraziare il Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Palermo, prof. Massimo Midiri, e la prof.ssa Maria Immordino, per avermi invitato a presiedere una sessione di questo importante convegno che approfondisce la tematica relativa alle funzioni di controllo alla luce della riforma in itinere delineata nel disegno di legge delega approvato in sede referente il 28 ottobre 2025 (art.20).

La riforma introduce rilevanti novità in tema di assetto della *governance* e dello *status* giuridico dei docenti e dei ricercatori, oltre alle misure a sostegno del diritto allo studio per gli studenti fuori sede, tutti aspetti comportanti indubbi riflessi anche sull'assetto dei controlli demandati agli organi interni.

La prima sessione del convegno, infatti, è dedicata al tema "I controlli interni e la sostenibilità economico-finanziaria".

Si tratta di un tema volto ad inquadrare il ruolo dell'Università statale tra autonomia e gestione pubblica delle risorse, consacrati nella cornice costituzionale degli art. 33 e 34 Cost. (libertà di insegnamento e della ricerca e coesistenza di scuole pubbliche e private) e dell'art. art. 97 Cost., volto ad assicurare che l'azione amministrativa sia ispirata a principi di trasparenza, buon andamento ed imparzialità (come specificato nel secondo comma del citato articolo) ma che, prima ancora, al primo comma, prevede: "... *le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*".

Ne consegue che detto precetto costituzionale trova applicazione in forza dell'inquadramento delle Università tra gli enti cui si applica il regime pubblicistico del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La l. 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. "Legge Gelmini"), attualmente vigente, ha indicato le direttrici della riforma del sistema universitario volto ad assicurare il rispetto dell'equilibrio economico-patrimoniale degli Atenei statali attraverso la previsione – affidata al legislatore delegato (ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. b), l. n. 240/2010) – di disposizioni emanate nel rispetto dei seguenti principi:

1) introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e

analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di Ateneo sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dai Ministeri vigilanti che garantisca, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria in conformità ai criteri dell'armonizzazione contabile previsti dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196 (art. 5, comma 4, lett. a) l. n. 240/2010);

- 2) predisposizione di un piano triennale diretto a riequilibrare, entro intervalli di percentuali definiti dal Ministero, e secondo criteri di piena sostenibilità finanziaria, i rapporti di consistenza del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo (art. 5, comma 4, lett. d) l. n. 240/2010);
- 3) determinazione di un limite massimo all'incidenza complessiva delle spese per l'indebitamento e delle spese per il personale di ruolo e a tempo determinato, inclusi gli oneri per la contrattazione integrativa, sulle entrate complessive dell'ateneo, al netto di quelle a destinazione vincolata (art. 5, comma 4, lett. e) l. n. 240/2010);
- 4) previsione della declaratoria di dissesto finanziario nell'ipotesi in cui l'Università non possa garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili ovvero non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi (art. 5, comma 4, lett. g) l. n. 240/2010);
- 5) previsione di un apposito fondo di rotazione, distinto ed aggiuntivo rispetto alle risorse destinate al fondo di finanziamento ordinario per le università, a garanzia del riequilibrio finanziario degli Atenei (art. 5, comma 4, lett. l) l. n. 240/2010).

La verifica del rispetto dei precedenti obiettivi cui deve essere improntata la gestione degli Atenei è affidata al Collegio dei revisori, organo di controllo interno, il cui presidente è individuato dal legislatore in un soggetto di elevata qualificazione professionale, ovvero tra i magistrati contabili e gli avvocati dello Stato.

In questo quadro, il primo relatore tratterà dei controlli interni che, intervenendo nel corso della gestione, non hanno funzione repressiva ma verificano che l'azione degli organi di gestione, oltre ad essere svolta in conformità alle disposizioni di legge e dei regolamenti, non comprometta l'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale dell'ente.

Si tratta di un'attività di controllo capillare su tutte le iniziative che

possano recare impatto alle risorse dell'Università, declinata in specifici adempimenti in relazione a quei settori in grado di influenzare maggiormente gli aggregati di spesa.

Tale impatto sulle risorse si verifica, ad esempio, in tema di gestione del personale dipendente con la previsione della obbligatoria certificazione demandata al Collegio dei revisori del fondo per le risorse decentrate, destinato alla provvista di risorse per la contrattazione di secondo livello e alla retribuzione accessoria, nonché con i pareri resi dal Collegio in ordine all'acquisizione di partecipazioni sugli atti di disposizione del patrimonio, sull'utilizzo dei fondi del PNRR e su ogni aspetto gestionale in grado di incidere sull'equilibrio economico-patrimoniale dell'Ente, oltre che con pareri espressi sui bilanci preventivi e consuntivi.

Il disegno di legge delega approvato in sede referente il 28 ottobre 2025 (art.20) prevede in capo al Consiglio di amministrazione l'onere di approvare gli indirizzi generali delineando e documentando i “*mezzi finanziari di attuazione*” al fine della verifica della sostenibilità finanziaria, con le conseguenze in tema di responsabilità erariale nelle ipotesi di approvazione di indirizzi gestionali non supportati dalle relative risorse.

Inoltre, in tema di atti amministrativi di disposizione del patrimonio immobiliare sarà richiesta, da una parte, una maggioranza qualificata del Consiglio di amministrazione e, dall'altra, la necessità di puntuali pareri preventivi da parte dell'organo di controllo interno, garante della verifica della sostenibilità finanziaria delle scelte gestionali dell'ente.

Altre rilevanti novità saranno illustrate dal primo relatore, magistrato della Corte dei conti che presiede il Collegio dei revisori dell'Ateneo.

La seconda relatrice tratterà un altro importante tema che è quello legato al ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, che anche in questo caso, svolge le proprie funzioni in corso di gestione proprio al fine di creare le condizioni per impedire il rischio corruttivo, aspetto patologico in grado di inficiare la trasparenza del bilancio dell'Università e l'integrità delle risorse pubbliche destinate unicamente al raggiungimento delle finalità istituzionali.

Le Università, come le altre pubbliche amministrazioni, sono tenute alla redazione del P.I.A.O., Piano Integrato di amministrazione e Organizzazione, declinato per triennio e aggiornato annualmente, ove nella sezione “Rischi corruttivi e Trasparenza” sono individuati i miglioramenti organizzativi che contribuiscono a prevenire i rischi corruttivi, a promuov-

vere buone prassi per rafforzare la trasparenza dell'attività amministrativa, la qualità dei servizi, l'imparzialità e l'integrità dell'amministrazione.

Le linee guida emanate dall'A.N.A.C. forniscono importanti indicazioni operative al R.P.C.T., in grado di indirizzarne i compiti verso una visione integrata e coordinata delle diverse sezioni del P.I.A.O., al fine di promuovere all'interno delle amministrazioni il coordinamento e la condisione delle valutazioni interne (*organizzazione e performance*) estendendo e rafforzando il dialogo anche con soggetti esterni, quali i cittadini e gli *stakeholders*.

Abstract

L'intervento costituisce l'introduzione alla prima sessione del convegno dedicata all'analisi dei controlli interni e ai sistemi di contrasto dei fenomeni di corruzione all'interno delle Università italiane.

Lo scritto si concentra sulla riforma universitaria del 2010 e sull'attuazione dei punti principali in essa contenuta, anche in una prospettiva di evoluzione del cambiamento in atto, contenuto nei progetti di riordino.

This paper introduces the first session of the conference, which is dedicated to the analysis of internal controls and systems for combating corruption within Italian universities.

The paper focuses on the 2010 university reform and the implementation of its key points, also with a view to the evolution of the ongoing changes contained in the reorganization projects.

Il ruolo del Collegio dei revisori nella moderna Università

di Alberto Rigoni

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sui controlli nel sistema universitario. – 2. Le fonti di finanziamento universitario. – 3. Le Università telematiche nell'ambito del sistema universitario italiano. – 4. Le partecipazioni universitarie in società di capitali e in fondazioni private. – 5. Prospettive di riforma e controllo interno: considerazioni conclusive.

1. *Considerazioni generali sui controlli nel sistema universitario*

Nell'ambito della prossima riforma delle Università statali italiane appare necessario procedere, in primo luogo, ad una riflessione sul ruolo del Collegio dei revisori dei conti secondo l'assetto delineato dalla riforma attuata con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (cd. "Legge Gelmini")¹ e l'evoluzione futura in vista dei possibili cambiamenti che riguarderanno i rapporti tra gli organi di governo e gli organi di controllo all'interno degli Atenei.

Il Collegio dei revisori dei conti si inserisce nel sistema dei controlli interni degli Atenei, alla pari del Nucleo di valutazione. A quest'organo è riconosciuto un preciso ruolo attribuito dalla l. n. 240/2010, che consiste nella verifica della regolarità amministrativa e contabile universitaria, nel controllo dell'andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale, quale l'esame dei budget previsionali, delle variazioni di bilancio in corso di esercizio, e del rispetto, in generale, della sana gestione finanziaria all'interno dell'Università².

Tra le attività più significative vi è, inoltre, la certificazione dei fondi premiali per la distribuzione ai dipendenti amministrativi dopo la contrattazione sindacale con la *governance* di Ateneo.

È un organo che opera nel silenzio, che non appare. Eppure, è fondamentale per il funzionamento dell'Università.

¹ Pubblicata in G.U., n. 10 del 14 gennaio 2011, Suppl. Ord. n. 11.

² Per la composizione del Collegio si rinvia all'art. 2, primo comma, lett. p) l. n. 240/2010: "*composizione del collegio dei revisori dei conti in numero di tre componenti effettivi e due supplenti, di cui un membro effettivo, con funzioni di presidente, scelto tra i magistrati amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato; uno effettivo e uno supplente, designati dal Ministero dell'economia e delle finanze; uno effettivo e uno supplente designati dal Ministero; nomina dei componenti con decreto rettorale; durata del mandato per un massimo di quattro anni; rinnovabilità dell'incarico per una sola volta e divieto di conferimento dello stesso a personale dipendente della medesima Università; iscrizione di almeno due componenti al Registro dei revisori contabili*".

È noto che l'ordinamento italiano inserisce le Università statali nel novero delle pubbliche amministrazioni, alla pari di qualsiasi altro ente pubblico, statale, territoriale o economico, ai sensi del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165³ (come enunciato all'art. 1, comma 2 di detta disposizione normativa).

Per la precisione, il Consiglio di Stato⁴ qualifica le Università statali come “*enti pubblici autonomi*”, a seguito della prima importante riforma del sistema universitario conseguente all'emanazione della legge 9 maggio 1989, n. 168⁵.

Nel perimetro delle amministrazioni pubbliche, l'Università rappresenta un comparto peculiare e complesso per la compresenza e coesistenza di due distinti ordini di personale dipendente (contrattualizzato per il personale tecnico-amministrativo e non contrattualizzato in regime di diritto pubblico per i docenti e i ricercatori).

Su questo sistema si è innestata la legislazione più recente, orientata a collegare la distribuzione delle risorse agli Atenei secondo meccanismi legati alla misurazione e valutazione dei risultati conseguiti. Emblematici in tal senso sono stati l'introduzione della nozione di *costo standard* calibrato sullo studente in corso secondo differenti contesti territoriali (art. 5, comma 4 lett. f) della l. 240/2010) e il superamento della contabilità finanziaria mediante l'adozione della contabilità economico-patrimoniale e il passaggio al bilancio unico di Ateneo in luogo dei bilanci dei centri autonomi di spesa (identificati nei Dipartimenti).

Con il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18⁶ si è disposta, infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2015, l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale (CO.EP) e di quella analitica (CO.AN.) per le Università. A seguito di tale normativa l'erogazione dei finanziamenti diventa condizionata dagli esiti delle verifiche periodiche sulla qualità e sulla efficienza delle gestioni.

Anche la revisione della disciplina contabile appare orientata alla responsabilizzazione delle strutture: il riformato sistema di contabilità economico-patrimoniale prescrive la redazione di documenti di bilancio omogenei per le Università di carattere previsionale/budgettario e consuntivo, con cadenza annuale e triennale, e prevede modalità di raccordo

³ Pubblicato in G.U. n. 106 del 9 maggio 2001, Suppl. Ord. n. 112.

⁴ Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 aprile 2015, n. 1778; Cons. St., Sez. VII, 17 novembre 2022, n. 10111.

⁵ Pubblicata in G.U. n. 108 del 11 maggio 1989, Suppl. Ord. n. 34.

⁶ Pubblicato in G.U. n. 57 del 8 marzo 2012.

con il complesso di regole contabili dettate per le amministrazioni pubbliche per assicurare stabilità economica, controllo e contenimento delle dinamiche di spesa, il consolidamento e il monitoraggio dei conti a tutela del coordinamento della finanza pubblica.

La revisione contabile d'Ateneo si inserisce in un percorso che porta all'efficientamento della pubblica amministrazione, e in tal senso il Collegio dei revisori collabora con il Consiglio di amministrazione per indirizzarlo alla sana gestione e al raggiungimento degli equilibri.

La Costituzione riconosce alle Università un'ampia autonomia (art. 33, comma 6 Cost.: *“le Università hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”*), che trova un bilanciamento nel necessario rispetto dei principi di buon andamento e sana gestione finanziaria di cui all'art. 97, comma 2, Cost. (*“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*).

È chiaro, dunque, che le Università italiane rientrano in un concetto allargato di finanza pubblica, proprio con riferimento all'art. 97 Cost. e al netto richiamo da questo operato alla sostenibilità del debito pubblico e all'assicurazione degli equilibri di bilancio che grava anche sugli Atenei nella redazione del ciclo di bilancio e nella gestione delle entrate.

In questo quadro, la Corte costituzionale ha sempre garantito l'autonomia universitaria dalle ingerenze esterne di ordine politico⁷, sia pure con il bilanciamento del rispetto delle leggi statali⁸.

Ne consegue che il quadro sostanziale in cui si inserisce il bilancio dello Stato è di una spiccata complessità dovuta al fatto che tutte le realtà pubbliche sono tenute a concorrervi non solo sulla base del diritto nazionale ma anche in un'ottica di conseguimento degli obiettivi di una sana gestione economica degli Stati dell'Unione Europea.

⁷ *“Il principio della libertà dell'insegnamento, caratteristico dell'ordinamento universitario, non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento. In questa prospettiva, l'attribuzione agli stessi professori universitari del potere di scelta dei membri delle commissioni di concorso, assicurando il buon andamento dell'insegnamento universitario, rappresenta un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le Università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, Costituzione”*, Corte costituzionale, 21 novembre 2019, n. 241.

⁸ *“L'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 Cost. deve pur sempre svilupparsi “nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” e, prima ancora, dai diversi principi costituzionali che nell'ambito dell'istruzione vengono in rilievo”*, Corte costituzionale 24 febbraio 2017, n. 42.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza 7 giugno 2007, n. 179⁹, sia pure resa con riferimento agli enti territoriali, ha esteso il concetto di finanza pubblica anche agli enti pubblici che definiscono il perimetro della “*finanza pubblica allargata*”. Significa chiaramente che sia il principio d'imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma 2, Cost.), sia il principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico cui concorrono tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97, comma 1, Cost., come introdotto dall'art. 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), vanno estesi a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese anche le Università statali.

Si tratta di un obiettivo a medio termine, come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza 14 febbraio 2019, n. 18, laddove afferma: “*il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate*”.

Questa nuova configurazione dell'autonomia universitaria ben può spiegarsi con l'esigenza di armonizzazione dei sistemi contabili in una prospettiva di effettivo coordinamento delle politiche nazionali dirette a dare attuazione al principio costituzionale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117 Cost.), nonché ai principi, in precedenza già richiamati, dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Sotto un altro profilo, il controllo interno è delegato al Nucleo di valutazione per la verifica di qualità ed efficacia dell'offerta didattica in conformità degli indirizzi dell'ANVUR, nonché per la verifica degli indicatori di accreditamento iniziale e periodico, che si sostanzia in relazioni da presentare al Ministero vigilante. Ne consegue che la sinergia tra Collegio dei revisori e Nucleo di valutazione sia fondamentale per il perseguimento della sana gestione nell'Università.

Ai controlli interni, così delineati, si affiancano i controlli esterni, attribuiti alla Corte dei conti e alla Ragioneria generale dello Stato.

Alla Corte dei conti viene affidato dal vigente assetto costituzionale il controllo esterno sugli Atenei statali, che si manifesta in una serie di funzioni, tra le quali va menzionato il parere obbligatorio e preventivo sulla costituzione o sull'acquisizione di una quota in una società prima

⁹ Pubblicata in G.U. 13 giugno 2007, n. 23.

che la stessa venga attuata secondo gli strumenti del diritto privato e della deliberazione in tal senso del Consiglio di amministrazione, per valutare, come dispone l'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175¹⁰ (“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” o TUSP), la coerenza con i fini istituzionali e la sostenibilità finanziaria anche sotto il profilo dell'efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa¹¹.

A questa funzione si aggiunge una valutazione annuale sulla revisione generale delle partecipazioni societarie e sulla necessità della loro dismissione ai sensi dell'art. 20 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175¹², a seguito della trasmissione da parte delle Università statali del provvedimento con cui si analizza “l'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette” predisponendo un piano “per la loro razionalizzazione, fusione, soppressione anche mediante messa in liquidazione o cessione”¹³.

Inoltre, la magistratura contabile esercita il controllo esterno generale sul sistema universitario nell'ambito della sua funzione di controllo sulla gestione, ai sensi dell'art. 5, comma 21, legge 24 dicembre 1993, n. 537¹⁴,

¹⁰ Pubblicato in G.U. n. 210 del 8 settembre 2016.

¹¹ Si veda Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna del. n. 83/2024/PASP del 26 settembre 2024 quale parere rilasciato ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016.

¹² Per l'esame del piano annuale di razionalizzazione di Alma Mater Studiorum, Università degli studi di Bologna, si veda Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n. 59/2025/VSGO del 20 maggio 2025.

¹³ Il piano di riassetto citato nell'art. 20, primo comma, d.lgs. n. 175/2016 fa riferimento al secondo comma della medesima disposizione normativa che recita: “i piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4”.

¹⁴ In base al quale: “I provvedimenti di nomina, promozione e cessazione dal servizio del

mediante la redazione di un referto annuale, affidato alle Sezioni Riunite in sede di controllo, che rappresenta una fotografia dell'assetto universitario in Italia sotto il profilo strettamente organizzativo e contabile¹⁵.

A fronte del controllo esterno della Corte dei conti, al Collegio dei revisori, quale controllore interno, l'ordinamento assegna specifiche funzioni dirette ad accertare le criticità gestionali degli Atenei sotto il profilo della sostenibilità del costo del personale e della sostenibilità dell'indebitamento.

Dunque, l'organo di controllo universitario si occupa della supervisione della gestione corrente, dell'andamento delle dinamiche crediti-debiti, dell'utilizzo dell'avanzo libero a consuntivo, delle eventuali anticipazioni di tesoreria, dell'adeguatezza o meno del fondo rischi e verifica degli indicatori di regolarità contributiva, previdenziale e assistenziale.

Si tratta di verifiche che possono spingere il Collegio dei revisori a scrivere una relazione al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e al Ministero dell'Università e della ricerca (MUR) per promuovere un monitoraggio che può portare ad una dichiarazione di dissesto e, quindi, alla necessità della predisposizione di un piano di rientro che, se non venisse eseguito, potrebbe condurre al commissariamento degli Atenei. Il riferimento è al d. lgs. 27 ottobre 2011, n. 199¹⁶, che disciplina il dissesto finanziario degli Atenei. In questa fase critica è fondamentale il ruolo sia del Collegio dei revisori sia la Corte dei conti, atteso che le relazioni annuali, per il rientro in caso di dissesto, devono essere comunicate al Procuratore Regionale della Corte dei conti per gli aspetti relativi al danno erariale.

personale delle Università non sono soggetti a controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti. Il controllo successivo della Corte dei conti di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989, n. 168, è esercitato ai soli fini della Relazione al Parlamento con l'esclusione del controllo amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti della gestione. All'uopo le Università trasmettono alla Corte dei conti i consuntivi annuali, corredati della relazione del rettore, dei nuclei di valutazione interna e dei revisori dei conti, non oltre quindici giorni dopo la loro approvazione e comunque non oltre sei mesi dopo la chiusura dell'esercizio finanziario a cui si riferiscono".

¹⁵ Si veda l'ultimo "Referto sul sistema universitario", Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, del. n. 7/SSRRCO/REF/2025 del 29 maggio 2025.

¹⁶ In G.U. del 25 novembre 2011, n. 275.

2. *Le fonti di finanziamento universitario*

Il referto annuale sullo stato dell'Università italiana, redatto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, fa emergere situazioni fortemente critiche del sistema universitario sotto il profilo del finanziamento statale.

Le principali fonti di finanziamento risultano essere i trasferimenti statali attraverso il MUR. I dati riportano un aumento dei trasferimenti da 8,78 miliardi nel 2021 a 9,73 miliardi nel 2024, con uno stanziamento iniziale di competenza pari a 10,01 miliardi nel 2025.

All'interno di questa voce, la Corte dei conti fornisce un quadro generale dell'andamento del Fondo di finanziamento ordinario (FFO), che risulta in aumento dal 2021 (quando ammontava a 8,38 miliardi) per raggiungere la cifra di 9,03 miliardi nel 2024, in contrazione rispetto al 2023 (quando era pari a 9,2 miliardi circa), con un leggero aumento per il 2025, che lo porta ad euro 9,4 miliardi (dato MUR).

Tuttavia, il dato forse più preoccupante riguarda il rapporto tra FFO/PIL che dal 2021 è in costante diminuzione (0,455% nel 2021, 0,412% nel 2024), mostrando un decremento proporzionale delle risorse assegnate all'istruzione superiore rispetto alla crescita economica del Sistema Paese.

Su questo dato pesa l'incremento della *no tax area*, che riguarda ben il 37,5% del totale degli studenti, con conseguente diminuzione delle entrate da contribuzione studentesca. A ciò va aggiunto il riversamento sui bilanci delle singole Università degli incrementi stipendiali dei docenti strutturati.

Infine, i costi operativi delle Università statali, al netto delle partite di giro, raggiungono nel 2023 ben 14,10 miliardi di euro, in netto aumento rispetto ai due esercizi precedenti, dai quali emerge una spesa di 11,89 miliardi nel 2021 e 13,15 miliardi nel 2022.

Nell'ambito degli interventi *una tantum*, è necessario porre l'accento sulle misure finanziarie di cui al PNRR e il mantenimento delle opportunità attivate anche dopo il 2026, con costante monitoraggio dei partenariati estesi e dei progetti per il reclutamento dei ricercatori. La sostenibilità dei partenariati deve necessariamente essere assicurata non solo nella fase iniziale, quando cioè se ne valuta la coerenza con i canoni di efficienza, efficacia ed economicità, ma soprattutto nella fase successiva per consentire di generare in autonomia le opportunità per la ricerca¹⁷.

In ambito universitario, il PNRR ha inciso su quattro direttive: a) la

¹⁷ Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, n. 16/SSRRCO/QMIG/2022.

riforma delle classi di laurea per alimentare l'innovatività dei corsi di studio; b) la riforma delle lauree abilitanti per alcune professioni; c) la riforma dei dottorati, per consentire il coinvolgimento delle imprese e potenziando la ricerca applicata; d) l'incremento degli alloggi a disposizione per gli studenti, con un ambizioso progetto di aumento fino a 60.000 posti letto.

Nonostante la normativa sia stata riformata con due interventi principali (l'incremento del cofinanziamento statale dal 50 % al 75 % e l'introduzione di un nuovo sistema che prevede il finanziamento della gestione delle residenze anziché della loro costruzione) la creazione di nuovi posti letto procede a rilento. La pianificazione dell'intervento non risulta sempre coerente con il fabbisogno di alloggi nelle aree individuate con maggiore copertura dallo stesso decreto. Si attende un'accelerazione da parte della struttura commissariale presente nel Ministero in base al d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni in legge 29 aprile 2024, n. 56, anche in considerazione degli esiti raggiunti finora. Su questo versante, il ruolo dei controllori appare fondamentale per raggiungere una perequazione tra diverse situazioni geografiche a tutela del diritto allo studio.

3. *Le Università telematiche nell'ambito del sistema universitario italiano*

I dati sin qui riportati non delineano un quadro roseo della situazione economico-finanziaria del comparto universitario statale, che richiede una maggiore oculatezza e senso di responsabilità nella gestione delle risorse assegnate a ciascun Ateneo secondo i citati canoni di cui all'art. 97 Cost.

In questo senso, il ruolo dei revisori interni può essere di supporto nell'utilizzo delle risorse disponibili, contribuendo ad agevolare le scelte del Consiglio di amministrazione.

Il panorama universitario comincia ad allargarsi e l'offerta formativa non è più un monopolio degli Atenei statali, ma ci sono anche una serie di enti che concorrono alla formazione parificata e che inevitabilmente ingrandiscono il ventaglio dell'offerta didattica.

La diminuzione in valore assoluto delle risorse destinate alle Università statali "*tradizionali*" deve far riflettere anche per quanto concerne la concorrenza delle Università telematiche. Attualmente, le telematiche in

Italia accreditate secondo i requisiti ANVUR sono 11, tutte abilitate a rilasciare titoli accademici con lo stesso valore legale degli Atenei statali e non statali.

Inevitabilmente, la competizione tra le due tipologie di offerte formative appare non sostenibile per le Università statali tradizionali.

Infatti, le Università telematiche quali enti di diritto privato sono avvantaggiate dal considerevole finanziamento da parte del mondo dell'imprenditoria, dalla mancanza di strutture destinate alla didattica frontale, dalla mancanza o limitazione del personale amministrativo operante con ricadute significative sui costi operativi. In più, deve essere considerato l'aspetto del "*profitto*" in senso imprenditoriale, che le Università telematiche perseguono senza avere alcun vincolo di spesa o di risultato che invece caratterizza la gestione degli Atenei pubblici. Non è un caso che un parere del Consiglio di Stato del 2019 abbia aperto alle Università private la possibilità di assumere la forma societaria per consentire l'afflusso di capitali d'investimento¹⁸.

Oltre alla ben corposa contribuzione dei soci privati (sulla quale non risultano limiti quantitativi disposti dal Legislatore, nel pieno rispetto del principio di autonomia contrattuale di natura privatistica), le Università telematiche percepiscono contribuzioni pubbliche tramite il MUR per il loro finanziamento sulla base della legge 29 luglio 1991, n. 243¹⁹ solamente a fronte della presentazione delle voci aggregate del conto economico dell'anno di riferimento. Questa norma consente l'accesso al finanziamento pubblico anche delle altre Università private (non necessariamente telematiche) per importi che si aggirano, annualmente, su 70 milioni di euro, che si aggiungono alle ben più cospicue entrate dal settore imprenditoriale privato e dai contributi d'iscrizione di importi ben al di sopra degli Atenei statali.

A questo si aggiunge il finanziamento erogato da altre amministrazioni centrali per un totale del 38,6% del totale, oltre una contribuzione complessiva del 34,9 % dall'Unione Europea e da altre istituzioni straniere, e per il 21,8% dai privati.

In particolare, i contributi del MUR e delle altre amministrazioni centrali ammontano a circa 4,01 milioni di euro per il 2023, in netto aumento rispetto agli anni precedenti. Tra i contributi annuali alle Università tele-

¹⁸ Cons. Stato, parere n. 1433/2019.

¹⁹ Pubblicata in G.U. n. 183 del 6 agosto 1991.

matiche, i contributi pubblici sono una quota prevalente, a prescindere dal capitale sociale. Quindi, si deve riflettere sul dato del netto aumento delle contribuzioni statali alle telematiche e della corrispondente contrazione, se non diminuzione, dei finanziamenti statali alle Università pubbliche.

A fronte di ciò, le telematiche sono tenute a rispettare standard di erogazione dell'offerta formativa e del corpo docente ai sensi del D.M. MUR del 6 dicembre 2024, n. 1835. Tale decreto definisce la didattica a distanza quale offerta formativa che si avvale di supporti digitali e stabilisce “*un alto grado di indipendenza del percorso didattico da vincoli di presenza fisica o di orario specifico*”. Sempre il D.M. MUR n. 1835/2024 valorizza l'accREDITAMENTO sulla base dell'erogazione delle attività formative anche di classi di corsi di studio prevalentemente a distanza con corsi erogati telematicamente in misura superiore a due terzi delle attività formative, nonché classi di studio interamente a distanza in cui tutte le attività sono svolte con modalità telematica. In questo quadro, l'aspetto maggiormente problematico è rappresentato dagli esami di profitto, che devono tendenzialmente essere effettuati in presenza, ma con deroghe importanti legate alle condizioni personali degli studenti.

Il rapporto biennale ANVUR 2023, ultimo in ordine di pubblicazione, evidenzia che gli iscritti alle telematiche rappresentano l'11,5% del totale nell'a.a. 2021-2022, rispetto al 2,5% di dieci anni prima, con una crescita del 410,9%, a fronte di una lieve flessione degli Atenei statali, ma con un rapporto studenti per docente che si attesta per l'anno 2022 su una media di 384,8 rispetto ai 28,5 delle Università pubbliche. Nell'anno accademico 2023-2024 gli iscritti alle telematiche ammontavano in totale a 265.831 unità, pari quindi alla somma di oltre quattro mega Atenei statali. Una realtà consistente, di cui occorre necessariamente tener conto nell'analisi complessiva del sistema universitario.

Questo ha comportato un divario notevole nel rapporto studenti/docenti, che nelle Università statali si attesta, nel 2023, a 26 per docente, mentre per le telematiche tale rapporto raggiunge la cifra di 336 studenti per docente.

La serie storica evidenzia un netto aumento dei laureati nelle telematiche, che da 20.870 unità nel 2020 sono passati a 61.710 unità nel 2023.

Le Università telematiche si avvalgono, non raramente, di docenti strutturati in Atenei statali (previa richiesta di autorizzazione) o di personalità del mondo del lavoro, che possono fornire la propria testimonianza

agli studenti. Invece, la legge n. 240 del 2010 di fatto ha inibito, o fortemente precluso, alle Università statali le docenze a contratto di professionisti esterni all'Università, facendosi mancare l'apporto di esperti operanti nel mondo del lavoro.

Alla luce di questi dati, il Giudice Amministrativo ha ritenuto legittimo che un Ateneo abbia da un lato ristretto i margini di discrezionalità nel rilascio delle singole autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei docenti, per la concorrenza potenziale degli istituti superiori privati, dall'altro lato riservandosi, per le Università tradizionali non telematiche, di decidere di volta in volta circa la sussistenza o meno della incompatibilità²⁰.

Questo volume notevole di contributi pubblici pone un problema di verifica da parte della Corte dei conti sul loro utilizzo e sulla performance che essi hanno prodotto, a vantaggio della collettività.

Un noto maestro del diritto amministrativo, Massimo Severo Giannini, include nell'ambito del cd. "*servizio pubblico in senso oggettivo*"²¹ l'attività oggettivamente pubblica a vantaggio della collettività, diretta da un pubblico potere ma che può anche essere gestita da soggetti privati. In questa nozione vi rientra quindi anche l'istruzione a qualsiasi livello, che può esser gestita da enti privati e che quindi conserva la natura di servizio pubblico.

Il punto fondamentale è stabilire come i controlli esterni, da parte della Corte dei conti, possano riguardare anche le istituzioni di istruzione superiore che ricevono, per quanto in misura limitata, finanziamenti pubblici.

Il controllo diretto sull'Università privata non è possibile da parte della Corte dei conti, perché questa esercita il suo controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche, come elencate nell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001. Di fronte ad una realtà di questo genere, può tuttavia subentrare la responsabilità per danno erariale cui è chiamato a rispondere il privato che percepisce un finanziamento pubblico, tenuto ad utilizzarlo secondo il programma fornito dall'ente o dall'amministrazione erogante, poiché qualsiasi deviazione da tale percorso costituisce un danno erariale.

Inoltre, la Corte dei conti può esercitare il controllo sul soggetto pubblico finanziatore, al fine di verificare se la contribuzione ha avuto un

²⁰ Tar Veneto, sez. IV, sent. 30 luglio 2024, n. 2020.

²¹ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977.

esito favorevole alla finalità istituzionale, che nella fattispecie è il miglioramento dell'offerta formativa proveniente da istituzioni private (anche nella modalità telematica)²².

4. *Le partecipazioni universitarie in società di capitali e in fondazioni private*

Il referto sul sistema universitario della Corte dei conti evidenzia l'incremento del fenomeno della partecipazione degli Atenei statali in organismi di diritto privato.

Dai dati forniti dal CINECA, l'aumento nel 2024, rispetto all'anno precedente, è del 15 %, con un incremento maggiore nelle aree del nord ovest (29,4 %).

In questo senso, gli organi di controllo interno sono tenuti ad un costante monitoraggio delle acquisizioni e del mantenimento delle partecipazioni universitarie negli organismi privatistici, quali società, consorzi o fondazioni.

L'ordinamento contabile universitario, come delineato dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 18²³, prevede che il quadro informativo economico-patrimoniale delle Università sia costituito dal bilancio unico di previsione annuale, dal bilancio unico di previsione triennale, dal bilancio unico di Ateneo consuntivo d'esercizio e dal bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri enti controllati.

In particolare, il bilancio consolidato riveste un'importanza assoluta nella valutazione dell'area di consolidamento delle Università.

Spetta all'Ateneo redigere il bilancio consolidato dopo aver individuato il perimetro delle partecipazioni sulle quali riferire ed assumendosi la responsabilità sull'attendibilità dei dati riportati. Nonostante l'importanza di questo strumento, con riferimento all'esercizio 2022 ben trenta Atenei non risultano tenuti alla redazione del bilancio consolidato e ventidue Atenei, pur tenuti alla redazione, non lo hanno presentato.

Il citato d.lgs. n. 18 del 2012, all'art.6, fornisce i criteri per delineare l'area di consolidamento, costituita dalle fondazioni universitarie, ai sensi

²² Si veda Corte dei conti, Sezione controllo Emilia-Romagna, del. 20 giugno 2025, n. 72/2025/FRG sulla gestione e l'erogazione dei fondi pubblici assegnati alle Università e riversati ad enti privati.

²³ Pubblicato in G.U. n. 57 del 23 marzo 2012.

della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dalle società di capitali controllate dalle Università, da altri enti nei quali l'Università possa esercitare la maggioranza dei voti in Assemblea e da altri enti ove l'Università può nominare la maggioranza dei componenti del Consiglio di amministrazione.

Questo elenco, obbligatoriamente, deve essere pubblicato nella sezione “*amministrazione trasparente*” del sito dell'Università e aggiornato annualmente, quindi deve dare l'immagine o, meglio, la fotografia, dei soggetti che sono collegati all'Ateneo con le partecipazioni.

Dal bilancio consolidato emergono le conseguenze e le criticità delle partecipazioni nel settore privato. I risultati di esercizio delle società o degli altri enti partecipati che rientrano nel perimetro di consolidamento impattano direttamente sul risultato di esercizio dell'Università controllante, ed è per questo motivo che gli organi di controllo devono apporre la massima attenzione ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio. Infatti, qualora gli organismi partecipati presentino risultati in perdita, la conseguenza sarebbe l'indebolimento del bilancio del gruppo e la necessità di ricorrere alle risorse di Ateneo per conservare la solidità del consolidamento.

In altri termini, la crisi di una partecipazione si tramuta, per l'Ateneo partecipante, nella necessità di un esborso straordinario, di difficile prevedibilità ad inizio dell'esercizio contabile, per mantenere in vita l'ente partecipato ed evitare le conseguenze delle procedure concorsuali sul breve e medio termine.

Questo quadro del bilancio consolidato, del perimetro di consolidamento, del continuo aggiornamento annuale sul sito internet, nella sezione trasparenza, della stessa area di consolidamento e quindi dei soggetti ai quali l'Università partecipa, nonché tutto questo sforzo che viene fatto ai fini della regolamentazione delle partecipazioni, purtroppo ha dei punti deboli. Il riferimento è a quei soggetti giuridici che sfuggono alla razionalizzazione e alla possibilità di sindacato da parte della Corte dei conti in sede di razionalizzazione.

Le criticità maggiori provengono dalle “*fondazioni di partecipazione*”, soggetti giuridici estremamente complessi, che trovano una generale regolamentazione negli artt. 14 e ss. c.c., ma che da questo schema differiscono per la complessità dell'elemento patrimoniale, che prevede una parte non ripetibile neppure in caso di recesso del partecipante (fondo di partecipazione) ed una parte destinata allo svolgimento delle attività tipiche (fondo di gestione).

Si tratta di soggetti giuridici che racchiudono l'anima della fondazione ma, di fatto, dispongono dell'operatività che solitamente è attribuita ad una società di capitali, circostanza questa che impone una certa prudenza.

Non è un caso che il Giudice Ordinario²⁴ abbia dichiarato che le fondazioni sono soggette al fallimento in caso di dissesto, se svolgono un'attività imprenditoriale di natura commerciale. E chiaramente, il soggetto pubblico partecipante che entra in una fondazione il cui scopo non sia limitato alla sola formazione professionale, ma anche alla ricerca del profitto tramite altre attività spesso consimili, non può che seguire il destino degli altri partecipanti in termini di responsabilità verso i creditori per l'eventuale dissesto.

L'acquisizione di una partecipazione all'interno di una fondazione, sia universitaria ai sensi della legge n. 388/2000, sia in qualsiasi altra veste prevista dal codice civile, non va comunicata alla Corte dei conti per il parere preventivo di sostenibilità finanziaria della scelta operata dall'Università, e che riguarda anche i principi di razionalizzazione della spesa (efficienza, efficacia ed economicità) nonché l'aderenza alle finalità istituzionali di Ateneo. Infatti, l'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 (TUPS) prevede la preventiva comunicazione alla Corte delle acquisizioni o costituzioni di "società partecipate", e non di altri soggetti giuridici operativi nel mondo del diritto. L'assenza di un controllo preventivo da parte della magistratura contabile è evidente nel momento in cui l'Ateneo decide di entrare in una fondazione di partecipazione, soggetto ibrido che sotto la veste della fondazione classica nasconde dinamiche tipiche delle società di capitali, tra cui attività tipicamente imprenditoriali e l'impossibilità di recuperare l'iniziale apporto finanziario che confluisce nel "fondo di dotazione" in via definitiva ed irrecuperabile, anche in caso di recesso.

In queste situazioni *border line* il controllo interno dei revisori può svolgere un ruolo primario nell'individuazione delle partecipazioni "critiche" (anche nei confronti delle fondazioni di partecipazione) e indicare all'Ateneo le migliori soluzioni per evitare pericolosi esborsi connaturati alla dimensione privatistica e, spesso, imprenditoriale di tali soggetti giuridici di diritto privato.

Come stabilito da una recente indagine della Corte dei conti (Sez. controllo Emilia-Romagna, 20 giugno 2025, n. 72/2025/FRG), appare necessario che l'Università valuti preventivamente l'apporto finanziario iniziale nell'organismo partecipato, deve svolgere un monitoraggio costante

²⁴ Corte d'Appello di Venezia, Sez. I civ., sentenza 20 luglio 2015, n. 1801.

dell'andamento gestionale delle fondazioni per prevenire effetti destabilizzanti nel ciclo di bilancio anche mediante il proprio rappresentante nella *governance* delle società partecipate o delle fondazioni e deve predeterminare i criteri per il conferimento di risorse ai soggetti privati partecipati, secondo il principio enunciato dall'art. 12 legge 7 agosto 1990 n. 241.

Su questo, poi, entrano in gioco altre forme di controllo che esercita la Corte dei conti, come quello previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP).

Tale norma impone annualmente a tutte le pubbliche amministrazioni una revisione delle società partecipate mediante la redazione di un piano di razionalizzazione delle partecipazioni, onere che si estende anche alle Università statali.

Questo piano di razionalizzazione ha il compito di indurre l'ente pubblico a sfoltire le partecipazioni societarie che non rientrano nell'ambito delle società pubbliche, o delle società che risultino prive di dipendenti o con un numero di dipendenti che sia inferiore agli amministratori, oppure delle duplicazioni di società che potrebbero essere accorpate.

Il piano di razionalizzazione va trasmesso alla competente Sezione regionale del controllo della Corte dei conti, che procede alle proprie valutazioni, contenute in apposita deliberazione.

Sempre in merito alle partecipazioni societarie, il TUSP prevede, all'art. 5, un parere preventivo alla Sezione di controllo della Corte dei conti qualora l'Università intenda acquisire una nuova partecipazione. Ci sono dei parametri che devono essere rispettati, soprattutto per quanto riguarda la finalità della società alla quale si chiede di partecipare.

5. *Prospettive di riforma e controllo interno: considerazioni conclusive*

Fin qui le considerazioni sull'assetto attuale dell'Università, per come la conosciamo oggi e nella vigenza del sistema creato con la legge 240/2010 che, per la prima volta, ha disciplinato i compiti degli organismi di controllo interno.

Ora, sul tavolo vi è una riforma universitaria che potrebbe modificare gli equilibri interni nella *governance*.

La riforma riguarderà, in primo luogo, i criteri e le procedure di reclutamento dei docenti e la *governance* di Ateneo.

Dal testo del disegno di legge delega approvato in sede referente il 28 ottobre 2025 (art. 20) si evincono novità rilevanti in tema di assetto della *governance* e dello status giuridico dei docenti e dei ricercatori, oltre alle misure a sostegno del diritto allo studio per gli studenti fuori sede.

È dunque inevitabile che tali modifiche potranno avere riflessi sulla dinamica dei controlli, sia interni che esterni, che dovranno essere resi in tempi certi secondo il principio del risultato (che affonda le sue radici nell'art. 1 legge n. 241/1990, per poi approdare nel codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36²⁵) in un'esaltazione e prevalenza della rapida conclusione sulla valutazione ponderata dell'utilizzo delle risorse.

In particolare, il punto più delicato appare la prospettata riforma dell'ANVUR, ente rivisto in termini di composizione interna con il potenziamento della componente governativa di fondamentale importanza per la determinazione della quota premiale dell'FFO, che si basa sulle valutazioni di merito e performance sugli indicatori forniti dall'Agenzia. In questo senso, il mantenimento del carattere indipendente dell'ANVUR appare fondamentale anche in una prospettiva di equa distribuzione dei finanziamenti pubblici.

Anche la riforma della *governance* degli Atenei statali pone problematiche consistenti che si riverberano sull'esercizio del controllo interno. Nel corso del tempo si sono succedute varie proposte, che non hanno ancora trovato concreta previsione normativa, in base alle quali il Consiglio di amministrazione dovrebbe predisporre i mezzi finanziari di attuazione delle proposte del Rettore e del Senato Accademico. Si tratta della definizione dell'indirizzo generale e strategico dell'Ateneo, che per sua natura attinge alle risorse finanziarie destinate allo stesso, siano esse derivanti dal settore pubblico (FFO) che privato.

Tale prospettiva, se attuata, ridurrebbe il Consiglio di amministrazione degli Atenei pubblici a mero esecutore degli indirizzi generali provenienti dal Rettore e dal Senato accademico, con un ruolo di semplice verifica della sostenibilità finanziaria.

In pratica, il Consiglio di amministrazione non avrebbe la possibilità di incidere sulle scelte d'indirizzo, assumendo, tuttavia, la responsabilità contabile.

Appare quindi di tutta evidenza l'assunzione, in capo ai componenti del Consiglio di amministrazione, della responsabilità erariale in caso di

²⁵ Pubblicato in G.U., suppl. ord. 31 marzo 2023, n. 77.

approvazione e verifica della sostenibilità finanziaria in assenza delle risorse che si ritenevano presenti.

In questo caso, è l'organo di controllo interno che dovrà supportare il consiglio per asseverare, con il proprio parere, la copertura finanziaria.

A questa disposizione si aggiunge la previsione della limitazione della discrezionalità, attribuita al Consiglio di amministrazione, per la chiamata dei docenti presso i singoli dipartimenti, salvo la verifica della sostenibilità finanziaria.

Come delineato chiaramente dal d.lgs. n. 123/2011, agli organi di controllo spettano le attività di analisi in ordine alla stabilità dell'equilibrio di bilancio, con ciò comprendendo anche le nuove valutazioni spettanti al Consiglio di amministrazione

Interessanti allargamenti delle competenze del Consiglio di amministrazione si prevedono, invece, per gli atti amministrativi di disposizione del patrimonio immobiliare, che dovranno essere approvati con una maggioranza qualificata, a tutela dell'importanza del provvedimento e dell'impatto sul patrimonio generale dell'Università, che richiede una ponderazione approfondita.

Se, quindi, le funzioni del Consiglio di amministrazione saranno integrate nel senso indicato dalle prospettive di riforma sin qui delineate, anche il ruolo del Collegio dei revisori sarà necessariamente valorizzato. Infatti, qualsiasi decisione riguardante l'attuazione delle linee d'indirizzo e la valutazione della sostenibilità finanziaria dovrà essere supportata dal parere dell'organo di controllo interno.

Da questo punto di vista sarebbe importante prevedere la possibilità, quanto meno a richiesta, della partecipazione del Collegio dei revisori di Ateneo alle sedute del Consiglio di amministrazione o dell'organo direttivo dei soggetti *in house* o partecipati (siano essi società di capitali o fondazioni), al fine di consentire l'azione di controllo continuativa anche nei confronti di enti privati che, nelle loro dinamiche aziendali, possono indirettamente influire sugli equilibri di bilancio delle Università a causa della dinamica partecipativa. Sarà, inoltre, necessario un raccordo con il Nucleo di valutazione per consentire alla *governance* di delineare un'azione coerente e al riparo da possibili conseguenze sotto il profilo della responsabilità erariale per il non corretto utilizzo delle risorse.

Infine, pare auspicabile una sinergia tra i revisori interni e la Corte dei conti: solo un dialogo continuo tra questi due organi può consentire

la massima efficienza del sistema dei controlli nel sistema universitario.

Per terminare, la revisione normativa in corso ci porta anche a rivedere il complesso delle fonti di finanziamento delle Università. Siamo al paradosso che fondi internazionali entrano nel capitale delle Università telematiche e private, rendendo, di fatto, molto difficile la competizione con il settore pubblico. Infatti, gli Atenei non statali sono pienamente orientati alla logica del profitto.

È importante, in questo, ambito avviare un processo di riforma per snellire e favorire l'attrazione di capitali privati a sostegno della ricerca e della didattica, per permettere una maggiore flessibilità nella loro attrazione, pur mantenendo invariato il *corpus* legislativo alla base del sistema dei controlli, sia in capo al Collegio dei revisori e del Nucleo di valutazione (secondo le rispettive competenze), che alla Corte dei conti. Il rischio è infatti quello che capitali privati vadano a finanziare attività nelle Università telematiche, rendendo la competizione impossibile, con grave danno per le istituzioni di alta cultura, Università e Accademie (per riprendere una definizione tratta dall'art. 33, comma 6, Cost.) e, in definitiva, per lo Stato.

Il futuro riguardo agli equilibri economico-finanziari degli Atenei italiani non appare roseo, purtroppo: il combinato disposto del calo demografico (spesso definito, per sottolinearne l'assoluta gravità, come "*Inverno Demografico*") e della riduzione delle varie tipologie di contributo statale descritta in precedenza, renderà sempre più difficile trovare un equilibrio tra le varie voci di spesa e di entrata, messo in crisi a seguito della crescita del personale determinata dall'utilizzo, nell'ambito universitario, dei fondi del PNRR.

Per questo motivo, eventuali economie di spesa devono provenire da una razionalizzazione dell'offerta didattica complessiva, riducendo con decisione il ricorso a incarichi di contratto per la didattica a titolo oneroso, incentivando l'utilizzo delle risorse interne. E, nello stesso tempo, appare ormai ineludibile il ricorso permanente, seppur delimitato da una quota sul totale complessivo, agli scorrimenti interni di carriera, come previsto dalle procedure ex art. 24 della legge 240/2010, al fine di limitare gli esborsi per le spese di concorso e per i posti ex art. 18 L. 240/2010.

Abstract

Il mondo universitario italiano è in attesa di una riforma radicale che rivedrà i rapporti istituzionali tra gli Atenei e le fonti di finanziamento statali.

Il contributo analizza il ruolo del Collegio dei revisori delle Università statali e sulla possibilità di affrontare i cambiamenti che saranno inevitabili.

In particolare, ci si sofferma sul rapporto tra l'autonomia universitaria, garantita dalla Costituzione italiana, e l'utilizzo delle risorse pubbliche destinate all'istruzione superiore.

In questo senso, l'Autore affronta le differenze tra le fonti di finanziamento degli Atenei statali e delle Università private e telematiche, che percepiscono, sia pure in misura ridotta, contribuzioni che gravano sul Fondo di finanziamento ordinario (FFO).

Lo scritto esamina anche il rapporto tra le Università pubbliche e i soggetti partecipati, evidenziando le situazioni critiche anche in termini di controllo interno.

La disamina dei problemi connessi alla riforma si conclude con un'analisi generale dei possibili rapporti tra gli organi di *governance* e sulle prospettive di coerente sinergia tra controlli interni ed esterni.

The Italian university system awaits a radical reform that will revise the institutional relationships between universities and state funding sources

This article analyzes the role of the Board of Auditors of state universities and the possibility of addressing the inevitable changes.

It focuses on the relationship between university autonomy, guaranteed by the Italian Constitution, and the use of public resources allocated to higher education.

In this regard, the Author addresses the differences between the funding sources of state universities and private and online universities, which receive, albeit to a lesser extent, contributions that are deducted from the ordinary funding fund (FFO).

The article also examines the relationship between public universities and their subsidiaries, highlighting critical situations, including those regarding internal audit.

The examination of the problems associated with the reform conclu-

des with a general analysis of the possible relationships between *governance* organization and the prospects for a coherent synergy between internal and external audit.

I controlli per la prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle Università

di Claudia Tubertini

SOMMARIO: 1. L'Università come comparto di amministrazione autonoma di rilevanza costituzionale alla prova della disciplina dell'anticorruzione. – 2. Il “posto” dei codici etici e del codice di comportamento nella complessiva strategia anticorruzione degli Atenei – 3. Il ruolo dei controlli interni nella prevenzione della corruzione e della trasparenza: alcune notazioni. – 4. Le prospettive della riforma in itinere.

1. *L'Università come comparto di amministrazione autonoma di rilevanza costituzionale alla prova della disciplina dell'anticorruzione*

Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche l'Università rappresenta un comparto di rilevante importanza in considerazione della sua esplicita tutela costituzionale: l'art.33, c. 6 Cost., riconosce infatti alle istituzioni universitarie il diritto di darsi ordinamenti autonomi, sia pur nei limiti fissati dalla legge statale. L'autonomia universitaria, espressione della più ampia garanzia della libertà di insegnamento e di ricerca (“l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento”, stabilisce solennemente il comma 1 dell'art. 33 Cost.), ha trovato, come è noto, una prima attuazione nella legge 9 maggio 1989, n. 168. La qualificazione delle Università pubbliche come enti autonomi, e non come articolazioni dello Stato, è stata poi confermata dall'art.1, c. 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale le include tra le amministrazioni pubbliche non statali, e ribadita dall'art.1, c. 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, secondo cui ciascuna Università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità, costituendo “luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze” che opera “combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica”(art. 1, comma 1).

È precisamente l'autonomia universitaria a determinare alcune caratteristiche nell'organizzazione degli atenei che incidono nell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, la cui intera impalcatura si fonda anzitutto, sul principio della separazione tra politica ed amministrazione, fondamentale corollario del principio di

imparzialità (art. 97 Cost.). Tale principio, valevole anche per le Università in forza della previsione contenuta nell'art. 4, c. 4 del d.lgs. n. 165/2001, si traduce infatti in un peculiare assetto di governo per gli Atenei. Da un lato, gli organi di indirizzo (Rettore, Senato Accademico, Consiglio di Amministrazione) non sono propriamente espressione di rappresentanza politica, ma di interessi scientifico-didattici delle varie componenti della comunità accademica; dall'altro, le attività gestionali non sono riservate in via esclusiva alla dirigenza amministrativa, potendo investire anche la componente accademica. Ciò è confermato, anzitutto, dalla clausola dettata dall'art. 2, c. 1, lett. b) della l. 240/2010, la quale, riconoscendo al Rettore "ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto", consente agli statuti dei singoli Atenei di attribuirgli anche funzioni operative e gestionali¹, in linea con la tendenza, propria della legge di riforma, ad una verticalizzazione del modello di governance². Del resto, l'art. 15, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 tuttora dispone che negli enti di ricerca e nelle Università le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alle attività di gestione della ricerca e dell'insegnamento. Alcuni rilevanti poteri gestionali (in particolare l'esercizio della funzione disciplinare sul personale docente, nonché l'approvazione delle proposte di chiamata da parte dei dipartimenti) risultano poi espressamente attribuiti al Consiglio di amministrazione, con una previsione tanto densa, quanto articolata, di competenze, fondata sulla distinzione tra competenza di gestione (del CDA) e scientifica, riservata al Senato Accademico.

Nel sistema della *governance* universitaria è poi da segnalare il ruolo del Nucleo di valutazione, vero e proprio organo "a rilevanza costituzionale" negli atenei³, al quale sono affidati compiti di verifica della qualità ed efficacia dell'offerta didattica e dell'attività di ricerca, cui si aggiungono, sul versante della valutazione della performance amministrativa, le funzioni che nelle altre pubbliche amministrazioni sono intestati agli organismi indipendenti di valutazione (OIV). È tuttavia al Direttore generale di Ateneo che compete la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo nonché le funzioni, in quanto compatibili, previste all'art. 16 del d.lgs. 165/2001 per i dirigenti di uffici dirigenziali generali (art. 2, co. 1, lett. n) e o) l. 240/2010).

¹ Cfr. Corte dei Conti, sez. riun. contr., 22 novembre 2017 n. 11.

² C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, Giappichelli 2019, 24.

³ S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, in Riv. trim. dir. pub., 2011, 374.

L'altra importante peculiarità dell'organizzazione amministrativa delle Università, quantomeno di quelle statali, è la compresenza di due distinti ordini di personale, quello cd. contrattualizzato (il personale tecnico-amministrativo) e quello in regime di diritto pubblico (i docenti e ricercatori). La previsione contenuta nell'art. 3, c. 1 del d.lgs. n. 165/01, secondo la quale il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari restava regolato dalle disposizioni vigenti "in attesa della specifica disciplina organica", si è infatti tradotta nel mantenimento del modello previgente, e dunque dall'esclusione di tale categoria dall'ambito di applicazione dello stesso Testo Unico.

È noto il cammino che, ormai da più di un decennio, il nostro ordinamento ha intrapreso per dotare le pubbliche amministrazioni di strumenti di prevenzione della corruzione, intesa nel suo significato non solo limitato alle condotte caratterizzate da disvalore penale, ma più in generale, alla *maladministration*. Si è trattato di un approccio dichiaratamente volto ad incidere contemporaneamente sull'organizzazione e sull'attività di tutte le Pubbliche Amministrazioni, per assicurare un'uniformità di base degli obblighi, degli strumenti, delle modalità di attuazione della nuova disciplina anche di fronte agli amministrati, come richiesto dalle fonti di diritto internazionale dalla cui attuazione è derivata la nostra legislazione anticorruzione⁴.

L'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione 2016, approvato dall'ANAC con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, ha tuttavia riconosciuto le Università tra le amministrazioni "caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali", tali da giustificarne una trattazione separata e, almeno in parte, un diverso sistema di definizione degli indirizzi anticorruzione. Proprio il rilievo costituzionale dell'autonomia degli Atenei ha portato infatti l'ANAC a qualificare a più riprese la sezione del PNA ad essi espressamente dedicata come "atto di mero indirizzo", ponendo l'accento sulla portata non cogente delle sue disposizioni. Particolare cautela, poi, è stata posta nel coinvolgimento delle istituzioni che, a vario titolo, intervengono nel governo del "sistema universitario" – MIUR, ANVUR, Consiglio Universitario nazionale (CUN), Comitato

⁴ Sull'influenza delle fonti internazionali sull'approccio unitario alla prevenzione della corruzione, e i suoi effetti sull'autonomia organizzativa delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento a quelle regionali e locali, mi sia consentito rinviare a C. TUBERTINI, *Unità ed autonomia nelle politiche per la trasparenza*, in G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, 63 ss.

nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR), Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) – che sono state parte attiva del procedimento di definizione di tali indirizzi⁵.

Bisogna sottolineare, tuttavia, come le indicazioni contenute nel suddetto aggiornamento siano state poi recepite dal Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, che ha adottato un proprio apposito Atto d'indirizzo rivolto alle Università (14 maggio 2018, n. 39). Ciò ha senz'altro contribuito, da un lato, a precisare e definire ulteriormente le misure regolamentari, organizzative ed operative da adottare in attuazione del citato PNA, sia, soprattutto, ad attribuire agli stessi indirizzi dell'ANAC una portata indubbiamente più forte. Sicché, la sensazione è che, con tale peculiare procedura, l'obiettivo di garantire un effettivo adeguamento degli ordinamenti universitari alla prevenzione della corruzione sia divenuto, non solo per l'ANAC, ma anche per l'esecutivo, prioritario anche rispetto ad una autonomia che si è ritenuto debba comunque essere bilanciata con la tutela di altri valori costituzionali, *in primis*, l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento⁶. Del resto, è ormai da tempo evidente che le Università devono esercitare la propria autonomia nel rispetto di vincoli eteronomi e soprattutto sono sottoposte a valutazioni compiute dai poteri pubblici, il cui esito condiziona l'accesso ad un finanziamento sempre più diversificato quanto alla provenienza, e sempre più incerto quanto all'ammontare⁷.

I due citati atti normativi – PNA e Atto di indirizzo ministeriale – sono solo parte di quella “selva intricata” di fonti di rango primario (oltre alla fondamentale legge n. 190/2012, i d.lgs. n. 33/2013 e 97/2016, in tema di trasparenza, la legge n. 179/2017, che ha riformato l'istituto del *whistleblowing*, il d.l. 80/2021, cui si deve la previsione del Piano Integrato di Attività ed organizzazione) e secondario (come il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, così come modificato ed integrato dal D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81), di pianificazione (*in primis*, come già detto, il Piano Nazionale Anticorruzione, redatto

⁵ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2014, 340.

⁶ R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, Giappichelli, 2013, 65.

⁷ S. BATTINI, *op. cit.*, 366.

dall'ANAC, con i relativi Aggiornamenti), di indirizzo, di orientamento (il riferimento è sia alle linee guida dell'ANAC, anche rivolte a tutte le Pubbliche Amministrazioni⁸, che alle linee guida dell'ANVUR). È su questo variegato insieme di atti che si devono innestare non solo gli statuti, ma anche i regolamenti d'Ateneo (ad esempio, quelli in tema di reclutamento della docenza, di disciplina della segnalazione anonima di illeciti o di accesso civico); lo specifico codice di condotta dei dipendenti universitari adottato dai singoli Atenei; il codice etico, applicabile a tutta la comunità universitaria; e, naturalmente, gli atti di programmazione finanziaria e di pianificazione generale che devono contenere, e ricondurre ad un quadro armonico, anche le specifiche misure di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza.

Non è quindi un caso che, in questo contesto, una delle prime questioni da risolvere in tema di prevenzione della corruzione nelle Università sia stata quella dell'individuazione delle fonti normative rilevanti in materia, e del loro rispettivo grado di cogenza rispetto alle fonti che sono, invece, espressione dell'autonomia universitaria. Ebbene, proprio in tema di rapporto tra le fonti sembra ormai essersi chiarito, a favore dell'autonomia universitaria, la portata del Piano nazionale anticorruzione e gli Atti di indirizzo ministeriale/agenziale. È da salutare con favore, al riguardo, quell'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale le misure di prevenzione della corruzione contenute nell'Atto di indirizzo del Ministero e nel PNA diventano vincolanti se recepite all'interno dei regolamenti universitari, mantenendo, viceversa, ove non declinate in norme regolamentari interne, la natura di indicazioni (*soft law*) o raccomandazioni. In altre parole, le misure indicate dall'ANAC sono “suggerite e non imposte”; le Università, pertanto, nella loro piena responsabilità, sono chiamate ad individuare queste misure ed altre “nel modo che più si attagli allo specifico contesto organizzativo, per prevenire i rischi corruttivi come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio necessari per l'elaborazione dei propri piani” (Tar Lazio Sez. III ter, sent. 4699/2023). L'obbligo di motivazione della deroga alle misure raccomandate dall'ANAC non opera per il regolamento di Ateneo, quanto per il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Cons. Stato, sez. VII, sent. 8100/2023)⁹.

⁸ Sull'analisi della c.d. *soft regulation* espressa e implicita che l'Autorità nazionale anticorruzione adotta nei settori del proprio intervento P. PANTALONE, *Il materiale regolatorio dell'ANAC tra attribuzioni espresse e manifestazioni implicite di indirizzo. Garanzie e limiti per la salvaguardia delle posizioni soggettive e della semplificazione del sistema*, in *Persona e amm.*, 2024, 449 ss.

⁹ Su questi temi si v. M. D'AMICO, P. VILLASCHI, *Il sistema delle fonti: quali regole?*, in

Sul punto occorre, tuttavia, una precisazione. Laddove sia direttamente una fonte normativa a prevedere obblighi specifici, l'autonomia universitaria non può essere letta come *ius ad excludendum*, ma come fondamentale strumento di salvaguardia degli interessi finali che sono affidati alla cura dei delle Università. Ciò vale, in particolare, per gli obblighi di pubblicità, fondamentali non solo in funzione di prevenzione della corruzione, ma di *accountability* dell'intero sistema universitario: il giudice amministrativo, anche in una recente pronuncia, ha avuto modo di precisare – con una statuizione riferita ad una Università privata, ma valevole, *a fortiori*, per le Università pubbliche – che la disciplina sulla trasparenza, riferita all'attività e non all'organizzazione (art. 2 *bis*, comma 3, d. lgs. n. 33/2013), non solo non è incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Università, ma ne costituisce un logico corollario di completamento; la *disclosure* proattiva determinata dalla disciplina sulla trasparenza restituisce visibilità a quella stessa autonomia, così traguardando la correlativa autonomia del titolare del diritto passivo all'istruzione, per il quale l'Università costituisce il luogo di elezione, la fondamentale formazione sociale entro la quale svolgere (e sviluppare) la sua personalità, ai sensi degli artt. 2 e 34 della Costituzione (Tar Lazio, sez. I-quater, sent. 9085/2025). È importante dunque, sotto questo profilo, che le Università prestino particolare attenzione a evitare o risolvere le criticità tuttora presenti (per esempio in tema di fruibilità dei dati, di loro aggiornamento, di omogeneità di criteri di rappresentazione)¹⁰ e che sembrano mostrare che su questo versante non tutte le Università possano ancora dire di aver superato “l'esame” trasparenza¹¹.

M. RAMAJOLI, A. MARRA (a cura di), *Università e anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 19 ss., anche per riferimenti ad altre sentenze di segno opposto, con particolare riferimento alle indicazioni date da ANAC in merito alla composizione delle commissioni di concorso

¹⁰ Vedasi l'ampia elencazione di elementi critici, riferita però senza distinzione per tipologia di p.a., contenuta nel nuovo PNA 2025-2027.

¹¹ Come mostrano i dati del monitoraggio civico periodico condotto sulla trasparenza della Università dalla Associazione Libera (https://www.libera.it/it-schede-2143-universita_trasparenza_monitoraggio).

2. *Il “posto” dei codici etici e di comportamento nella complessiva strategia anticorruzione degli Atenei*

L'altro pilastro della complessiva strategia di prevenzione della corruzione all'interno degli Atenei è dato dai già citati codici di comportamento e dai codici etici. L'art. 2, co. 4 della legge n. 240/2010 ha infatti imposto a tutte le Università l'obbligo di adottare un codice etico, rivolto all'intera comunità universitaria, formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti¹².

Per quanto concerne il contenuto dei codici etici, la legge n. 240/2010 individua una serie di principi e valori per la redazione degli stessi: il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, la fissazione delle regole di condotta nell'ambito della comunità, la finalità di evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, nonché di regolare i casi di conflitto di interessi o di proprietà intellettuale.

La novità di maggior rilievo è stata, tuttavia, la previsione secondo cui sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano nella competenza del Collegio di disciplina, decide, su proposta del Rettore, il Senato accademico; previsione che, secondo la dottrina, ha finito per conferire al codice etico un valore misto, etico ma anche disciplinare¹³, visto che le violazioni del codice etico possono integrare anche infrazioni di competenza del Collegio di disciplina di cui all'art. 10 della legge, a cui è attribuita in relazione al personale docente la funzione di “svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari” e di “esprimere in merito parere conclusivo”.

Tali previsioni vanno coordinate con il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni emanato in attuazione della legge n. 190/2012, al quale l'articolo 54, comma 3, del testo unico del pubblico impiego conferisce pieno valore giuridico, stabilendo che «La violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare». Ai sensi dell'art. 2 del Codice, esso

¹² Sull'evoluzione di tale disciplina e la sua applicazione al sistema universitario C. CARLONI, *Codici di comportamento e codici etici nelle Università*, in M. RAMAJOLI, A. MARRA (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., 69 ss.

¹³ M. MIDIRI, *I codici etici universitari dalla riforma Gelmini alla legge anticorruzione*, in *Jus*, 2015, 192.

opera in via diretta nei confronti dei pubblici dipendenti contrattualizzati (il personale tecnico-amministrativo), mentre per le categorie di personale in regime di diritto pubblico le sue disposizioni costituiscono principi di comportamento applicabili in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Tenuto conto che, ai sensi del nuovo art. 54, c. 5 d.lgs. n. 165/2001, ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare un proprio codice di comportamento, che integra e specifica il codice di comportamento nazionale, per le Università si è posto lo specifico problema del coordinamento tra il codice etico e il codice di comportamento.

Taluni Atenei hanno ritenuto i codici etici adottati conformi alle disposizioni della legge anticorruzione e non hanno, pertanto, aggiornato le relative disposizioni; altri Atenei hanno approvato il codice di comportamento, individuando però come destinatario il solo personale tecnico-amministrativo. Ciò è stato sottolineato dall'ANAC la quale aveva dapprima ritenuto necessario che i codici di comportamento delle Università, attuativi della legge n. 190/2012, ove rivolti al solo personale tecnico-amministrativo, contenessero un espresso riferimento al codice etico per quanto riguarda il personale docente, ivi compreso il rettore.

Nel PNA 2017 l'Autorità ha optato per un più forte coordinamento fra codice etico e codice di comportamento, tenuto conto della sostanziale comunanza tra gli obiettivi indicati dal legislatore nella definizione del Codice di comportamento del 2013 e quelli imposti dalla riforma universitaria ai codici etici degli Atenei. Viene così suggerita agli Atenei l'adozione di un documento unico che coniughi le finalità dei due codici, specificando chiaramente in tale sede la distinzione tra i doveri aventi conseguenze disciplinari e quelli a carattere etico, nonché la distinzione dei doveri in rapporto ai destinatari (personale tecnico-amministrativo, professori e ricercatori). Si tratta di un'occasione importante per superare quella vaghezza nella individuazione dei doveri di comportamento dei docenti, che era già stata avvertita quale principale elemento di debolezza dei codici etici elaborati dagli Atenei¹⁴.

In definitiva, la nuova fase codificatoria apertasi dopo il 2013, in base alla quale la violazione delle disposizioni del codice generale nazionale e dei vari codici speciali adottati dalle singole Università comporta sanzioni disciplinari che arrivano fino al licenziamento in caso di condotte parti-

¹⁴ B. G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, 99.

colarmente gravi e reiterate, ha portato con sé anche il parallelo processo di giuridicizzazione dei codici etici, per cui essi ormai non si limitano a individuare regole di condotta, ma prevedono pure sanzioni (disciplinari e non) in caso di violazione delle loro disposizioni; con la precisazione che la rilevanza disciplinare del codice etico riguarda però solo i docenti e non l'intera comunità universitaria, visto che per il personale amministrativo e gli studenti restano fermi gli illeciti disciplinari e le sanzioni loro propri. In questo contesto, l'unificazione tra codice di comportamento e codice etico, raccomandata in più documenti dall'ANAC (Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione e Linee guida n. 177/2020, in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche), che alcuni Atenei hanno già provveduto ad attuare, si pone nella prospettiva di considerare, come già detto, l'organizzazione universitaria come un tutt'uno, nella quale il diverso ruolo della componente accademica e di quella amministrativa non può comunque comportare disparità ingiustificate di trattamento. Da questo punto di vista, il decentramento del potere disciplinare rispetto all'area della docenza, che l'art. 10 della legge Gelmini ha trasferito dal CUN (Consiglio Universitario Nazionale) al Collegio di disciplina dei singoli Atenei, ha posto in capo a quest'organo interno di Ateneo la responsabilità di censurare tutti i comportamenti della comunità accademica che possano distogliere gli Atenei dal perseguimento delle proprie finalità istituzionali, sorvegliando, in particolare, i conflitti di interessi. È in questa direzione che l'ANAC ha suggerito di potenziarne l'autonomia attraverso: a) il ricorso a figure esterne all'Ateneo, almeno per una parte del collegio; b) l'elezione di almeno una parte del Collegio, con elettorato attivo attribuito, secondo il principio della rappresentanza tra pari, rispettivamente ai professori ordinari, associati e ricercatori di ruolo in servizio presso l'università, e l'elettorato passivo, tra i medesimi docenti, a quelli che siano a tempo pieno e confermati in ruolo.

3. *Il ruolo dei controlli interni nella prevenzione della corruzione e della trasparenza: alcune notazioni*

Il riferimento appena compiuto ad un organo interno di Ateneo suggerisce di svolgere qualche ulteriore considerazione sul contributo che essi possono offrire alla prevenzione della corruzione amministrativa intesa

quale componente della più ampia strategia di creazione di valore pubblico. In questa fase storica particolare, connotata da incisivi cambiamenti legati agli impegni correlati al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), caratterizzato per le Università da ingenti flussi di risorse, anche se vincolate a precisi obiettivi di ricerca o di sviluppo edilizio, richiede senz'altro il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla tempestività delle procedure amministrative. Proprio all'interno delle Università è nata, del resto, quell'idea di un piano integrato della performance, della trasparenza e della prevenzione della corruzione, inteso a unificare in un unico documento più atti di programmazione, che è poi stata recepita dal legislatore nazionale, ed estesa, salvo qualche eccezione, a tutte le amministrazioni, con la più recente disciplina del PIAO¹⁵. Nel caso delle Università, l'integrazione impone di considerare l'Università nel suo complesso, non limitando l'attenzione alle sole funzioni e ambiti di azione del personale dirigente e tecnico-amministrativo, ma anche includendo le aree della Ricerca, della Didattica e della Terza Missione, funzioni proprie del corpo docente e sulle quali sono già in essere paralleli sistemi di misurazione e valutazione a livello nazionale (il Sistema AVA sull'accreditamento delle sedi, dei dipartimenti, dei corsi di studio e dei corsi di dottorato di ricerca, nonché la VQR sulla ricerca e sulle politiche di reclutamento).

Attraverso lo strumento del PIAO, è dunque possibile ottimizzare le risorse delle PA (umane, finanziarie e strumentali) per perseguire gli obiettivi posti con il PNRR in una prospettiva di razionalizzazione e semplificazione, mantenendo ferma la qualità dell'azione amministrativa e dei servizi erogati all'utenza. Il PIAO richiede però, come è ben noto, proprio in quanto piano integrato, il contributo coordinato e condiviso di tutti gli organi responsabili della elaborazione, attuazione e monitoraggio delle sue varie sottosezioni – *in primis*, l'RPCT di Ateneo, il Nucleo di Valutazione ed il Presidio di Qualità dell'Ateneo, e poi la governance di Ateneo, responsabile dell'approvazione e dell'aggiornamento del Piano e della sua coerenza con gli altri atti fondamentali di ateneo, come il Piano strate-

¹⁵ Cfr. E. D'ALTERIO, *Valutazione della Performance e prevenzione della corruzione nell'amministrazione universitaria*, in M. RAMAJOLI, A. MARRA (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., 53 ss.

gico – e la predisposizione di strumenti idonei a raccogliere, elaborare ed aggiornare i flussi di dati, informazioni, documenti e provvedimenti degli organi competenti relativi alle distinte tipologie di attività e servizi dell'Amministrazione. A questo scopo, l'utilizzo degli strumenti digitali, la cui implementazione rappresenta, del resto, uno dei più importanti obiettivi del PNRR, è fondamentale per la rilevazione statistica e il monitoraggio integrato, quale leva strategica dell'Ateneo per l'attività conoscitiva e decisionale degli organi di vertice con l'obiettivo di monitorare e indirizzare tutte le funzioni amministrative. In tal modo sarà possibile assicurare l'integrazione verticale tra Piano di mandato, piano strategico e PIAO, e, dall'altro, la sua integrazione orizzontale con il bilancio previsionale.

All'utilizzo di *software* applicativi per un monitoraggio informatizzato che consenta verifiche puntuali, anche *in itinere*, al fine di apportare eventuali modifiche e/o aggiornamenti alla pianificazione a fronte delle criticità via via riscontrate, fa riferimento anche il più recente PNA 2025-2027, che insiste sull'esigenza che anche il monitoraggio degli esiti del PIAO sia integrato, quanto deve esserlo, a monte, la mappatura unica ed integrata dei processi. Tutta la struttura del nuovo PNA, del resto, è configurata in termini strategici, quindi prevede specifici obiettivi, azioni che hanno tempi, risultati attesi, indicatori e *target* per anno.

L'attuazione degli obiettivi di prevenzione della corruzione e della trasparenza non può in ogni caso, all'interno degli Atenei, prescindere dal ruolo assegnato al Nucleo di Valutazione; il quale, proprio per la rilevanza delle funzioni ad esso attribuite, deve godere di ampia autonomia. Fin dal 1999 il legislatore ha previsto (l. 370/1999) che le Università debbano assicurare ai Nuclei – che nelle Università assommano le funzioni degli OIV anche per quanto concerne i controlli con finalità di prevenzione della corruzione e di garanzia della trasparenza «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». Si tratta di una previsione che da un lato si correla alla natura delle attività da svolgere, e dall'altro lato evidenzia la natura autonoma – che troverà successiva conferma nella legge 240/2010 – di un organo di valutazione che rimane comunque “interno” alle istituzioni universitarie. Considerate la molteplicità e la portata delle attività svolte dai Nuclei e le competenze necessarie, non sorprende che la legge 240/2010 abbia specificato non solo che i Nuclei sono organi statutari degli Atenei, ma anche che devo-

no essere costituiti da «soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'Ateneo». Non sorprende nemmeno che la legge 240/2010 abbia introdotto la «garanzia di una rappresentanza elettiva degli studenti» negli organi accademici e quindi anche nel Nucleo di Valutazione, dando attuazione ad uno dei principi del Processo di Bologna che prevede che gli studenti siano il più possibile partecipi della vita accademica, finanche «partecipi a pieno titolo del governo delle istituzioni di istruzione superiore». In effetti, l'attività dei Nuclei è riconducibile, da un lato, alla logica della responsabilità, della garanzia, della verifica dei risultati in chiave sanzionatoria, della rendicontazione in chiave di accertamento delle regolarità e della rispondenza a standard; dall'altro, alla verifica dei risultati nella chiave del miglioramento, dell'apprendimento, della promozione della qualità, come risorsa per le decisioni future. La complessità del ruolo duale dei Nuclei induce a ritenere opportuno che questo organo sia dotato della necessaria autorevolezza, assicurata da componenti che posseggano specifiche e solide competenze, per fare in modo che la funzione di consulente possa coincidere con quella di garante di imparzialità nell'espletamento dei suoi molteplici e differenziati compiti¹⁶.

Nella stessa logica deve essere declinata l'autonomia del ruolo dell'RPCT, stante la delicatezza delle funzioni che la legge gli attribuisce (si veda l'ampio spazio dedicato all'RPCT anche nell'ultimo PNA 2025-27) e l'importanza che, all'interno di esse, riveste la funzione di proporre ed individuare le specifiche misure volte a prevenire i rischi corruttivi generali (si pensi a tutto il mondo degli appalti) e quelli specifici del mondo universitario (si pensi, in particolare, al sistema di reclutamento del personale accademico, dove le misure volte a prevenire fenomeni corruttivi appaiono ancor più cruciali in mancanza, allo stato attuale – o almeno fino al recepimento della direttiva europea in materia di repressione della corruzione, di cui testo Parlamento e Consiglio Europeo hanno raggiunto l'accordo definitivo lo scorso 2 dicembre – della punibilità di condotte un tempo riconducibili all'abuso d'ufficio ed all'inapplicabilità ai concorsi universitari del reato di turbativa d'asta). L'RPCT è a tutti gli effetti, come nelle altre amministrazioni, un organo di controllo interno, la cui autonomia deve, tuttavia, essere garantita non solo tramite l'eventuale intervento dell'ANAC, ma, in via preventiva, attraverso l'attribuzione dell'incarico

¹⁶ C. FIORAVANTI, M. CAMPANA, *I Nuclei di valutazione delle Università italiane trent'anni dopo, fra conferme dal passato e riflessioni per il futuro*, in *Istituz. Fed.*, 2022, 981 ss.

a dirigenti di prima fascia, o equiparati; ciò include il Direttore generale, figura scelta tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza, cui compete la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo. Laddove, tuttavia, esso sia l'unica figura apicale, è necessario garantire un bilanciamento delle funzioni e dei poteri per evitare, quanto più possibile, la concentrazione di poteri decisionali in una o poche figure. Se ciò non sia effettivamente praticabile, considerate le ridotte dimensioni dell'ente, l'ANAC ha suggerito di prevedere adeguati controlli o ricorrere alla c.d. segregazione delle funzioni.

4. *Le prospettive della riforma in itinere*

Il breve *excursus* appena compiuto conduce a rimarcare l'importanza dei controlli interni anche nella prospettiva della riforma *in itinere*. Il buon funzionamento di controlli interni appare indispensabile per tutte le pubbliche amministrazioni, ma diviene strumento di inveramento dell'autonomia per tutti gli enti a cui è riconosciuta dalla Costituzione. Per queste amministrazioni, la capacità di verifica e di giudizio interno della propria attività è il miglior antidoto rispetto a proposte volte ad aumentare i controlli esterni. Tanto più, quindi, le Università saranno in grado di svolgere una seria attività di verifica ed autocorrezione, tanto più potranno difendersi anche dalla centralizzazione che sembra animare le proposte di riforma *in itinere*. L'autonomia universitaria non è, del resto, come tutta la dottrina ha sottolineato, un privilegio corporativo, ma un principio costituzionale (art. 33) e una condizione imprescindibile per la qualità della ricerca e della didattica.

Riguardo ai controlli espressamente rivolti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza, come è stato acutamente rilevato dalla miglior dottrina, oggi più che mai è importante ricercare all'interno dell'Università un punto d'equilibrio tra una disciplina anticorruzione rigida, uniformante e onnipervasiva, da un lato, e un ordinamento che, fondato sull'erronea convinzione della discrezionalità amministrativa come spazio libero dal diritto, non garantisca la creazione di quel "valore pubblico" da parte delle Università a cui mira l'intero sistema anticorruzione. Il contemperamento di tali opposti può essere ricercato comunque in un contesto di garanzia

dell'autonomia delle Università, intese come formazioni sociali in cui si svolge la personalità dei singoli (art. 2 Cost.), per ciò stesso fondamentali promotrici dell'etica della legalità e della cultura dell'integrità¹⁷. Un'autonomia che – ci si auspica – possa trovare conferma anche nel contesto della riforma universitaria in corso di elaborazione, la quale, pur non intervenendo direttamente sulle funzioni assegnate agli organi interni dedicati alla valutazione ed al controllo, è destinata ad incidere profondamente sulla *governance* di ateneo nel suo complesso. È importante che all'interno di tale riforma trovino adeguato spazio anche tutti i correttivi volti a facilitare la piena attuazione degli obiettivi di trasparenza ed integrità, base della credibilità dell'intera galassia universitaria.

Abstract

Il contributo passa in rassegna le principali problematiche che hanno caratterizzato l'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle Università pubbliche alla luce dell'autonomia ad esse costituzionalmente garantita, soffermandosi sul ruolo svolto dagli organi interni di indirizzo e di controllo di Ateneo e sull'importanza di un efficace sistema di programmazione e controllo interno per il raggiungimento degli obiettivi di questa fondamentale politica pubblica.

The paper reviews the main issues that have characterized the implementation of the corruption prevention and transparency strategy in public universities, considering their constitutionally guaranteed autonomy. The role played by the university's internal *governance* and control bodies is examined in order to stress the importance of an effective internal planning and control system for achieving the objectives of this fundamental public policy.

¹⁷ In questo senso M. RAMAJOLI, A. MARRA, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., XVI.

II SESSIONE

I controlli interni e la performance universitaria

Le competenze dei Nuclei di Valutazione e la dimensione plurale dei controlli sulla *performance* universitaria

di Sabrina Luccarini

SOMMARIO: 1. La stratificazione dei circuiti valutativi. – 2. La *performance*. – 3. Il rischio di ridondanza dei dispositivi valutativi. – 4. Il ruolo dei Nuclei di Valutazione nel ciclo di governo dell'ateneo. – 5. Dalla stratificazione alla leggibilità del sistema.

1. *La stratificazione dei circuiti valutativi*

Negli ultimi quindici anni la *governance* universitaria è stata caratterizzata da una marcata stratificazione di assetti di verifica e valutazione, riconducibili a razionalità e circuiti istituzionali differenti¹. In particolare, si possono distinguere: (i) la verifica di regolarità amministrativa e contabile affidata al Collegio dei revisori dei conti, volta ad assicurare legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e della gestione economico-finanziaria; (ii) le funzioni valutative interne attribuite al Nucleo di Valutazione, inclusa la componente “OIV” sul ciclo della performance e, ormai, sull'analisi integrata dei contenuti del PIAO. Si affiancano, inoltre, (iii) i presidi di prevenzione della corruzione e di trasparenza, rispetto ai quali il Nucleo-OIV verifica la coerenza tra le misure anticorruzione e la programmazione strategico-gestionale, valorizzando anche gli esiti e le relazioni del RPCT; (iv) i sistemi di assicurazione della qualità della didattica e della ricerca, in coerenza con i processi di accreditamento e con i criteri ANVUR. Completa il quadro (v) il sindacato esterno della Corte dei conti, che si affianca ai meccanismi interni quale presidio dell'equilibrio economico-finanziario complessivo del settore².

¹ Il presente contributo rielabora e sviluppa la relazione presentata al Congresso L'Università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma, svoltosi a Palermo il 16 dicembre 2025. L'Autrice ringrazia i componenti del Nucleo di Valutazione dell'Università degli Studi di Palermo – le professoresse A. Gentile, C. Corrado, A. Plaia e C. Ventimiglia, i professori P. Dario e G. Gallina, F. P. La Mantia e V. Morgante – per il confronto collegiale e il contributo offerto nell'attività del Nucleo.

² F. G. SCOCA, *Introduzione*, in M. D'Orsogna, E.-P. Guiselin, S. Cimini, A. F.

Di

La pluralità dei controlli nel settore universitario non costituisce, in quanto tale, un'anomalia, bensì un dato strutturale delle amministrazioni complesse, strettamente connesso alla molteplicità delle funzioni istituzionali affidate agli atenei e al grado di autonomia che li caratterizza. Nondimeno, si evidenzia come tale pluralità possa non tradursi in un assetto coerente e coordinato, risolvendosi – specie in assenza di un disegno unitario – in una stratificazione di verifiche, indicatori e adempimenti 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 valutativi³. Il rischio, come si vedrà (§ 3), è che tale moltiplicazione produca ridondanza anziché conoscenza utile al governo⁴.

Come si chiarirà nel prosieguo (§ 4), è proprio il Nucleo di Valutazione a poter svolgere una funzione di raccordo tra i diversi circuiti, contribuendo a trasformare le evidenze valutative in decisioni di miglioramento.

Sotto il profilo evolutivo, la stratificazione dei controlli è stata significativamente rafforzata dall'introduzione del ciclo della performance a opera del d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che ha generalizzato, per le amministrazioni pubbliche, un modello di governo “per risultati” fondato su una sequenza integrata di programmazione, misurazione e valutazione, monitoraggio e rendicontazione. Tale ciclo è presidiato da un organo terzo (OIV), dotato di poteri di accesso agli atti e ai sistemi informativi e posto in grado di interagire con i controlli di regolarità amministrativa e contabile.

In tale architettura, assumono rilievo (a) la necessità di un raccordo strutturato tra il ciclo della performance e il ciclo di bilancio, imposta in termini di coerenza con la programmazione finanziaria e

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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, XV.

³ 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*, cit., 49 ss.

⁴ A. MEDORI, *La valutazione del sistema universitario*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 370 ss.

di esplicitazione delle modalità di integrazione nel sistema di misurazione e valutazione; (b) la funzione di validazione della Relazione sulla performance e la correlata esigenza che essa risulti sintetica, chiara e accessibile agli *stakeholder*, anche mediante pubblicazione. Nel settore universitario, tale modello si è innestato su un contesto già caratterizzato da un'articolata valutazione esterna della qualità, in particolare attraverso il sistema di accreditamento iniziale e periodico e la valutazione dei sistemi di assicurazione della qualità (AVA), nel cui ambito ANVUR definisce procedure e indirizza le attività valutative demandate ai Nuclei di Valutazione interni, chiamati a verificare l'attuazione (formale e sostanziale) delle strutture e delle procedure di AQ e a formulare raccomandazioni di miglioramento. Tale compresenza non è necessariamente disfunzionale, ma rende centrale il tema del coordinamento, soprattutto sull'allineamento tra obiettivi strategici, indicatori e risultati e sulla riconducibilità delle evidenze valutative alle decisioni di governo. In prospettiva più recente, la traiettoria tende ulteriormente a convergere verso modelli di integrazione documentale e programmatoria, come dimostra l'introduzione del PIAO, nel quale confluiscono adempimenti prima distinti (Piano della performance, pianificazione anticorruzione, ecc.), con l'effetto di spostare l'asse del controllo dalla mera pluralità di documenti alla coerenza sostanziale delle rispettive sezioni e dei relativi contenuti.

2. *La performance*

Nel sistema contemporaneo la performance è una categoria stratificata, nata (anche) dal lessico manageriale e poi "giuridicizzata" come leva di governo dell'azione pubblica. In questa chiave, la *performance* tende a evocare una tensione al risultato e l'esigenza di apprezzare l'azione amministrativa non solo per la regolarità formale, ma anche per ciò che essa produce in termini di risultati e qualità⁵. Su questo sfondo, il d.lgs.

⁵ F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in Enc. dir., VI Agg., Milano, 2002, spec. 10. Nel dibattito sull'"amministrazione di risultato", F.G. Scoca coglie un aspetto importante: l'emersione del "risultato amministrativo" non è un semplice innesto lessicale di matrice manageriale, ma un mutamento della "metrica" giuridica dell'azione pubblica, in quanto segna l'innovazione più profonda del modo di concepire giuridicamente l'attività amministrativa ed è tale da modificare il modo stesso di amministrare.

n. 150 del 2009⁶ ha consolidato la *performance* come perno del sistema di misurazione e valutazione, collegandola alla “cultura del risultato” e alla valutazione delle *performance* organizzative e individuali, oltre che alla promozione del merito e dei sistemi premianti⁷.

La piena comprensione di tale categoria richiede, tuttavia, di chiarire che la *performance* non coincide con la mera disponibilità di dati o con un indicatore isolato, ma presuppone un processo di costruzione e selezione degli indicatori e, correlativamente, la distinzione concettuale tra misurazione e valutazione, dalla cui correttezza dipende l’effettiva utilità decisionale del ciclo della *performance*⁸.

La valorizzazione del risultato, tuttavia, non autorizza letture “anti-formali” in chiave di svuotamento della legalità. Al contrario, il risultato rileva perché è già preso in carico dalla norma attributiva del potere. La disposizione conferisce competenza in vista della produzione di un effetto tipizzato, sicché il risultato (l’assetto di interessi perseguito) diviene elemento interno alla struttura del potere e non criterio esterno di mera opportunità.

In questa prospettiva, il risultato può operare come “principale elemento di conformazione e funzionalizzazione dell’organizzazione e dell’attività” amministrativa, ma soltanto “nei limiti” legislativamente stabiliti e nel bilanciamento con interessi prevalenti (diritti dei privati e interessi pubblici indisponibili).

Ne discende una conseguenza utile per l’impianto del presente lavoro: la *performance* non va intesa come mera metrica quantitativa, bensì come proiezione valutativa del nesso norma–potere–risultato, cioè come verifica della capacità dell’organizzazione di tradurre obiettivi tipizzati in esiti effettivamente conseguibili e controllabili, senza ridursi né a formalismo documentale né a discrezionalità “di risultato” sganciata dai vincoli dell’ordinamento.

⁶ Art. 14, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

⁷ M. D’ORSOGNA, *Pluralità e funzionamento dei sistemi di valutazione delle Università in Italia*, in M. D’ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell’università*, cit., 339.

⁸ Sul tema V. Galvan, *Il ruolo degli indicatori di valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi.it*, 3, 2025.

La performance, nella prospettiva giuridico-amministrativa, non è un “dato” che si limita a essere registrato, ma un costrutto che prende forma attraverso la selezione e l’impiego di indicatori. Essi sono assunti quali parametri idonei a consentire la verifica dell’effettivo raggiungimento del risultato e implicano, a monte, scelte sulla unità di analisi da monitorare e sul numero/tipologia di indicatori da associare a ciascun obiettivo (strategico od operativo). Ne discende che la misurazione della performance presuppone un processo logico di costruzione di indicatori “chiari e affidabili”, fondato sulla preliminare individuazione degli aspetti dell’attività amministrativa ritenuti rilevanti e sulla successiva identificazione dell’indicatore coerente.

La nozione di *performance* può essere ricostruita secondo almeno quattro definizioni/declinazioni, tra loro complementari ma non sovrapponibili.

Primo, la *Performance* come “risultato” dell’azione amministrati-

Sul piano delle dimensioni misurabili, la letteratura richiamata distingue, in particolare, tra indicatori di efficienza (capacità di impiegare risorse-input – per realizzare attività/servizi – output – con sostenibilità e tempestività) e indicatori di efficacia (adeguatezza dell’output rispetto alle aspettative e alle necessità degli utenti, misurabile anche in termini qualitativi e quantitativi). In tale prospettiva, la misurazione orientata al valore pubblico richiede di esplicitare quali dimensioni dell’efficacia siano rilevanti per l’utenza (accessibilità, affidabilità, tempestività, ecc.) e, soprattutto, con quali modalità tali dimensioni vengano rilevate, per evitare che l’indicatore si riduca a un’affermazione apodittica o a un dato non comparabile.

La qualità giuridico-organizzativa del ciclo dipende, però, dalla qualità degli indicatori. Il set associato agli obiettivi deve presentare requisiti minimi di precisione/significatività (misurare esattamente il grado di raggiungimento dell’obiettivo) e completezza (rappresentare le variabili principali che determinano il risultato), nonché tempestività (informazioni in tempi utili ai decisori) e misurabilità (quantificabilità secondo procedure oggettive e fonti affidabili). La mancanza di tali requisiti produce conseguenze prevedibili, distorsioni già in fase di pianificazione (scelta di modalità operative non efficaci) e, a valle, valutazioni non corrette del grado di raggiungimento degli obiettivi e delle ragioni degli scostamenti. In questa logica viene anche problematizzato l’uso di giudizi meramente percettivi (es. *customer satisfaction*) se non metodologicamente presidiati, nonché il rischio di distorsioni quando la performance individuale venga separata dalla complessità organizzativa; non a caso, la riforma del 2017 ha rafforzato il collegamento tra performance individuale e indicatori dell’ambito organizzativo di diretta responsabilità, attribuendo a questi un peso prevalente nella valutazione complessiva (Galvan).

Tali premesse assumono un rilievo specifico nel settore universitario, nel quale la performance si inserisce in un contesto “a più circuiti” (performance/PIAO; AQ-AVA; trasparenza e anticorruzione) e nel quale, proprio per l’eterogeneità delle metriche, il tema della tenuta metodologica degli indicatori incide direttamente sul rischio di ridondanza informativa e di disallineamento tra obiettivi, indicatori e risultati. In questa prospettiva, le funzioni del Nucleo di Valutazione (in veste di OIV) assumono un tratto qualificante; oltre al parere sul SMVP e alla relazione sul suo funzionamento, è richiesta – nei casi in cui l’ateneo adotti indicatori “autonomi” non desumibili da banche dati ministeriali – una validazione che non può esaurirsi nel controllo di correttezza del dato, ma deve fondarsi su valutazioni metodologiche relative al processo di produzione dei dati e degli indicatori; coerentemente, la valutazione è ricostruita come “risorsa per le decisioni future”, orientata a fornire intelligenza delle situazioni e capacità di sintesi, più che a moltiplicare adempimenti. (Fioravanti, Campana; in raccordo con Galvan).

va (output/outcome) rispetto a obiettivi e risorse. Secondo questa impostazione, il rendimento dell'amministrazione si misura (anche) sul piano dell'efficacia/efficienza e della qualità dei servizi, presupponendo una valutazione fondata su basi organizzative e informative adeguate. In assenza di tali presupposti, la valutazione rischia di essere applicata in contesti non idonei e di produrre esiti distorti⁹.

Secondo, la *Performance* come "ciclo" (programmazione–misurazione–valutazione–rendicontazione). In questa accezione la performance è meno un numero e più un processo istituzionale, che si articola in fasi e culmina in documenti e verifiche (SMVP, Relazione sulla performance, validazione). In tale prospettiva, i Nuclei/OIV non operano come "fabbriche di dati", perché la produzione di informazioni resta in capo all'amministrazione; il loro ruolo è mantenere un profilo indipendente e usare i dati per l'allineamento della performance alle strategie istituzionali dell'ateneo^{10 11}.

⁹ Ibidem.

¹⁰ C. FIORAVANTI, M. CAMPANA, *I Nuclei di valutazione delle Università italiane trent'anni dopo, fra conferme dal passato e riflessioni per il futuro*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, 981 ss.

¹¹ Sul punto V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa negli enti locali in situazione di grave squilibrio di bilancio?*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2019. In chiave sistematica, la letteratura ha messo in evidenza come la "performance" – quando è ricostruita non solo come risultato, ma come ciclo (programmazione–misurazione–valutazione–rendicontazione) – divenga inevitabilmente dipendente dall'assetto delle risorse e, quindi, dalla tenuta degli equilibri finanziari. In questa prospettiva, il raccordo tra ciclo della performance e ciclo di bilancio non è un profilo meramente tecnico-contabile, ma un vincolo di coerenza che incide sulla stessa praticabilità degli obiettivi e sulla significatività degli indicatori: l'aggancio obiettivi/risorse, pur affermato a livello di principio, solleva problemi applicativi specie negli enti territoriali, dove la dinamica degli equilibri e dei differimenti/tempi del bilancio può rendere il ciclo valutativo "formalmente corretto" ma sostanzialmente poco utile.

L'A. mostra inoltre che, nelle situazioni di grave squilibrio e nelle procedure di risanamento, l'interazione fra vincoli finanziari e obiettivi di performance può produrre un disallineamento strutturale (due blocchi normativi destinati a "non incontrarsi"), con ricadute sia sulla capacità di erogare servizi sia sulla leggibilità dei risultati, fino a richiedere un ripensamento del rapporto fra performance e bilancio per gli enti in criticità. (V. MANZETTI, *Quale performance amministrativa...*, cit., 31 ss.; 37 ss.). Infine, la ricostruzione culmina in una lettura del nesso performance/risanamento come proiezione del buon andamento nella sua dimensione "anche finanziaria", coerente con l'art. 97 Cost. (equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito). Il che consente di trattare la performance non come retorica del risultato, ma come categoria giuridico-organizzativa che deve restare ancorata alla sostenibilità delle decisioni pubbliche. (V. MANZETTI, *Quale performance ammi-*

Terzo, la *Performance* come “infrastruttura” di *accountability* integrata con i presidi di trasparenza e anticorruzione (oggi anche via PIAO). La performance non opera più come dispositivo autonomo, ma si integra con prevenzione della corruzione e trasparenza. Da un lato, i Nuclei operano anche come interlocutori nelle funzioni OIV legate a trasparenza e anticorruzione.

Al riguardo, la Corte dei conti ha rilevato che il PIAO include, tra i contenuti “di pacchetto”, il piano della *performance* e il piano anticorruzione, oltre al piano dei fabbisogni¹².

Nel sistema universitario, inoltre, la funzione di OIV è svolta dai Nuclei di valutazione, cui sono attribuiti compiti di promozione del merito e di miglioramento delle performance organizzative e individuali, in raccordo con ANVUR¹³. In questo schema “integrato” rientrano, pertanto, i compiti tipici dell’OIV, tra cui l’espressione di pareri sul Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), la Relazione annuale e le verifiche di coerenza tra obiettivi/indicatori e strumenti anticorruzione, fino alla considerazione (nel sistema di misurazione) degli obiettivi di anticorruzione e trasparenza¹⁴.

Quarto, la *Performance* “accademica” come qualità delle funzioni tipiche dell’università (didattica, ricerca, terza missione) e come valutazione esterna. In questa accezione la *performance* si intreccia con i sistemi di assicurazione della qualità e di accreditamento e con la valutazione della ricerca, secondo criteri che non sono interamente interni all’organizzazione. La logica è alquanto chiara già nella stagione della valutazione interna; la verifica investe la qualità/efficacia dell’offerta formativa, l’attività di ricerca, la gestione amministrativa e l’uso delle risorse, fino alla produttività della ricerca¹⁵.

Sul versante ricerca/*ranking*, si è osservato come, a parità di “oggetto” (le università), la scelta dei criteri e degli indicatori da parte

nistrativa..., cit., 38)

¹² Corte dei conti, Delib. n. 7/SSRRCO/REF/25, *Referto sul sistema universitario 2025*.

¹³ R. DI PACE, *Il governo delle Università e la modalità di ripartizione dei poteri e delle competenze*, 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, cit., 163 ss.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ A. MEDORI, *La valutazione del sistema universitario*, in M. D’ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell’università*, cit., 370 ss.

del valutatore possa condurre a risultati completamente diversi e come i criteri siano spesso orientati dalle finalità della valutazione, con il problema ricorrente dell'oggettività¹⁶.

La distinzione, sul piano analitico, tra *performance* organizzativa, individuale e accademica è utile a ricostruire l'eterogeneità degli oggetti valutativi che insistono sull'ateneo; tuttavia, essa non esaurisce il problema giuridico-amministrativo della tenuta complessiva del sistema.

La valutazione universitaria, infatti, si configura come una rete articolata di procedimenti che differiscono per soggetto valutatore (interno/esterno) e per finalità, con conseguente variabilità degli indicatori e degli esiti, talora con effetti incidenti anche sulle condizioni di funzionamento dell'istituzione¹⁷. L'esigenza ordinante, pertanto, non è "aggiungere" ulteriori controlli, ma assicurare la coerenza del ciclo valutativo e la leggibilità dei dati ai fini del governo¹⁸.

Le quattro accezioni sopra individuate confermano che, nel contesto universitario, la *performance* è una categoria "a più piani", la cui tenuta complessiva dipende dal coordinamento tra dimensioni eterogenee.

Senza un adeguato coordinamento, il rischio concreto è il disallineamento tra ciò che viene dichiarato, ciò che si misura e ciò che si premia o si penalizza.

3. *Il rischio di ridondanza dei dispositivi valutativi*

La coesistenza di molteplici sistemi di controllo comporta il rischio di sovrapposizioni e duplicazioni, che possono incidere negativamente sull'efficacia complessiva del sistema. Quando più dispositivi valutativi insistono sugli stessi processi o sugli stessi risultati, utiliz-

¹⁶ L. GIANI, *Valutazioni, ranking delle università e opinabilità dei risultati. Spunti dalla comparazione tra i sistemi HEEACT, ARWU, e THE-QS*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 357 ss.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ S. CIMINI, *Potere sanzionatorio e riparto delle competenze nel sistema universitario italiano*, in M. D'ORSOGNA, E.-P. GUISELIN, S. CIMINI, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, cit., 183 ss.

zando indicatori differenti o non allineati, si produce un effetto di ridondanza informativa che rende difficoltosa la lettura dei dati e ne riduce l'utilità ai fini decisionali. Nel contesto universitario, tali criticità emergono con particolare evidenza in relazione a profili quali i tempi dei procedimenti, la digitalizzazione dei processi, la soddisfazione degli utenti e la qualità dei servizi, oggetto di attenzione congiunta da parte di più sistemi di controllo. In assenza di un quadro di riferimento unitario, la pluralità dei controlli rischia di tradursi in un aggravio degli adempimenti e in una frammentazione delle responsabilità.

Il rischio di ridondanza non deriva soltanto dalla "quantità" dei controlli, ma dalla loro diversa razionalità regolativa e, soprattutto, dalla pluralità di centri di definizione di criteri e indicatori. L'evoluzione del sistema universitario mostra infatti, una progressiva moltiplicazione degli attori e dei circuiti valutativi, con effetti sia sulla didattica sia sulla ricerca, e una tendenza alla proliferazione dei presupposti e delle metriche di valutazione¹⁹. In tale scenario, la selezione dei parametri non è mai "neutra". La dottrina ha evidenziato come la determinazione di criteri e indicatori dipenda da scelte del soggetto valutatore e sia condizionata dalle finalità cui la valutazione tende, con conseguente opinabilità dei risultati e necessità di garantire l'indipendenza del valutatore, quale presidio a mitigazione di tale opinabilità²⁰. Ne discende che, quando i diversi sistemi utilizzano indicatori non armonizzati, non si ottiene una più robusta conoscenza del fenomeno, ma una pluralità di rappresentazioni potenzialmente divergenti. Emblematico è il caso dei *ranking*, nei quali risultati sensibilmente diversi per le medesime strutture rendono problematico fondare su di essi scelte allocative o organizzative "in via esclusiva"²¹.

Un ulteriore fattore di sovrapposizione è oggi costituito dall'integrazione documentale dei cicli programmatori, che non elimina automaticamente la duplicazione sostanziale degli adempimenti, ma ne sposta il baricentro verso la coerenza interna dei contenuti. Il PIAO assorbe in sezioni dedicate il Piano della performance, la pianificazione anticorruzione, il POLA e altri piani settoriali, affidando al Nucleo

¹⁹ M. D'ORSOGNA, *Pluralità e funzionamento dei sistemi di valutazione delle Università in Italia*, cit., 345.

²⁰ L. GIANI, *Valutazioni, ranking delle università e opinabilità dei risultati. Spunti dalla comparazione tra i sistemi HEEACT, ARWU, e THE-QS*, cit., 362.

²¹ *Ibidem*.

anche un ruolo di analisi dei contenuti del documento integrato²². Sul medesimo terreno, la letteratura ha registrato i tentativi di integrazione (anche documentale) tra la pianificazione della prevenzione della corruzione e la pianificazione della performance, ma ha al contempo evidenziato – seguendo le indicazioni dell’ANAC – l’esigenza di uno sviluppo coordinato tra performance e anticorruzione, senza che il piano anticorruzione perda la propria autonomia funzionale rispetto agli altri strumenti²³. In questa prospettiva, la sovrapposizione non si manifesta soltanto come “doppio adempimento”, ma come potenziale disallineamento tra obiettivi, indicatori e responsabilità su documenti formalmente integrati.

Sul piano empirico, la ridondanza si manifesta tipicamente quando la stessa evidenza informativa viene utilizzata da sistemi comunicativi distinti. La raccolta delle opinioni degli studenti sulle attività didattiche, storicamente attribuita ai Nuclei, costituisce un esempio di dato che può concorrere simultaneamente a finalità di qualità della didattica, *accountability* verso l’esterno e misurazioni interne di qualità dei servizi. Analogamente, la necessità di integrazione tra ciclo della *performance* e ciclo di bilancio – la cui verifica è affidata ai Nuclei – mostra come una stessa informazione (obiettivi/risorse/risultati) sia suscettibile di letture plurime, con il rischio che la duplicazione non generi controllo “migliore”, ma conflitto di metriche e perdita di intelligibilità²⁴.

In conclusione, la moltiplicazione degli indicatori, in assenza di un criterio ordinatore, può produrre opacità valutativa e appesantimento organizzativo senza corrispondente incremento della capacità di governo. Il presidio necessario è la razionalizzazione delle intersezioni tra i diversi circuiti e la coerenza dei flussi informativi verso i molteplici interlocutori istituzionali (ANVUR, ANAC, ecc.)²⁵.

Tra le cause della deriva adempitiva, una merita attenzione particolare, la cristallizzazione del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance. Di regola, il SMVP viene aggiornato solo in via incrementale, senza una verifica sistematica della perdurante significatività degli indicatori rispetto alla missione istituzionale. L’ateneo continua così a misurare ciò che ha sempre misurato, non perché quegli indicatori siano ancora i

²² Corte dei conti, Referto sul sistema universitario, cit., 51.

²³ C. FIORAVANTI, M. CAMPANA, cit., 1003.

²⁴ Id., 1001.

²⁵ Id. 973.

più idonei, ma perché nessun soggetto ha incentivo a sostenerne la revisione. L'introduzione di una clausola di revisione sostanziale obbligatoria, con cadenza triennale e parere vincolante del Nucleo, sposterebbe il baricentro dalla stabilità formale all'adeguatezza sostanziale.

4. *Il ruolo dei Nuclei di Valutazione nel ciclo di governo dell'ateneo*

Nel quadro attuale, segnato dalla compresenza di più circuiti di controllo e valutazione, i Nuclei di Valutazione assumono un rilievo non "aggiuntivo" ma strutturale nel ciclo di governo dell'ateneo, in quanto chiamati a svolgere – nelle università – le funzioni attribuite agli Organismi Indipendenti di Valutazione dall'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2009, adattandole alle specificità dell'ordinamento universitario e operando in autonomia e indipendenza.

Rimane irrisolta la questione della composizione dei Nuclei, che il quadro normativo non affronta e che incide sull'effettività della funzione. L'ampiezza del mandato – verificare la coerenza tra programmazione strategica, sistemi di misurazione e risultati, leggere criticamente indicatori eterogenei, ricomporre circuiti valutativi diversi – presuppone competenze che non possono essere date per acquisite. Nella prassi, non sempre la composizione dei Nuclei riflette in modo esplicito la presenza di competenze specialistiche in materia di valutazione, potendo talora risentire di equilibri accademici interni. Se il Nucleo deve operare come presidio di qualità della valutazione, la sua composizione non è un aspetto accessorio ma costitutivo; un organo privo delle competenze necessarie non può svolgere la funzione che gli si attribuisce. Si potrebbe dunque ragionare sull'introduzione di requisiti minimi di composizione – un profilo di analisi delle politiche pubbliche, uno statistico-quantitativo, uno giuridico-amministrativo – eventualmente modulati per dimensione dell'ateneo e introdotti per via statutaria o mediante linee guida ANVUR vincolanti in sede di accreditamento.

Tale collocazione consente di leggere i Nuclei di Valutazione come presidi valutativi interni istituzionalmente deputati a verificare la coerenza tra programmazione strategica, sistemi di misurazione e risultati, contribuendo a rendere intelligibili e utilizzabili le informazioni prodotte dai diversi dispositivi e superando la deriva meramente adempitiva che talora

accompagna i cicli di pianificazione e rendicontazione. L'inquadramento giuridico del Nucleo di Valutazione è decisivo per evitare equivoci ricorrenti.

A questo proposito, occorre considerare che l'indipendenza istituzionale del Nucleo, pur correttamente affermata, presenta un limite strutturale nel modo in cui le informazioni gli pervengono. I dati su cui il Nucleo è chiamato a esercitare la propria funzione conoscitiva arrivano, nella generalità dei casi, mediati dalla struttura amministrativa. La capacità di "selezionare, interpretare e ricomporre le informazioni esistenti" presuppone che tali informazioni siano disponibili in forma completa, tempestiva e non mediata, un presupposto che andrebbe verificato e, soprattutto, garantito. In questa direzione, potrebbe essere utile prevedere un accesso diretto del Nucleo ai sistemi informativi gestionali dell'ateneo, affiancato da una unità tecnica di supporto funzionalmente dedicata e non collocata alle dipendenze della direzione generale.

Esso non è un organo di vigilanza né un "controllo repressivo", non accerta violazioni, non irroga sanzioni e non si sovrappone alle competenze del Collegio dei revisori dei conti, dell'ANVUR, del RPCT o della direzione amministrativa. Svolge, piuttosto, una funzione diversa riconducibile alla categoria della garanzia valutativa.

La percezione del Nucleo di Valutazione come organo "debole" perché privo di poteri autoritativi è parzialmente fuorviante: essa confonde la debolezza concettuale – che non sussiste, poiché la funzione valutativa ha natura e finalità diverse dalla vigilanza – con la debolezza operativa, che invece merita attenzione (composizione dei Nuclei, accesso alle informazioni, assenza di meccanismi di *comply or explain*). La funzione valutativa è orientata alla qualità e alla coerenza del ciclo, *ex ante* ed *ex post* – e non coincide con la funzione di vigilanza o repressione. L'ampiezza e la flessibilità del modello riflettono, del resto, la natura dell'università quale ente dotato di autonomia costituzionalmente rilevante.

Il Nucleo opera prevalentemente sul piano della razionalità del disegno valutativo che sottende l'azione amministrativa, controllandone la congruità (obiettivi, indicatori, metriche, fonti informative, coerenze interne) e la capacità esplicativa (lettura critica dei risultati, scostamenti, effetti), in una prospettiva sistemica e non ispettiva nella quale oggetto della verifica non è la legittimità del singolo atto, ma la tenuta comples-

siva del ciclo rispetto agli obiettivi istituzionali.

Tale impostazione spiega anche perché l'efficacia del Nucleo non risieda in interventi "correttivi" in senso repressivo, bensì nella capacità di incidere a monte sulla qualità delle decisioni organizzative, prevenendo incoerenze e disallineamenti tra obiettivi strategici, strumenti di misurazione e risultati attesi. La funzione orientativa del Nucleo ha, per definizione, maggior valore quando agisce prima che i difetti di progettazione si traducano in difetti di rendicontazione.

La funzione orientativa così delineata solleva, tuttavia, un interrogativo ulteriore: "quali conseguenze discendono dal mancato recepimento delle indicazioni del Nucleo?". Nell'attuale assetto, né la normativa né le prassi statutarie prevedono un obbligo per gli organi di governo di rispondere alle raccomandazioni formulate, né tantomeno di motivare un eventuale dissenso. Il rischio è che le relazioni del Nucleo restino documenti rituali, alimentando proprio quella deriva adempitiva che il Nucleo dovrebbe contrastare. Un meccanismo di *comply or explain* – nel quale il Rettore e il Consiglio di Amministrazione siano tenuti a pronunciarsi per iscritto sulle osservazioni del Nucleo, con pubblicazione della risposta – consentirebbe di trasformare la funzione orientativa da potenziale in effettiva, senza alterare l'equilibrio istituzionale e senza necessità di interventi legislativi.

Grazie alla sua indipendenza istituzionale, visione trasversale e competenza valutativa, il Nucleo può unire diversi linguaggi e metriche, integrando performance amministrativa, ciclo di bilancio, qualità della didattica e della ricerca, sostenibilità economica, integrità e trasparenza in una lettura unica.

La funzione del Nucleo di Valutazione può così essere intesa come funzione di "ricchezza informativa ordinata".

L'università contemporanea è attraversata da una straordinaria abbondanza di dati, indicatori e obblighi di rendicontazione generati da più sistemi di valutazione, ma tale ricchezza non si traduce automaticamente in conoscenza utile al governo dell'istituzione e, in assenza di un principio ordinatore, rischia di produrre disordine valutativo e perdita di significato.

Proprio questa constatazione suggerisce l'esigenza di uno strumento che renda operativa la funzione di ricomposizione qui attribuita al Nucleo. Ad oggi, il Nucleo riceve flussi informativi da sistemi diversi – PIAO, AVA, anticorruzione, bilancio – ciascuno con propri indicatori, proprie

tempistiche e propri destinatari istituzionali, e produce a sua volta relazioni separate per ciascun interlocutore. La “ricomposizione in una cornice coerente” non dispone, allo stato, di uno strumento che la renda possibile. In questa prospettiva, potrebbe essere opportuno valutare la predisposizione di un cruscotto valutativo integrato ovvero un unico documento o piattaforma che mappi indicatori, obiettivi e risultati dei diversi circuiti, evidenziando sovrapposizioni, disallineamenti e lacune, e dal quale ciascun destinatario possa estrarre la parte di propria competenza.

Il valore aggiunto del Nucleo non consiste nella produzione di nuovi indicatori, bensì nella capacità di selezionare, interpretare e ricomporre le informazioni esistenti in una cornice coerente, funzionale alle decisioni strategiche, trasformando un’accumulazione frammentaria di dati in informazione strutturata e fruibile, orientata al miglioramento. Ciò implica anche una concezione della *performance* non come somma di metriche, ma come paradigma dinamico e contestuale di governo dell’azione amministrativa, idoneo a cogliere la coerenza complessiva dell’azione rispetto agli obiettivi istituzionali e agli effetti prodotti nel medio-lungo periodo.

In un contesto di riforme continue e di crescente complessità decisionale, la razionalizzazione non è riduzione della complessità, bensì la sua riconduzione a un ordine valutativo idoneo a orientare le decisioni.

In questa chiave, il Nucleo di Valutazione funge da punto di convergenza valutativa, e – attraverso le relazioni annuali, i pareri sul SMVP e le attività di analisi integrata – individua sovrapposizioni e ridondanze tra indicatori, flussi e obblighi di rendicontazione, segnala criticità che compromettono l’efficacia del ciclo, chiarisce il rapporto tra obiettivi strategici e operativi, favorisce l’allineamento tra pianificazione, misurazione e valutazione e riduce il rischio di incoerenze tra sistemi nati per finalità diverse. Tale funzione di integrazione non si traduce, tuttavia, in un coordinamento gerarchico sugli altri soggetti in quanto il Nucleo non sostituisce né dirige revisori, ANVUR, RPCT o direzione generale, ma restituisce alla *governance* un quadro complessivo della qualità delle evidenze disponibili, rafforzando la capacità decisionale degli organi di governo mediante analisi fondate su dati e orientate al miglioramento. Proprio per questo, in una fase storica contrassegnata da pluralità regolatoria e intensificazione dei controlli, il Nucleo di Valutazione può essere letto come presidio di stabilità istituzionale che accompagna il cambiamento senza “bloccarlo”, ma imponendo organicità, continuità e sostenibilità alle scelte organizzati-

ve e rendendo il sistema dei controlli non un insieme di obblighi paralleli, bensì un'infrastruttura conoscitiva funzionale al governo dell'ateneo.

Il ragionamento che precede si è svolto, necessariamente, nella prospettiva del singolo ateneo. Occorre tuttavia considerare anche la dimensione sistemica. Ogni Nucleo valuta il proprio ateneo in isolamento, senza termini di paragone strutturati e senza occasioni di confronto metodologico con i Nuclei di atenei comparabili. L'autoreferenzialità non è solo un limite pratico, ma un rischio per la credibilità della funzione in quanto un organo che non si confronta mai con l'esterno può sviluppare tolleranze implicite e standard inconsapevolmente inadeguati. Forme strutturate di *peer review* tra Nuclei – scambi di buone pratiche, analisi incrociate su temi specifici, revisione reciproca delle metodologie – promosse dalla CRUI o dall'ANVUR, rafforzerebbero sia la qualità delle valutazioni, sia la legittimazione esterna dei Nuclei.

5. *Dalla stratificazione alla leggibilità del sistema*

Come si è evidenziato, la pluralità degli assetti di verifica e valutazione è spesso ricondotta, nel linguaggio corrente, alla formula sintetica dei “controlli”, espressione ombrello che designa una costellazione eterogenea di funzioni. A rigore, sarebbe opportuno operare le debite distinzioni tra verifica di regolarità amministrativo-contabile, misurazione e valutazione della performance, prevenzione della corruzione e trasparenza, assicurazione della qualità e valutazioni esterne.

Nondimeno, la frequente sovrapposizione terminologica non è soltanto un problema lessicale. L'uso indifferenziato del termine “controlli” tende infatti a uniformare fenomeni non omogenei e può contribuire a generare equivoci circa finalità, metodi e responsabilità dei diversi circuiti. Per questo, nel presente contributo si è preferito adottare un lessico più neutro – “assetti di verifica e valutazione” – pur riconoscendo che, nella prassi, le due espressioni vengono sovente utilizzate come sinonimi, non per legittimare l'indistinzione, ma per rendere esplicito il terreno semantico su cui si innestano molte delle incomprensioni (e delle ridondanze) che caratterizzano l'attuale architettura universitaria.

Su tale sfondo, la sfida è rendere i dispositivi esistenti tra loro compatibili e intelligibili, attraverso criteri di raccordo che evitino sovrapposi-

zioni e disallineamenti. Il Nucleo di Valutazione, per le ragioni esposte nel paragrafo precedente, può svolgere in tal senso un ruolo decisivo.

In questa prospettiva, la *performance* può essere letta come categoria relazionale, funzionale a interpretare l'impatto dell'azione amministrativa nel tempo, più che a misurarne isolatamente i singoli risultati.

L'analisi condotta consente di riaffermare la centralità del Nucleo di Valutazione nel sistema universitario. La sua utilità istituzionale risiede nella capacità di interrogare criticamente obiettivi, indicatori e meccanismi di misurazione, verificandone la congruenza interna e la funzionalità rispetto alle finalità strategiche dell'ateneo.

Il valore del Nucleo di Valutazione non si misura, pertanto, nella verifica puntuale del raggiungimento di un indicatore, quanto piuttosto nella capacità di valutarne la significatività e la congruità all'interno del disegno complessivo. Operando su questo piano, il Nucleo contribuisce a prevenire le inefficienze sistemiche e a rafforzare l'*accountability* dell'università, verso tutti i suoi interlocutori. Il riposizionamento del Nucleo di Valutazione consiste nel passaggio da una funzione prevalentemente sintattica e documentale a una funzione autenticamente semantica, capace di orientare il governo dell'università attraverso una lettura integrata dei sistemi valutativi²⁶.

Questo riposizionamento rimarrebbe tuttavia incompleto senza un ripensamento degli strumenti di comunicazione del Nucleo. I prodotti documentali attuali – relazione annuale, relazione AVA, parere sul SMVP – sono redatti in un linguaggio tecnico destinato ad ANVUR e agli organi interni, e risultano di fatto inaccessibili alla comunità accademica e alla collettività che il Nucleo dovrebbe servire. L'*accountability* verso l'esterno, affermata in via di principio, rischia di restare una petizione di principio in assenza di uno strumento che la renda operativa. Affiancare ai documenti tecnici una relazione pubblica annuale di sintesi, breve e in linguaggio accessibile, che illustri le principali criticità riscontrate, le raccomandazioni formulate e lo stato di attuazione di quelle precedenti, consentirebbe di trasformare la trasparenza da obbligo formale in leva di governo e di responsabilizzazione.

In conclusione, riconoscere il Nucleo di Valutazione come elemento

²⁶ Si ringraziano la prof.ssa Tiziana Catarci e il prof. Rino Ghelfi per i preziosi spunti di riflessione che hanno contribuito a orientare e affinare la prospettiva interpretativa del presente contributo.

di sostegno della coerenza istituzionale significa valorizzarne le funzioni di garanzia, indipendenza e integrazione. In un sistema universitario attraversato da riforme rapide e da dispositivi di controllo sempre più articolati, il Nucleo può rappresentare il luogo in cui la pluralità delle verifiche si trasforma da fattore di complessità in risorsa ordinata, capace di sostenere decisioni informate e coerenti nel tempo, restituendo unità e significato all'architettura dei controlli universitari.

Abstract

Il contributo analizza il ruolo del Nucleo di Valutazione (NdV) nel sistema dei controlli delle università, in un contesto caratterizzato dalla progressiva stratificazione di dispositivi valutativi e di *accountability*. Muovendo dal presupposto che la pluralità dei controlli costituisca un dato strutturale delle amministrazioni complesse e, in particolare, degli atenei a elevata autonomia, l'articolo evidenzia come il rischio principale non risieda nella molteplicità degli strumenti, bensì nella loro frammentazione e ridondanza informativa. In tale quadro, il NdV viene ricostruito non come organo ispettivo o sanzionatorio, ma come presidio valutativo interno chiamato a svolgere una funzione conoscitiva e ordinatrice, capace di rendere intelligibili e utilizzabili le informazioni prodotte dai diversi sistemi di controllo. Il contributo propone, in conclusione, un riposizionamento del NdV quale elemento di sostegno della coerenza istituzionale, orientato a trasformare una pluralità disorganica di verifiche in una risorsa informativa strutturata, funzionale al governo dell'università e al rafforzamento dell'*accountability* verso la comunità accademica e la collettività.

The Role of Evaluation Boards and the Plural Dimension of University Performance Controls

The paper examines the role of the Evaluation Board within the system of controls adopted by universities, in a context marked by the progressive layering of evaluation and *accountability* mechanisms. Starting from the assumption that the plurality of controls represents a structural

feature of complex public administrations – particularly in highly autonomous universities – the article argues that the main risk lies not in the number of evaluation tools, but in their fragmentation and informational redundancy. In this framework, the Evaluation Board is not conceived as an inspection or sanctioning body, but rather as an internal evaluative safeguard, entrusted with a cognitive and integrative function aimed at making the information produced by different control systems intelligible and usable. The paper ultimately proposes a repositioning of the Evaluation Board as a key element in supporting institutional coherence, capable of transforming a disorganized plurality of assessments into a structured informational resource, conducive to informed *governance* and enhanced *accountability* towards both the academic community and society at large.

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. CAMMELLI, *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. CAMELLI, 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.

III SESSIONE

*I controlli interni tra processi di assicurazione della qualità e politiche
per l'inclusione, la parità e l'uguaglianza di genere*

I processi di Assicurazione della Qualità

di Stefana Milioto

SOMMARIO. 1. L'Assicurazione della Qualità nelle Università italiane – 2. L'Assicurazione della Qualità nell'Università di Palermo – 3. L'Assicurazione della Qualità esterna – 4. Qualità e autonomia.

1. *L'Assicurazione della Qualità nelle Università italiane*

Negli ultimi quindici anni, il tema dell'Assicurazione della Qualità (AQ) ha progressivamente assunto un ruolo sempre più centrale nel sistema universitario. La Qualità, infatti, non si esaurisce nella verifica della conformità a standard prestabiliti ma rappresenta uno strumento di scelte nella programmazione strategica e della responsabilità dell'Ateneo. La Qualità si configura come il grado di coerenza tra obiettivi dichiarati, azioni identificate, risorse impiegate e risultati conseguiti nelle missioni istituzionali – didattica, ricerca, terza missione/impatto sociale – assumendo una dimensione che è al tempo stesso organizzativa, strategica e culturale.

Il modello italiano dell'Assicurazione della Qualità aderisce a quello degli standard europei (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* – ESG). La sua evoluzione si è consolidata attraverso il modello AVA – Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento. Da ultimo, il modello AVA 3 ha esteso il perimetro della valutazione anche ai Corsi di Dottorato di Ricerca, in coerenza con il D.M. 226/2021 e con gli standard europei ESG.

In questo quadro, l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) esercita una funzione di verifica esterna che si integra con gli indirizzi generali del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) la quale, tra le altre cose, riguarda:

- *l'accREDITAMENTO iniziale* che consiste nell'autorizzazione da parte del MUR ad attivare un nuovo ateneo e corsi di studio. Tale autorizzazione è rilasciata tenendo conto della valutazione dell'ANVUR sul possesso di requisiti didattici, di qualificazione della ricerca, strutturali, organizzativi e di sostenibilità economico-finanziaria;

- *l'accREDITAMENTO periodico* che consiste nella verifica della persistenza dei requisiti che hanno permesso l'accREDITAMENTO iniziale dell'ateneo e

del possesso di ulteriori requisiti di qualità, efficienza ed efficacia delle attività svolte, considerando anche indicatori qualitativi e quantitativi. L'accreditamento periodico degli atenei si svolge con cadenza almeno quinquennale ed è formalizzato con decreto del MUR sulla base del rapporto di valutazione redatto dall'ANVUR.

2. *L'Assicurazione della Qualità nell'Università di Palermo*

2.1. *Politiche per la Qualità*

L'Università degli Studi di Palermo (UniPa) ha progressivamente incorporato il paradigma della Qualità nel proprio ordinamento interno, attribuendogli rilievo statutario. Infatti, l'art. 1, comma 9, dello Statuto¹ recita: «L'Università promuove il miglioramento continuo del sistema di assicurazione della qualità per le attività didattiche, di ricerca, terza missione, amministrative, tecniche, bibliotecarie, socio-sanitarie e supporto agli studenti, attraverso procedure di monitoraggio, autovalutazione e valutazione, secondo criteri di indipendenza, terzietà e trasparenza. A tali fini l'Università istituisce anche appositi meccanismi premiali, in modo da determinare una corretta gestione delle risorse e una programmazione coerente ed efficace degli interventi. Promuove e favorisce, inoltre, il miglioramento continuo della qualità della didattica e dell'apprendimento e l'elaborazione critica delle conoscenze».

Questa previsione non ha solo valore programmatico in quanto trova concreta attuazione nella stretta integrazione tra sistema di Assicurazione della Qualità e Piano Strategico di Ateneo 2024-2027.² Il piano strategico si articola lungo sette Linee per ciascuna delle quali sono identificati obiettivi e, per ciascuno di loro, sono individuate le azioni da intraprendere, necessarie al loro raggiungimento, identificando indicatori quantitativi e target. Per ogni obiettivo e correlato gruppo di azioni è indicata la correlazione con le sei Missioni del PNRR: M1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; M2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica; M3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile; M4 – Istruzione e ricerca; M5 – Coesione e inclusione; M6 – Salute. Sono altresì richiamati i 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, evidenziando come ciascuno degli interventi previsti nella Programmazione Strategica dell'Ateneo intenda contribuire al loro raggiungimento.

L'Università degli Studi di Palermo, coerentemente con la propria

visione, missione, principi e valori e in linea con gli indirizzi strategici definiti nel proprio Piano, formula le Politiche per la Qualità,³ ispirate agli ESG, definendo gli obiettivi e gli indirizzi generali da perseguire ai fini del miglioramento continuo. Tali Politiche hanno l'obiettivo di raggiungere gli obiettivi per la qualità della didattica, ricerca e terza missione/impatto sociale e delle altre attività istituzionali e gestionali che coinvolgono i macro-ambiti strategici così declinati:

- *Alta formazione generatrice di futuro e strumento di inclusione.*
L'Università di Palermo costituisce un presidio democratico e un agente di sviluppo culturale per il territorio e, pertanto, mette in atto politiche perché gli studenti meritevoli possano completare il percorso formativo. Un'importante opportunità è rappresentata dalle attività di didattica innovativa a cura del Teaching Learning Centre – Centro per l'innovazione e il miglioramento della didattica universitaria.
- *Ricerca per il progresso delle conoscenze e il miglioramento della qualità della vita.*
Il raggiungimento di elevati standard di qualità costituisce un obiettivo chiave nella ricerca che determina il carattere distintivo dell'attività didattica. L'Ateneo sviluppa ricerche innovative, interagisce con il territorio contribuendo al progresso culturale, civile ed economico della società.
- *UniPa come agente di sviluppo del territorio e della società.*
La Terza Missione/Impatto Sociale dell'Ateneo costituisce un motore propulsivo attraverso i suoi Dipartimenti che assumono il ruolo di interlocutori privilegiati di un dialogo con le amministrazioni territoriali di riferimento, le istituzioni, le associazioni datoriali e le singole realtà imprenditoriali così come con le categorie professionali e l'articolato mondo del non profit.
- *L'Ateneo crocevia di incontri di paesi e culture diverse*
Le collaborazioni scientifiche e didattiche e gli scambi con studiosi di altri Paesi assicurano all'Ateneo l'apertura e la fecondità che solo il confronto con esperienze diverse può garantire.
- *Sostenibilità, digitalizzazione, benessere e inclusione*
L'Università di Palermo è uno dei principali attori del territorio siciliano, con la sua comunità di studenti e personale di oltre 50.000 unità e il suo bilancio dell'ordine dei 300 MLN €/annui. L'Ateneo contribuisce direttamente alla sostenibilità, non soltanto attraverso la formazione e la ricerca, ma anche con scelte energetiche, di mobilità

e di approvvigionamento sostenibili, in grado di diminuire gli impatti ambientali, sociali ed economici delle attività connesse con i propri ruoli istituzionali.

2.2 *Architettura del sistema di Assicurazione della Qualità*

Il sistema di Assicurazione della Qualità di UniPa si fonda su un modello circolare di pianificazione, attuazione, monitoraggio e riesame (Plan-Do-Check-Act). La sua architettura è definita nelle Linee guida di AQ⁴ in Ateneo che, a partire dalla ridefinizione dei processi e delle responsabilità di gestione del sistema AQ, sono state oggetto di aggiornamento anche alla luce del nuovo modello AVA 3. Tali linee guida descrivono i principi generali e gli elementi chiave del Sistema di Assicurazione della Qualità di Ateneo, illustrano le procedure, i ruoli e le funzioni previsti per la sua pianificazione, attuazione e verifica, con lo scopo di portare a conoscenza degli *stakeholder* interni ed esterni all'Ateneo, la gestione dei processi attraverso cui sono realizzate le politiche di Ateneo in materia di qualità della didattica, della ricerca e della terza missione/impatto sociale e delle altre attività istituzionali e gestionali in una logica orientata al miglioramento continuo. La tensione al miglioramento implica anche una gestione sistematica dei flussi informativi che consentano una verifica delle comunicazioni che è descritta nel manuale dei flussi informativi.⁵

I macro-processi per il Sistema di Qualità consistono:

- nella definizione degli obiettivi e delle strategie attraverso il piano strategico di Ateneo e dei Dipartimenti;
- nell'erogazione dei servizi e gestione delle risorse impiegando mezzi necessari per conseguire gli obiettivi;
- nel monitoraggio continuo effettuato a diversi livelli;
- nel riesame e nell'attuazione del miglioramento continuo attraverso i Dipartimenti, Corsi di studio, Corsi di Dottorato di Ricerca e Scuola di Medicina e Chirurgia;
- nella valutazione per verificare l'efficacia del sistema AQ.

I responsabili, a livello di Ateneo, per l'adeguato svolgimento delle procedure di AQ sono:

- gli Organi di Governo che stabiliscono la Politica e gli obiettivi generali e specifici di AQ e assicurano la disponibilità delle risorse finanziarie, umane e strutturali necessarie all'attuazione e al controllo del

Sistema di AQ;

- il PQA che definisce la struttura del Sistema di AQ di Ateneo;
- il Nucleo di valutazione di Ateneo che valuta l'efficacia complessiva della gestione AQ di Ateneo;
- la Commissione Paritetica Docenti-Studenti che formula proposte al Nucleo di Valutazione (NdV) per il miglioramento della qualità e dell'efficacia delle strutture didattiche.

I responsabili per l'AQ a livello periferico sono:

- il Dipartimento (commissioni AQ, consiglio, direttore, delegati) che organizza il Sistema di AQ dipartimentale, effettua le attività di misurazione, monitoraggio e miglioramento previste dal Sistema di AQ di Dipartimento;
- il Corso di Studi che organizza il Sistema di AQ, effettua le attività di misurazione, monitoraggio e miglioramento previste dal Sistema di AQ del Corso di Studi;
- il Corso di Dottorato di Ricerca, che progetta il processo formativo, definisce gli obiettivi e le strategie e la distribuzione delle risorse, anche sulla base delle opinioni dei dottorandi.

Il riesame annuale del sistema di AQ di Ateneo rappresenta il momento centrale di tutti i processi⁶ elaborato a valle della relazione del PQA⁷ e del Nucleo di Valutazione.⁸ Esso non si limita a una ricognizione formale, ma mira a valutare criticamente l'idoneità e l'efficacia complessiva del sistema AQ rispetto agli obiettivi strategici. I risultati in uscita costituiscono elementi in entrata del riesame del sistema di governo⁹ i cui esiti possono appartenere modifiche nell'assetto di governo come, per esempio, modifiche statutarie.

Il sistema AQ implica la diffusione di dati e di informazioni accessibili dai siti istituzionali (sito Assicurazione della Qualità – AQ) e lo sviluppo di canali di informazione e comunicazione.

2.3 Organi che sovrintendono i processi AQ a livello di Ateneo

All'interno del sistema AQ a livello di Ateneo assumono ruoli rilevanti i seguenti organi di Ateneo:

- *Le commissioni paritetiche docenti-studenti* (CPDS), a diretto contatto con gli studenti e i docenti, sono i primi valutatori che svolgono attività di verifica della qualità dell'offerta formativa e dei servizi offerti agli

studenti. In conformità al D.Lgs. n. 19/2012, le CPDS elaborano una relazione annuale contenente analisi, osservazioni e proposte di miglioramento. Essa tiene conto anche dei risultati delle rilevazioni dell'opinione degli studenti. Alle CPDS è possibile comunicare suggerimenti, segnalazioni o reclami, anche in forma anonima, attraverso un modulo presente sulla pagina web di ciascuna Commissione.

- *Il Presidio di Qualità* promuove la cultura e il miglioramento continuo della qualità in Ateneo proponendo metodi, strumenti e procedure per il raggiungimento degli obiettivi di Assicurazione della Qualità. Infatti, il PQA supervisiona i processi supportando gli attori del sistema AQ mediante linee guida, indicazioni operative e format, nonché organizzando incontri per la formazione e la diffusione di tali strumenti. Il riesame delle attività dei CdS, dei corsi di Dottorato di Ricerca e dei Dipartimenti è sistematicamente svolto secondo responsabilità, modalità e tempistiche previste dalle suddette Linee Guida AQ. Il PQA illustra gli esiti del processo in relazioni presentate agli organi di governo, riportando gli aspetti più importanti e le proposte di interesse generale, affinché possano essere identificate azioni migliorative a livello centrale di Ateneo. A chiusura dei processi, il PQA elabora report di analisi, monitorando il corretto svolgimento delle procedure in conformità al modello AVA, alle direttive degli organi di governo e alle Linee Guida del PQA stesso e, al contempo, verificando l'efficacia delle azioni migliorative programmate. I report restituiscono necessari feedback a CdS, Dipartimenti, CPDS e sono messi a disposizione del Nucleo di Valutazione per la valutazione dell'efficacia del Sistema di AQ e degli organi di governo per l'immissione di azioni correttive e per il riesame del Sistema di Governo e del Sistema di AQ. La verifica dell'efficacia delle azioni di miglioramento in esito all'attività di riesame è effettuata dal PQA nelle relazioni dell'anno successivo. L'insieme delle relazioni prodotte annualmente dal PQA⁸ costituisce uno degli input fondamentali del Riesame di AQ di Ateneo.
- *Il Nucleo di Valutazione* è l'organo di Ateneo responsabile della verifica della qualità della formazione e della ricerca e assolve le funzioni di Organismo Indipendente di Valutazione, di cui all'art. 14 del d.lgs. 150/2009, nell'ambito della Valutazione della performance. Esprime parere vincolante sull'istituzione dei corsi di studio. Analizza i risultati delle opinioni degli studenti con una relazione inviata all'ANVUR.

Valuta l'PAQ a livello di CdS e di Ateneo. Elabora una relazione annuale che invia agli organi di governo e al MUR.

3. *L'Assicurazione della Qualità esterna*

L'Assicurazione di Qualità esterna è di competenza ministeriale, degli enti internazionali di accreditamento e delle agenzie di valutazione. Essa consiste nell'accertare l'efficacia del sistema di Assicurazione di Qualità interna dell'Ateneo.

La verifica esterna condotta dall'ANVUR attraverso il processo di accreditamento periodico della Sede e dei Corsi di Studio avviene attraverso la valutazione della Sede, dei Corsi di Studio, dei Corsi di Dottorato di Ricerca e dei Dipartimenti. Secondo il modello AVA 3, la valutazione sui requisiti della Sede riguarda:

- Ambito A – Strategia, Pianificazione e Organizzazione. Si valuta la definizione, formalizzazione e realizzazione, attraverso politiche e strategie, di una propria visione, chiara, coerente, articolata e pubblica, della qualità della didattica, della ricerca, della terza missione e delle attività istituzionali e gestionali.
- Ambito B – Gestione delle Risorse. Si valuta la gestione delle risorse materiali e immateriali a supporto delle politiche, delle strategie e dei relativi piani di attuazione.
- Ambito C – Assicurazione della Qualità. Si verifica se l'Ateneo è dotato di un sistema di autovalutazione dei Corsi di Studio, Corsi di Dottorato di Ricerca e dei Dipartimenti, attraverso attività di monitoraggio e riesame dei processi e dei risultati della didattica, della ricerca e della terza missione/impatto sociale.
- Ambito D – Qualità della didattica e dei servizi agli studenti. Si verifica se l'Ateneo ha una chiara visione complessiva della programmazione e dell'articolazione dell'offerta formativa, anche in relazione al contesto di riferimento nazionale e internazionale.
- Ambito E – Qualità della ricerca e della terza missione/impatto sociale. Si valuta se l'Ateneo ha una chiara visione complessiva delle modalità con le quali i Dipartimenti (o strutture analoghe) definiscono proprie linee strategiche, con particolare riferimento alla ricerca e alla terza missione/impatto sociale, in coerenza con le linee strategiche dell'ateneo.

In totale, all'interno dei suddetti ambiti sono declinati 24 Punti di Attenzione ciascuno dei quali è valutato con un giudizio tra le seguenti categorie:

- Pienamente soddisfacente
- Soddisfacente
- Parzialmente soddisfacente
- Non soddisfacente

La prima fase del processo di accreditamento prevede l'autovalutazione da parte dell'Ateneo che carica in apposita piattaforma dell'ANVUR. La Commissione di esperti valutatori, dopo un'analisi della documentazione presentata, svolge la visita a distanza dei corsi di studio (con eccezione del corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia che è visitato in presenza) e la visita istituzionale in presenza con l'obiettivo di favorire un confronto diretto tra gli esperti e le diverse componenti dell'Ateneo per raccogliere informazioni sugli ambiti oggetto di valutazione. A conclusione del processo, l'ANVUR invia all'Ateneo le valutazioni preliminari delle Schede di Valutazione di Sede, Dipartimenti, Corsi di Dottorato di Ricerca e Corsi di studio oggetto della visita, per eventuali controdeduzioni da parte dell'Ateneo. Quindi, ricevute e analizzate le eventuali controdeduzioni, l'ANVUR elabora il rapporto finale di valutazione. Per quanto riguarda la Sede, il giudizio finale rientra in uno della seguente scala di gradazione:

- Pienamente soddisfacente (durata di 5 anni)
- Soddisfacente (durata di 5 anni)
- Condizionato (durata massima di 2 anni)
- Non accreditamento (soppressione della sede)

L'esito dell'accREDITamento non assume solo valore certificativo ma costituisce strumento di trasparenza verso la comunità accademica e verso la società, rafforzando la dimensione di responsabilità pubblica dell'Ateneo.

4. *Qualità e autonomia*

L'esperienza dell'Università degli Studi di Palermo evidenzia come l'Assicurazione della Qualità rappresenta una modalità di esercizio consapevole nella quale la misurazione dei risultati e la verifica dell'efficacia

diventano strumenti di autogoverno. In questa prospettiva, la Qualità si configura come principio ordinatore dell'organizzazione universitaria, capace di connettere programmazione, gestione e valutazione in un ciclo continuo di miglioramento. La sua piena integrazione con il sistema di governo delinea un modello di *governance* nel quale responsabilità, trasparenza e sostenibilità costituiscono elementi fondamentali.

1. Statuto dell'Università di Palermo, Statuto dell'Università degli Studi di Palermo – D.R. n. 8727 del 07/08/2025 (pubblicato nella G.U.R.I. n. 194 del 22/08/2025 e nell'Albo Ufficiale di Ateneo al n.3277 del 02/09/2025, in vigore dal 08/09/2025)
2. Piano strategico di Ateneo 2024/27 approvato nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 30/01/24 e aggiornato nella seduta del Consiglio di Amministrazione del 29/05/25
3. Politiche per la Qualità di Ateneo approvate dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 24/07/24
4. Linee guida per il Sistema di Assicurazione della Qualità in Ateneo aggiornate dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 10/04/2025
5. Manuale dei flussi informativi dei processi di assicurazione della qualità, aggiornato dal PQA il 9/06/25
6. Riesame del sistema di AQ di Ateneo 2024 approvato dal Consiglio di Amministrazione il 18/12/2024
7. Relazione del PQA sul sistema AQ e relative attività, approvato dal PQA nella seduta del 06/12/2024
8. Relazione annuale del Nucleo di Valutazione di Ateneo approvata dal Nucleo di valutazione il 30/10/2024
9. Riesame del sistema di governo di Ateneo approvato dal Consiglio di Amministrazione il 18/12/2024

Abstract

Il sistema di Assicurazione della Qualità garantisce la Qualità che per l'Università è la capacità di porsi obiettivi di valore e di raggiungerli, utilizzando strumenti per misurare l'efficacia delle azioni confrontando i risultati con gli obiettivi stabiliti. Questo sistema si basa sul modello Plan-Do-Check-Act governato dall'architettura del sistema AQ.

The Quality Assurance Processes

The Quality Assurance system ensures Quality, which for the University is the ability to set valuable goals and achieve them, using tools to measure the effectiveness of actions by comparing the results with the established objectives. This system is based on the Plan-Do-Check-Act model governed by the architecture of the Quality Assurance system.

Gender gap e governance accademica. Il caso dell'Università di Palermo (2021-2026)

di Beatrice Pasciuta

SOMMARIO: 1. Le conseguenze del *gender gap* accademico. – 2. Il quadro strategico europeo. – 3. Il paradosso italiano. – 4. La segregazione nell'accademia: dalla *leaky pipeline* al *glass ceiling*. – 4.1. La struttura a forbice nel percorso accademico. – 4.2. La segregazione orizzontale nelle discipline STEM. – 5. Gli esiti occupazionali: un *gap* che si consolida nel tempo. – 5.1. Tassi di occupazione e differenziali di genere. – 5.2. Qualità del lavoro e divario retributivo. – 6. Gli strumenti europei per la parità negli atenei: GEP e Bilancio di Genere. – 6.1. Il *Gender Equality Plan* (GEP). – 6.2. Il Bilancio di Genere (BdG). – 7. Le politiche di inclusione e per l'uguaglianza di genere: il caso UniPa. – 7.1. I servizi per la tutela, il benessere e l'inclusione. – 7.2. La dimensione scientifica e didattica. – 7.3. I risultati misurabili: due esempi. – 8. Questioni aperte e prospettive.

1. *Le conseguenze del gender gap accademico*

Il *gender gap* accademico non è riconducibile unicamente ad una dimensione 'etica', e quindi valoriale, basata su considerazioni di giustizia ed equità. Benché queste possano già costituire una ragione sufficiente per un intervento strutturale orientato all'eliminazione dei divari di genere, tuttavia occorre affrontare il problema con una visione più ampia. Infatti, come in tutte le istituzioni, anche in ambito accademico il *gender gap* incide direttamente sulla qualità, sull'efficienza e sulla capacità di innovazione dell'Università.

Vi è anzitutto uno spreco di capitale umano. Quando le donne incontrano ostacoli strutturali nell'accesso, nella progressione di carriera o nel riconoscimento scientifico, l'istituzione rinuncia a una parte rilevante delle competenze disponibili. L'accademia è un sistema che vive di conoscenza, innovazione e qualità della ricerca: escludere (di fatto) una quota significativa di talenti significa ridurre il bacino da cui emergono idee, metodi e risultati migliori. In termini economici e organizzativi, è uno spreco di risorse già formate, spesso a costi pubblici elevati. Anche la qualità della ricerca ne risente: numerosi studi mostrano che gruppi di ricerca più diversificati producono risultati più robusti, più innovativi e meno soggetti a bias impliciti. La presenza equilibrata di genere favorisce il confronto di

prospettive, la pluralità di approcci metodologici e una maggiore capacità di individuare problemi rilevanti. Un'accademia sbilanciata tende invece a riprodurre temi, paradigmi e reti consolidate, con un effetto di autoreferenzialità che penalizza la qualità complessiva della produzione scientifica.

Un sistema percepito come iniquo genera inoltre inefficienze organizzative. Un sistema percepito come iniquo riduce la motivazione, la fiducia e il senso di appartenenza di chi ne fa parte. Questo vale in particolare per le ricercatrici, ma si riflette sull'intero ambiente di lavoro: competizione distorta, carriere poco trasparenti, conflitti latenti e maggiore turnover. Tutti elementi che abbassano la produttività e aumentano i costi organizzativi delle istituzioni accademiche. Questa assenza produce effetti negativi sul reclutamento futuro: il calo al 49,7% di donne tra i dottori di ricerca rilevato da AlmaLaurea 2026 è un segnale precoce di questa dinamica. L'assenza di modelli femminili nei ruoli apicali influisce sulle scelte delle nuove generazioni, scoraggiando studentesse e giovani ricercatrici dal perseguire una carriera accademica. Questo riduce ulteriormente il bacino di reclutamento e compromette la sostenibilità del sistema nel medio-lungo periodo. Un'istituzione che non appare inclusiva perde attrattività e competitività, anche a livello internazionale. Infine, un'accademia squilibrata riduce la propria capacità di risposta alle sfide sociali. L'università e la ricerca pubblica hanno anche una funzione sociale: produrre conoscenza utile per comprendere e governare la complessità del mondo contemporaneo. Un'accademia segnata da forti squilibri di genere rischia di trascurare temi, domande e approcci cruciali, offrendo risposte parziali o distorte. Questo limita l'impatto sociale della ricerca e, di conseguenza, la sua legittimazione pubblica.

2. *Il quadro strategico europeo*

L'Unione Europea ha progressivamente riconosciuto la parità di genere non soltanto come diritto fondamentale sancito dai Trattati, ma come condizione necessaria per la crescita economica e la coesione sociale. La Strategia europea per la parità di genere 2020–2025 ha inaugurato un duplice approccio operativo: da un lato, l'adozione di misure mirate e vincolanti – come la direttiva sulla trasparenza retributiva – dall'altro, l'integrazione sistematica della prospettiva di genere

(*gender mainstreaming*) in tutte le politiche settoriali, inclusi il *Green Deal* e la transizione digitale.¹

Lo stato di avanzamento della parità viene misurato annualmente dall'EIGE attraverso il *Gender Equality Index*, un indice composito articolato in sei domini tematici – Lavoro, Denaro, Conoscenza, Tempo, Potere e Salute – ciascuno a sua volta scomposto in sottodomini e indicatori specifici. L'Indice di Parità di Genere 2024 dell'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE) attribuisce all'UE un punteggio complessivo di 71 su 100, con un incremento di 7,9 punti rispetto al 2010. Il principale vettore di avanzamento è stato il dominio "Potere", che misura la presenza femminile nelle posizioni decisionali in ambito politico, economico e accademico. Il risultato è dovuto in buona misura all'introduzione di quote di genere nei consigli di amministrazione delle società quotate. E tuttavia, nonostante la positività di questo risultato, gli altri domini – in particolare Lavoro, Denaro e Tempo – si muovono con velocità assai più lenta, a conferma che la parità nelle posizioni di vertice avanza più rapidamente di quella nelle condizioni ordinarie di vita e di lavoro. Alla luce di questa discrepanza, la Commissione avverte che, in assenza di un'azione rafforzata e ampia su tutti gli ambiti, occorrerebbero almeno altri sessant'anni per raggiungere la piena parità.²

Sul piano macroeconomico, le stime EIGE indicano che la piena parità di genere potrebbe incrementare il PIL pro capite dell'UE tra il 6,1% e il 9,6% entro il 2050, attraverso il recupero di produttività, l'aumento dell'occupazione femminile e la riduzione dello spreco di capitale umano. Si tratta di proiezioni che assumono una gravidanza particolare nel contesto italiano, dove, come si vedrà, il divario tra eccellenza educativa femminile e sottorappresentazione nei ruoli di vertice configura una perdita strutturale di risorse già formate.

Per documentare questa dinamica con precisione empirica, occorre avvalersi del *Rapporto di Genere AlmaLaurea 2026*.³ Costruito su oltre venticinque anni di indagini censuarie sul profilo e sulla condizione occupa-

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per la parità di genere 2020–2025*, COM(2020) 152 final, Bruxelles, 5 marzo 2020

² EIGE, *Gender Equality Index 2024. Building a Europe of Equality*, Vilnius, 2024. Il dominio Potere spiega circa il 60% del progresso complessivo registrato nel periodo 2010–2024

³ CONSORZIO INTERUNIVERSITARIO ALMALAUREA, *Rapporto di genere 2026. Sintesi dei risultati*, Modena, 11 febbraio 2026.

zionale dei laureati italiani, il Rapporto consente di seguire le traiettorie di genere lungo l'intero percorso che va dalle scelte formative agli esiti nel mercato del lavoro, restituendo una base empirica longitudinale che le statistiche aggregate di fonte europea non sono in grado di offrire.

3. *Il paradosso italiano*

I dati internazionali restituiscono un'immagine contraddittoria del posizionamento italiano. Il *Global Gender Gap Report 2025*, realizzato dal *World Economic Forum*, colloca l'Italia all'85° posto su 148 economie, con un punteggio di 0,704. Nel sottoindice Istruzione Raggiunta, l'Italia occupa il primo posto globale per parità nelle iscrizioni all'istruzione terziaria (Score 1,000). A fronte di ciò, il sottoindice Partecipazione e Opportunità Economica la relega al 117° posto (Score 0,599), con il punteggio più basso nell'UE per il dominio Lavoro.⁴

Il Rapporto di Genere AlmaLaurea 2026 – costruito su oltre venticinque anni di indagini censuarie sul Profilo dei laureati e sulla loro Condizione occupazionale – arricchisce questo quadro con dati empirici di grande precisione. Le donne costituiscono quasi il 60% dei laureati nel 2024, con una presenza ancora più marcata nelle lauree magistrali a ciclo unico (69,4%). Le loro performance accademiche sono sistematicamente superiori: il 60,9% consegue il titolo nei tempi previsti (contro il 55,4% degli uomini) e il voto di laurea medio è di 104,5/110 (contro 102,6/110). Anche la preparazione pre-universitaria risulta più solida: le laureate provengono in misura maggiore da percorsi liceali (77,9% contro 65,6%) e presentano un voto medio di diploma superiore (85,2/100 contro 82,6/100).⁵

Un elemento di particolare rilievo riguarda il contesto familiare di origine. Le laureate provengono mediamente da famiglie con un livello di istruzione più basso rispetto ai colleghi maschi: ha almeno un genitore laureato il 29,7% delle donne contro il 36,0% degli uomini. Ciò significa che le laureate innescano più frequentemente processi di *mobilità educativa*

⁴ WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Gender Gap Report 2025*, Ginevra, 2025.

⁵ ALMALAUREA, *Rapporto di genere 2026*. cit., 3. Il voto medio di diploma è pari a 85,2/100 per le donne e 82,6/100 per gli uomini; la provenienza liceale riguarda il 77,9% delle laureate contro il 65,6% dei laureati.

ascendente, contribuendo all'innalzamento intergenerazionale del livello di istruzione. Al tempo stesso, la trasmissione del titolo genitoriale è più frequente tra gli uomini (45,2% nelle magistrali a ciclo unico, contro 33,2% delle donne), a conferma che le reti familiari e professionali continuano a svolgere un ruolo discriminante nell'accesso alle professioni liberali.⁶

Il paradosso si completa con il dato occupazionale: nonostante le laureate presentino un curriculum più brillante e più ricco di esperienze – il tirocinio curriculare riguarda il 64,7% delle donne contro il 55,3% degli uomini – le loro opportunità lavorative restano sistematicamente inferiori. Questo è il nucleo del cosiddetto *paradosso dell'istruzione*: le barriere strutturali non si frappongono all'accesso alla formazione, ma alla valorizzazione di quella formazione nel mercato del lavoro e nei ruoli di vertice.⁷

4. *La segregazione nell'accademia: dalla leaky pipeline al glass ceiling*

4.1. *La struttura a forbice nel percorso accademico*

Il Rapporto ANVUR 2023 documenta il fenomeno della *struttura a forbice* (o *leaky pipeline*): la rappresentanza femminile, maggioritaria tra gli studenti, si riduce progressivamente man mano che si avanza nella carriera accademica. I dati AlmaLaurea 2026 precisano questa dinamica con un elemento cruciale: la quota di donne tra i dottori di ricerca scende al 49,7%, già al di sotto della parità, segnalando che la perdita inizia prima ancora che la carriera strutturata abbia inizio.

A livello di carriera strutturata, i dati ANVUR confermano che le donne coprono il 27,0% delle posizioni di professore ordinario nel 2022, rispetto al 20,9% del 2012: un progresso reale, ma ancora lontano dalla soglia della parità sostanziale. Nei ruoli di governo degli atenei la soglia si abbassa ulteriormente: nel 2022 soltanto 12 rettrici su 99 (12,1%), a conferma di un *glass ceiling* tanto più spesso quanto più alta è la posizione istituzionale considerata. La traiettoria successiva segnala tuttavia un'accelerazione: le rettrici passano al 20% nell'anno accademico 2024-25 (17 su

⁶ ALMALAUREA, *Rapporto di genere 2026*, cit., 3. Nelle lauree magistrali a ciclo unico le donne ereditano il titolo genitoriale nel 33,2% dei casi contro il 45,2% degli uomini.

⁷ ANVUR, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2023*, Roma, 2024

85 atenei CRUI) e raggiungono il 25,9% (22 su 85) nei dati aggiornati ad aprile 2026. Si tratta di un'inversione di tendenza significativa che tuttavia non muta il quadro strutturale: le donne restano ampiamente sottorappresentate ai vertici degli atenei rispetto alla loro quota tra i laureati e tra i docenti, a conferma di un *glass ceiling* tanto più spesso quanto più alta è la posizione istituzionale considerata.

4.2. *La segregazione orizzontale nelle discipline STEM*

Il Rapporto AlmaLaurea 2026 dedica un focus specifico alle discipline STEM, restituendo un quadro preoccupante per la sua stabilità: la presenza femminile è pari al 41,1% ed è rimasta invariata dal 2015. Tra i dottori di ricerca STEM la quota scende al 36,7%, mentre nelle altre aree disciplinari le donne superano il 50%.⁸

AlmaLaurea evidenzia che la segregazione di genere nei percorsi STEM non può essere ricondotta a fattori individuali: essa riflette l'effetto cumulativo di condizionamenti sociali e culturali che agiscono lungo l'intero percorso formativo, già a partire dalla scuola secondaria. Le scelte universitarie non sono l'origine delle disuguaglianze, ma il loro esito. Significativo il dato sull'eredità formativa: le donne raccolgono il testimone dal genitore soprattutto negli ambiti più orientati all'innovazione tecnologica (17,9% contro 16,3% degli uomini), in particolare quando il titolo STEM è posseduto dal padre. La trasmissione intergenerazionale della formazione scientifica alle figlie è dunque possibile, ma richiede un modello di riferimento esplicito e prossimo.

I dati UniPa confermano questa polarizzazione: le donne sono oltre il 90% delle iscritte nell'area dell'Istruzione e predominano nell'area umanistico-sanitaria, mentre gli uomini prevalgono nettamente in ICT (90,2%) e Ingegneria (circa 70%).

⁸ ALMALAUREA, *Rapporto di genere 2026*, cit., 4. La quota femminile nelle STEM è invariata rispetto al 2015. Tra i dottori di ricerca STEM la presenza femminile scende al 36,7%, contro oltre il 50% nelle altre aree disciplinari.

5. *Gli esiti occupazionali: un gap che si consolida nel tempo*

5.1. *Tassi di occupazione e differenziali di genere*

Il Rapporto AlmaLaurea 2026 offre una ricostruzione sistematica degli esiti occupazionali a uno, tre e cinque anni dalla laurea. A un anno dal titolo, il differenziale di genere a favore degli uomini è pari a 3,3 punti percentuali tra i laureati di primo livello e a 5,2 punti tra quelli di secondo livello. A cinque anni dalla laurea magistrale il tasso di occupazione è dell'88,2% per le donne contro il 91,9% per gli uomini, con un differenziale residuo di 3,7 punti.⁹

Un fattore amplificatore è la presenza di figli: per le donne con prole il divario occupazionale si allarga ulteriormente, a conferma che il lavoro di cura continua a gravare asimmetricamente sulle traiettorie professionali femminili.¹⁰

5.2. *Qualità del lavoro e divario retributivo*

Le differenze emergono non soltanto nell'accesso al lavoro, ma nella qualità e nel riconoscimento del lavoro ottenuto. A cinque anni dalla laurea magistrale, gli uomini presentano più frequentemente contratti a tempo indeterminato (57,8% contro 52,1%) e attività in proprio (15,8% contro 14,7%); le donne sono sovrarappresentate nei contratti a tempo determinato (16,4% contro 9,6%), legati anche alla loro maggiore presenza nel settore pubblico.

Il divario retributivo è persistente e significativo. A cinque anni dalla laurea magistrale, la retribuzione mensile netta media è pari a 1.722 euro per le donne e 2.012 euro per gli uomini, con un gap di circa il 15%. Questo differenziale si riproduce tra chi lavora all'estero (2.579 euro contro 2.993, +16%) e persiste nelle STEM (1.842 euro contro 2.125, +15,4%).

Un segnale positivo riguarda l'evoluzione delle aspettative retributive delle laureate: nell'ultimo decennio la retribuzione minima attesa alla vigilia della laurea è cresciuta del 32,8% per le donne e del 26,8% per gli uomini.

⁹ ALMALAUREA, *Rapporto di genere 2026*, cit., 5. Il differenziale di genere nel tasso di occupazione a un anno è pari a 3,3 p.p. (primo livello) e 5,2 p.p. (secondo livello). A cinque anni scende rispettivamente a 1,6 e 3,7 p.p.

¹⁰ ALMALAUREA, *Rapporto di genere 2026*, cit., 6. Tra le lavoratrici con figli il differenziale di occupazione si amplia ulteriormente rispetto alla media.

ni, con una riduzione della disponibilità ad accettare lavori non coerenti con il titolo (19,3% nel 2024 contro 28,0% nel 2016) e una convergenza delle aspirazioni di carriera, autonomia e prestigio verso quelle maschili. Permane tuttavia un divario di aspettative dell'8,4% a sfavore delle donne.

6. *Gli strumenti europei per la parità negli atenei: GEP e Bilancio di Genere*

L'Unione Europea ha affiancato agli obiettivi politici sulla parità di genere una dotazione di strumenti operativi vincolanti, pensati per rendere le istituzioni accademiche capaci di analizzare, programmare e rendicontare l'equità di genere in modo sistematico. I due principali sono il *Gender Equality Plan* (GEP) e il Bilancio di Genere (BdG). Questi strumenti sono complementari: il GEP definisce la strategia e le azioni da intraprendere; il BdG misura la distribuzione effettiva delle risorse e documenta i risultati. Entrambi devono integrarsi nel ciclo di programmazione e rendicontazione dell'ateneo per produrre effetti duraturi.

6.1. *Il Gender Equality Plan (GEP)*

Il GEP è definito come un insieme strutturato di impegni e azioni che mirano a promuovere l'uguaglianza di genere all'interno di un'organizzazione attraverso un processo di cambiamento istituzionale e culturale. Non si tratta di un documento puramente dichiarativo: il GEP deve contenere obiettivi chiari, azioni dettagliate, un'allocatione esplicita di risorse e un sistema di monitoraggio basato su indicatori quantificabili.¹¹

Un GEP efficace, secondo la *Horizon Europe Guidance on Gender Equality Plans (GEPs)*, deve fondarsi su un modello di cambiamento strutturale che attraversa l'intera organizzazione – dalla dirigenza di vertice al personale, agli studenti – e che si articola in quattro fasi tipiche: un'analisi o audit (raccolta di dati disaggregati e identificazione delle cause delle disuguaglianze); una fase di pianificazione (definizione di obiettivi, azioni, responsabilità e risorse); una fase di attuazione (includere sensibilizzazione e formazione per creare consenso interno); una fase di monitoraggio e valutazione (verifica periodica dei progressi

¹¹ Commissione europea, *Horizon Europe. Guidance on Gender Equality Plans*, 2022.

con indicatori quantitativi e qualitativi). Queste fasi formano un ciclo continuo di auto-riflessione e revisione dei processi.

Per le istituzioni accademiche italiane, il GEP rappresenta l'inclusione di una prospettiva di genere (*gender mainstreaming*) all'interno del Piano Strategico di Ateneo: non un piano a sé stante, ma una dimensione trasversale che attraversa le scelte di governance, di reclutamento, di allocazione delle risorse e di organizzazione della didattica e della ricerca. Il GEP deve essere redatto in continuità con il Bilancio di Genere.

Con il programma Horizon Europe, a partire dal 2022 il GEP è diventato un requisito di ammissibilità per enti pubblici, istituti di istruzione superiore e organizzazioni di ricerca negli Stati UE o nei paesi associati che intendano partecipare ai bandi europei. Per essere conforme, un GEP deve soddisfare quattro requisiti minimi di processo: (i) essere un documento pubblico, approvato dalla dirigenza di vertice e comunicato attivamente all'interno dell'istituzione; (ii) disporre di risorse dedicate e competenze specifiche sull'uguaglianza di genere; (iii) prevedere la raccolta di dati disaggregati per sesso/genere e un sistema di monitoraggio annuale tramite indicatori; (iv) includere azioni sistematiche di formazione sul *gender bias* inconsapevole, rivolte a tutto il personale e ai decisori.

La Commissione europea raccomanda inoltre che il GEP affronti cinque aree tematiche: (1) equilibrio vita privata/vita lavorativa e cultura organizzativa inclusiva; (2) equilibrio di genere nelle posizioni di vertice e negli organi decisionali; (3) uguaglianza di genere nel reclutamento e nelle progressioni di carriera; (4) integrazione della dimensione di genere nei contenuti della ricerca e nei programmi didattici; (5) misure contro la violenza di genere, comprese le molestie sessuali.

6.2. Il Bilancio di Genere (BdG)

Il Bilancio di Genere è uno strumento di analisi e programmazione che consente di rispondere a una domanda apparentemente semplice, ma di risposta tutt'altro che scontata: le risorse disponibili vengono distribuite in modo equo tra i generi? E le politiche adottate producono effettivamente una riduzione delle disuguaglianze? Il BdG non è un bilancio separato, né un'operazione meramente contabile: è la *rilettura in chiave di genere* del bilancio ordinario dell'ateneo, che consente di rendere visibili effetti e impatti che altrimenti rimarrebbero nascosti nelle cifre aggregate.

Il BdG si articola in due parti principali. La prima è un'*analisi di contesto*: una fotografia sistematica della distribuzione di genere lungo quattro componenti – la componente studentesca, il personale docente e ricercatore, il personale tecnico-amministrativo (TAB) e gli incarichi di governo. Questa analisi mira a misurare due fenomeni distinti. Il primo è la *segregazione verticale* (o *glass ceiling*), ovvero la maggiore difficoltà che le donne incontrano nell'accesso e nell'avanzamento verso i ruoli apicali: per quantificarla si utilizza il *Glass Ceiling Index* (GCI), che misura il rapporto tra la quota femminile ai livelli inferiori e quella ai livelli superiori di carriera. Il secondo fenomeno è la *segregazione orizzontale*, ovvero la concentrazione di un genere in specifici campi di studio o aree professionali (ad esempio, donne nell'area dell'Istruzione e nelle discipline umanistiche; uomini in ICT e Ingegneria). La seconda parte del BdG è la *valutazione delle azioni e delle politiche*: il monitoraggio dell'impatto delle misure adottate e delle spese sostenute, che consente di verificare se gli interventi programmati hanno prodotto i risultati attesi.¹²

Il cuore analitico del BdG è il *ciclo del gender budgeting*, che si sviluppa in tre fasi. La fase di *programmazione (ex ante)*: l'analisi di contesto individua le criticità e funge da impulso per programmare misure specifiche, che devono incidere sul Piano Strategico e sull'assegnazione delle risorse, non limitarsi al solo Piano delle Azioni Positive (PAP). La fase di *classificazione delle spese*: il BdG riclassifica le spese dell'ateneo in tre categorie: costi non quantificabili in base al genere (ad esempio gli ammortamenti); costi *sensibili al genere (gender sensitive)*, ovvero quelli che producono un impatto diverso su uomini e donne (ad esempio retribuzioni, borse di studio, spese di welfare) e costi *finalizzati a ridurre le disuguaglianze*, ovvero le spese deliberatamente destinate a correggere i divari rilevati (ad esempio contributi per asili nido, formazione sulla medicina di genere, misure di sostegno alla genitorialità). La fase di *rendicontazione (ex post)* verifica i risultati ottenuti (esito immediato delle azioni) e gli impatti strutturali (cambiamento a lungo termine), confrontando gli impegni di bilancio con i costi effettivamente sostenuti.¹³

Per garantire la comparabilità tra atenei e con i dati europei, le Linee guida CRUI del 2019 forniscono una metodologia standardizzata con indicatori armonizzati con quelli del MUR e di *She Figures* – la pubblica-

¹² CRUI, *Linee guida per il Bilancio di Genere negli Atenei italiani*, Roma, 2019

¹³ CRUI, *Linee guida per il Bilancio di Genere*, cit., cap. 3.

zione triennale della Direzione Generale per la Ricerca e l'Innovazione della Commissione europea dedicata al monitoraggio della parità di genere nella ricerca e nell'innovazione (R&I) nell'UE e nei paesi associati.¹⁴ Per essere efficace, il BdG deve integrarsi nel ciclo di bilancio e di programmazione dell'ateneo – piano strategico, PAP, bilancio triennale e annuale, piano integrato, rendiconto, relazione sulla performance, relazione del Nucleo di Valutazione – e non ridursi a un esercizio descrittivo e autoreferenziale.

In altre parole, GEP e BdG si collocano in una relazione di reciproca alimentazione: il BdG fornisce la base conoscitiva (i dati di contesto e la misurazione degli impatti) che rende possibile la programmazione delle azioni del GEP; il GEP traduce quella conoscenza in impegni operativi e ne orienta la revisione periodica. Senza questa integrazione, entrambi gli strumenti rischiano di restare documenti formalmente inappuntabili ma sostanzialmente inerti.

7. *Le politiche di inclusione e per l'uguaglianza di genere: il caso UniPa*

L'Università degli Studi di Palermo rappresenta un caso di studio rilevante per analizzare come le politiche di genere, per essere efficaci e produrre risultati tangibili, debbano – e possano – essere integrate nella governance accademica in modo strutturale e non episodico.

Nella maggior parte degli atenei italiani – e fino al 2021 anche a Palermo – le tematiche dell'inclusione e delle pari opportunità sono state confinate ai margini delle azioni di governance.

Con il mandato rettorale inaugurato nel 2021, le politiche di genere, di inclusione e di pari opportunità dell'Università di Palermo sono state al centro di una piccola 'rivoluzione', che è partita da un'azione politica semplice e facilmente individuabile. La 'squadra' dei prorettori, designati

¹⁴ Attiva dal 2003, fornisce oltre 100 indicatori comparabili che seguono la «traiettoria di carriera» di donne e uomini dal dottorato all'ingresso nel mercato del lavoro fino ai ruoli decisionali. L'edizione 2024 introduce anche un indice composito (*She Figures Index*) per misurare il progresso degli Stati membri verso la parità di genere nella R&I della Commissione europea, che monitora la posizione delle donne nella ricerca e nell'istruzione superiore nell'UE. (https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/gender-equality-research-and-innovation-not-progressing-fast-enough-according-new-she-figures-report-2025-02-11_en).

dal Rettore Midiri, è stata pensata nel rispetto dell'equilibrio di genere. E inoltre, proprio per rendere manifesta questa centralità, è stato istituito il Prorettorato all'Inclusione, Pari Opportunità e Politiche di Genere. La scelta di dedicare un prorettorato – e non una semplice delega – a queste tematiche ha significato peso specifico diverso negli organi accademici, risorse umane e finanziarie dedicate e capacità di incidere direttamente sui processi decisionali.

La scelta della *governance* – l'elemento che possiamo definire 'politico' – ha attivato il percorso di modifica dell'elemento normativo. In considerazione della scarsa presenza femminile negli organi di governo, lo Statuto di Ateneo è stato modificato con l'introduzione di meccanismi di garanzia quali la doppia preferenza di genere per l'elezione dei componenti del Senato Accademico e la obbligatorietà che uno dei quattro componenti elettivi del Consiglio di Amministrazione appartenga al genere meno rappresentato. Anche la struttura amministrativa è stata ridisegnata attraverso l'attivazione di due settori dedicati (*Inclusione e Pari Opportunità e Politiche di Genere e Welfare*) in luogo della precedente – e unica – unità organizzativa che si occupava esclusivamente della disabilità.

Questa azione sinergica – *governance*, norme e amministrazione – è un elemento essenziale per portare avanti azioni efficaci in un ambito che ha carattere esplicitamente trasversale: le azioni sono rivolte all'intera comunità UniPa – studenti, docenti, personale tecnico-amministrativo – e si estendono al territorio e alla città di Palermo. Nel caso specifico, queste politiche hanno seguito la strada maestra tracciata dal GEP di UniPa, elaborato e approvato nella primavera del 2022.

Soltanto a titolo esemplificativo, elenco alcune delle azioni portate avanti dall'attivazione del GEP¹⁵

7.1. I servizi per la tutela, il benessere e l'inclusione

Sul piano della tutela dalle violenze e discriminazioni, l'ateneo ha adottato un *Codice di condotta per la prevenzione delle violenze, molestie e discriminazioni*, ha istituito la figura della Consigliera di Fiducia – avvocatessa esperta in diritto di famiglia e minorile, con specifiche competenze in materia di violenza di

¹⁵ Tutte le informazioni relative alle politiche di genere e di inclusione e pari opportunità dell'Università di Palermo sono reperibili sulla pagina Pari Opportunità del portale di Ateneo (<https://www.unipa.it/ateneo/pari-opportunita>).

genere, che riceve settimanalmente in sede – e ha attivato uno Sportello anti-violenza per le pari opportunità, con accesso diretto e contatti riservati per tutta la comunità accademica.

Sul piano del benessere psicologico, è stato istituito il Servizio Integrato d'Ateneo per il Supporto Psicologico (SIASP) è un servizio gratuito rivolto a tutti gli studenti che si trovano in condizioni di difficoltà emotiva o relazionale connesse alla vita universitaria. Il servizio si articola in una fase di accoglienza, con colloquio di consultazione, e in un successivo percorso di supporto personalizzato.

Parte integrante delle politiche dell'inclusione, le carriere alias per studentesse e studenti in attesa di modifica dell'attribuzione del sesso o che non si riconoscono nel genere assegnato alla nascita; l'istituzione del Centro per la Neurodiversità e la Disabilità (CeNDIs); l'ampliamento dei servizi dedicati ai genitori con l'attivazione della scuola dell'infanzia 3-6 anni a completamento del servizio 0-6 dell'*Università dei Piccoli*; i percorsi formativi per detenuti negli istituti penitenziari, attraverso il Polo Universitario Penitenziario.

Il carattere trasversale dell'approccio implica che inclusione e parità non siano temi separati, ma dimensioni di un'unica strategia istituzionale.

7.2. *La dimensione scientifica e didattica*

Seguendo le indicazioni contenute nell'area 4 del GEP, le politiche di genere devono essere valorizzate anche negli ambiti che più specificamente caratterizzano la *mission* universitaria: ricerca e didattica. In questa direzione va letta l'istituzione del Centro Artemisia per gli studi e le politiche di genere, che mira ad essere il riferimento scientifico dell'ateneo per la ricerca, il coordinamento, la formazione e la terza missione in materia di genere. Il Centro svolge attività di impulso alla ricerca sulle politiche di genere, di lotta agli stereotipi, di contrasto alla violenza di genere e alla violenza sull'identità ed espressione di genere, di valorizzazione delle diversità e dell'inclusione. Promuove il dialogo con centri di ricerca nazionali e internazionali, con il sistema scolastico, con le rappresentanze studentesche e con la società civile. Ogni anno il Centro conferisce il Premio Artemisia, destinato a riconoscere contributi significativi nel campo degli studi e delle politiche di genere.

Sul piano della formazione avanzata, il Dottorato di ateneo in Studi di Genere è attivo in forma associata dal XVIII ciclo, con accordi di co-finanziamento con gli atenei di Messina, Catania, Milano Statale, Bari Aldo

Moro e con istituzioni internazionali come la Universidade Federal do Paraná e la Academia Interamericana de Derechos Humanos di Coahuila. Il Collegio docenti conta circa 50 membri provenienti da cinque aree CUN e da undici atenei italiani.

7.3. I risultati misurabili: due esempi

I risultati di questo processo di riforma, rilevati a distanza di alcuni anni dall'avvio, mostrano una dinamica di cambiamento che in alcuni ambiti supera la media nazionale.

Faccio qui soltanto due esempi. Il primo riguarda la governance. La prima tornata elettorale, immediatamente successiva alla riforma dello Statuto (2022) aveva restituito segnali contraddittori: grazie alla doppia preferenza di genere, le donne erano le più votate al Senato Accademico, ma le candidature femminili erano soltanto due; nel Consiglio di Amministrazione era stata eletta una sola donna, proprio grazie alla modifica statutaria. I dati della tornata successiva restituiscono un quadro assai differente: cinque candidature femminili contro tre maschili, in Consiglio di Amministrazione; i primi quattro candidati per numero di voti sono risultati donne e il genere meno rappresentato è diventato quello maschile.

La comparazione fra i dati del 2022 e quelli del 2025, a mio avviso, rivela chiaramente le modifiche normative, da sole, non sono sufficienti a determinare il cambiamento. Esse sono necessarie, ovviamente, ma per essere realmente efficaci devono essere supportate e costantemente accompagnate da un'azione politica continuativa e convinta; altrimenti, come dimostra il confronto tra le due tornate elettorali, esse producono risultati modesti.

Quanto alla progressione accademica, la percentuale di professoressesse ordinarie a UniPa è passata dal 26% al 31.12.2021 – tre punti sotto la media nazionale – al 33,7% – dato attuale, superando di quasi cinque punti la media nazionale (29%).

Ovviamente i meccanismi concorsuali di reclutamento e di avanzamento di carriera accademica sono regolati dalla normativa nazionale e sottratti per definizione all'intervento diretto delle politiche di ateneo. Eppure i dati sono inequivocabili. L'Università di Palermo in cinque anni ha quasi superato la media nazionale cresce più rapidamente della media del sistema. Questo è evidente se proviamo a comparare il grafico precedente con uno analogo che riguarda gli altri atenei statali:

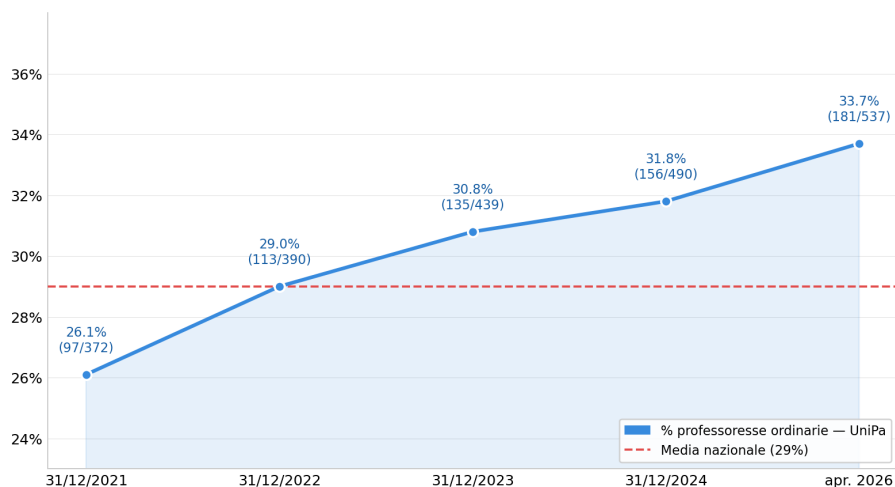


Grafico 1: professori ordinari UniPa dal 31.12.2021 ad oggi

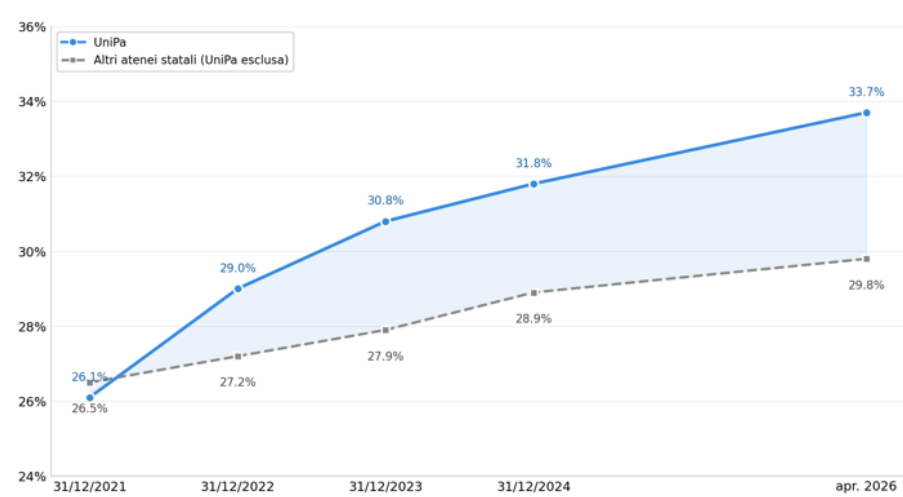


Grafico 2: UniPa vs. gli altri Atenei statali dal 31.12.2021 ad oggi

È dunque ragionevole sostenere che un'attenzione istituzionale costante e strutturata alle politiche di genere – nella governance, nella cultura organizzativa, nella visibilità dei modelli di riferimento – produca effetti anche dove non può intervenire direttamente.

8. *Questioni aperte e prospettive*

Nonostante quanto adesso affermato, il quadro delineato, complessivamente, mostra ancora alcune questioni irrisolte.

Il primo nodo riguarda la valutazione. I processi di accreditamento AVA non includono indicatori sulle politiche di genere, riducendo l'incentivo istituzionale a investire in questo ambito. Il disallineamento con le aspettative europee legate al GEP è palese. La transizione verso AVA4, attualmente in fase di elaborazione, rappresenta l'opportunità per colmare questa lacuna: senza una valutazione che misuri anche l'equità di genere e le politiche messe in atto per colmare il *gender gap* il sistema universitario rischia di investire risorse in modo disomogeneo e di non avere piena consapevolezza dei progressi compiuti e delle criticità persistenti. Il secondo nodo attiene alla sostanzialità degli interventi. Il confronto tra le due tornate elettorali di UniPa mostra con chiarezza che le sole modifiche normative – senza azione politica continuativa, risorse dedicate e presidio – producono risultati modesti. Il cambiamento strutturale richiede costanza temporale e capacità di riadattamento. Il terzo nodo è la segregazione orizzontale nelle STEM, invariata dal 2015. Essa non si origina all'università ma vi arriva già formata. Interventi efficaci richiedono un approccio di sistema che coinvolga famiglie e scuola secondaria, e non può essere delegato ai soli atenei. Il quarto nodo riguarda la dimensione geografica. I dati AlmaLaurea 2026 mostrano che la mobilità per studio e lavoro è sistematicamente più contenuta tra le donne in tutte le ripartizioni territoriali. Nel Mezzogiorno questo effetto si somma alla perdita di capitale umano verso Nord: le laureate meridionali rischiano di essere intrappolate in un doppio svantaggio di genere e geografico. L'esperienza di UniPa, ateneo del Mezzogiorno che supera la media nazionale sugli indicatori di genere, mostra che questa doppia penalizzazione non è un destino inevitabile, ma richiede politiche deliberatamente orientate.

In conclusione, i dati documentano un paradosso italiano persistente: le donne entrano all'università in maggioranza, eccellono nei risultati e investono di più nella propria formazione, ma quando ne escono hanno retribuzioni inferiori, contratti più precari e prospettive di carriera più anguste. Questo non è il risultato di scelte individuali, ma di un sistema che produce disuguaglianze attraverso stereotipi disciplinari, asimmetrie nel carico di cura, reti di accesso selettive per genere e meccanismi di selezione accademica che non considerano la dimensione di genere.

Il caso dell'Università di Palermo mostra che un'azione strutturale, radicata nella governance e dotata di risorse adeguate, produce risultati misurabili: la quota di professoressse ordinarie supera la media nazionale, la composizione degli organi di governo si è rovesciata in direzione della parità, e l'ateneo ha costruito un sistema integrato di servizi – tutela, benessere, identità, genitorialità, ricerca – che affronta le disuguaglianze come fenomeno multidimensionale. Non si tratta di un caso eccezionale, ma di una dimostrazione di praticabilità: il cambiamento è possibile a condizione che la parità non resti un tema di delega, ma diventi una componente strutturale della governance accademica.

L'integrazione delle politiche di inclusione e di genere nei processi di accreditamento AVA e la piena attuazione del ciclo GEP-BdG rappresentano, in questa prospettiva, le frontiere più urgenti. L'analisi del caso UniPa è particolarmente significativa nel contesto di un convegno dedicato ai sistemi di controllo e ai processi di riforma universitaria: dimostra che la parità di genere non è un tema laterale rispetto alla governance accademica, ma ne è una dimensione costitutiva e come tale deve essere considerata.

Abstract

Il contributo analizza il fenomeno del gender gap nell'accademia italiana, collocandolo nel quadro più ampio delle politiche europee per la parità di genere. A partire dai dati del *Global Gender Gap Report 2025*, dell'Indice di Parità di Genere UE 2024, del Rapporto ANVUR 2023 e del Rapporto di Genere AlmaLaurea 2026, si documenta il paradosso italiano: eccellenza nei livelli di istruzione femminile accompagnata da una persistente sottorappresentazione delle donne nei ruoli accademici apicali (*glass ceiling*). Il saggio esamina le conseguenze di questo squilibrio in termini di efficienza istituzionale e qualità della ricerca, illustra gli strumenti normativi europei – Gender Equality Plan e Bilancio di Genere – e discute le politiche di inclusione e per l'uguaglianza di genere sviluppate dall'Università degli Studi di Palermo come esempio di intervento strutturale a livello di ateneo.

Parole chiave: parità di genere, inclusione, accademia, glass ceiling, leaky pipeline, STEM, esiti occupazionali, Gender Equality Plan, bilancio di genere, politiche universitarie.

Gender gap and academic governance.
The case of the University of Palermo (2021–2026)

This paper analyses the gender gap in Italian academia within the broader framework of European gender equality policies. Drawing on data from the *Global Gender Gap Report 2025*, the EU Gender Equality Index 2024, the ANVUR Report 2023 and the AlmaLaurea Gender Report 2026, it documents the Italian paradox: excellence in female educational attainment alongside persistent underrepresentation of women in senior academic positions (*glass ceiling*). The paper examines the consequences of this imbalance in terms of institutional efficiency and research quality, outlines the European normative instruments – Gender Equality Plan and Gender Budgeting – and discusses the inclusion and gender equality policies developed at the University of Palermo as a paradigmatic example of structural institutional intervention.

Keywords: gender equality, inclusion, academia, glass ceiling, leaky pipeline, STEM, employment outcomes, Gender Equality Plan, gender budgeting, university policies.

IV SESSIONE

Gli attuali processi di riforma

Gli attuali processi di riforma

di Sergio Perongini

Buongiorno a tutti, grazie per essere qui. Un ringraziamento al Magnifico Rettore dell'Università di Palermo, Prof. Massimo Midiri e agli organizzatori di questa importante occasione di incontro e, in particolare, all'amica e collega prof. Maria Immordino e alla prof. Caterina Ventimiglia per l'invito a presiedere la quarta sezione di questo importante Convegno, dedicata all'esame degli attuali processi di riforma dell'università.

Nel suo corso, avremo la possibilità di ascoltare le relazioni di Massimo Rubechi, Ruggero Dipace, Alessandro Morelli, Fabrizio Tiganò, Alfredo Contieri, Elisa D'Alterio, Nicola Gullo e Gaetano Armao.

Oggetto d'esame da parte dei prestigiosi relatori saranno le norme oggi approvate in Senato.

In particolare, la riforma in corso di approvazione costituisce una modifica epocale, che apre una fase differente rispetto al quadro normativo che si è consolidato a partire dalla riforma Gelmini.

Al solo fine di mantenermi in tempi ristretti e sperando di non incorrere in esemplificazioni banalizzanti, potremmo sostenere che dall'Università dei Baroni, vale a dire quella che veniva governata da autorevoli Maestri, ma solo da loro, siamo transitati, con la riforma Gelmini, verso un modello di Università governato dall'Accademia nel suo complesso per quanto concerne il reclutamento e da tutte le componenti dell'Università (personale docente, non docente e studenti) per quanto concerne l'organizzazione dei singoli atenei rispetto agli ambiti della didattica e della ricerca. Si tratta certamente di un modello da dover ulteriormente perfezionare, ma già proiettato a ricercare contenuti organizzativi e regole di funzionamento più adeguate a una organizzazione moderna e democratica degli atenei. Con la riforma in esame, approdiamo a un'ulteriore evoluzione del sistema che concentra nel Ministero alcune decisive e fondamentali attività di programmazione, direzione e sviluppo, innestando una potenziale inversione rispetto all'impianto che riconosceva l'autonomia degli atenei.

Un aspetto che attrae particolarmente l'attenzione è quello relativo

ai criteri di reclutamento, i quali posseggono – nella dinamica universitaria – una valenza di importanza significativa poiché interferiscono con tanti altri aspetti fra i quali, principalmente, la qualità della ricerca. Infatti, occorre osservare che reclutamento, ricerca e innovazione rappresentano il cuore pulsante dell'università pubblica, in assenza dei quali subiscono una irreversibile dequotazione anche gli altri compiti dell'Università, tra cui emergono, soprattutto negli ultimi anni quelli relativi alla terza missione, la quale subirà inevitabilmente battute di arresto se l'Università pubblica non sarà all'altezza di assicurare un elevato standard nel reclutamento, nella ricerca e nella capacità di imprimere lo sviluppo delle innovazioni scientifiche, culturali e sociali.

Per quanto concerne i criteri di accesso alla carriera universitaria, le norme approvate dal Senato rendono il Ministro arbitro dei criteri di accesso, conferendogli il potere di stabilirli volta per volta.

In questa scelta vi sono due criticità.

La prima è rappresentata dalla variabilità del tempo dei criteri di accesso, la quale contrasterà con lo sviluppo stabile di percorsi capaci di rafforzare e solidificare i processi formativi dei singoli aspiranti all'accesso alla carriera universitaria.

La seconda criticità è data dal fatto che, conferendo al Ministro il compito di dettare i parametri per l'accesso, si realizzerà la tendenza a trasformare questi ultimi esclusivamente in parametri meramente formali, inidonei a percepire l'originalità, l'innovatività, la razionalità, la fondatezza logica e scientifica del prodotto della ricerca, con conseguente preclusione della piena valutazione e valorizzazione della maturazione scientifica del suo autore.

Invero, indicando parametri per l'accesso alla carriera universitaria automaticamente si rappresentano anche i connotati che il prodotto della ricerca deve avere per poter essere valutato positivamente ai fini dell'accesso e della progressione in carriera accademica. Se il criterio per l'accesso ha natura meramente formale, così come non può che essere un criterio dettato dal Ministero, il prodotto della ricerca scientifica privilegerà il conseguimento dei criteri formali trascurando la sua innovatività sostanziale.

Invece di potenziare l'abilitazione scientifica nazionale, eliminandone le criticità e sviluppandone i profili positivi, si è perseguita la strada inversa che condurrà inevitabilmente a svilire la qualificazione dell'aspirante

docente universitario, con l'effetto pregiudizievole di carattere trasversale di svuotare il livello scientifico nazionale. Le commissioni locali assumeranno un ruolo centrale, con il rischio che il "localismo" non consentirà il ricorso a criteri selettivi imparziali e oggettivi.

In linea con i processi di accentramento e di qualificazione formale dei criteri per l'accesso alla carriera universitaria e per la valutazione dei prodotti della ricerca sono anche tutti gli altri interventi del legislatore nei diversi settori dell'Università. Assistiamo a una dequotazione del ruolo e delle potenzialità delle università pubbliche, con il conferimento di posizioni privilegiate alle università telematiche private; si è in presenza di un'evidente contrazione dell'autonomia universitaria, seguita da processi di accentramento del governo degli atenei, fra i quali è significativa la prevista estensione della durata in carica dei Rettori. Anche l'Anvur subisce profonde modifiche e innovazioni, che appaiono orientate a non innescare il miglioramento dell'efficacia delle sue funzioni e a sviluppare le sue potenzialità, bensì a potenziare il ruolo di direzione, gestione e controllo del Ministro.

Le relazioni, che si collocano nella quarta sezione del convegno, apporteranno un contributo prezioso e proficuo su tutti i detti temi.

I processi di riforma del sistema universitario tra garanzie di sviluppo e profili di criticità

di Ruggiero Dipace

SOMMARIO: 1. Alcune considerazioni di contesto – 2. Le prospettive di riforma del finanziamento del sistema universitario – 3. La *governance* universitaria: il difficile equilibrio tra autonomia e coordinamento – 4. Didattica e accreditamento: il DM 1835/2024 e la nuova stagione della formazione digitale – 5. La riforma del reclutamento e carriera accademica – 6. La riforma dei settori scientifico-disciplinari (DM 639/2024) – 7. Brevi considerazioni conclusive

1. *Alcune considerazioni di contesto*

Le riforme degli ultimi anni – dall’accreditamento dei corsi di studio, alla revisione dei settori scientifico-disciplinari, al reclutamento, fino al complesso tema del finanziamento – incidono su aspetti centrali della vita accademica e interrogano i principi costituzionali che fondano l’istituzione universitaria: libertà della ricerca, autonomia didattica e organizzativa, la promozione della cultura e della scienza. Il processo riformatore però non procede per passi lineari ma per aggiustamenti successivi, talvolta armonici, talvolta contraddittori. In alcuni casi tali riforme delineano linee generali di sviluppo del sistema universitario, mentre in altri evidenziano criticità soprattutto con riferimento a evidenti asimmetrie che emergono osservando il sistema da vicino nella sua attuazione e nelle sue differenze dimensionali e territoriali.

Prima di esaminare il tema delle riforme nazionali, occorre rilevare che di recente l’Unione europea ha affrontato il tema dell’istruzione superiore in chiave innovativa con la Strategia europea per le università¹. La Comunicazione prevede un forte spinta per l’internazionalizzazione (in particolare, con il rafforzamento di rapporti di collaborazione tra università europee tramite alcuni specifici programmi come Erasmus plus, o il rilascio di un diploma europeo congiunto), l’interdisciplinarietà, la flessibilità dei percorsi e l’integrazione tra formazione, ricerca e innovazione. In via generale, viene affermato il ruolo dell’Università come mezzo essenziale per tutelare i valori democratici europei; come motore per lo

¹ COM(2022) 16 del 18 gennaio 2022

sviluppo soprattutto con riferimento alla transizione digitale e verde. L'Università viene concepita innanzitutto nella sua funzione sociale.

In tutte le economie dei paesi avanzati lo sviluppo e la crescita derivano dalla qualità del capitale umano e dall'avanzamento delle conoscenze scientifiche. Questo è uno dei compiti primari del sistema universitario che si compie attraverso la formazione di qualità dei giovani e lo sviluppo delle conoscenze attraverso la ricerca anche per competere in un mondo sempre più interconnesso.

La Comunicazione, però, evidenzia il grave problema del finanziamento. Un adeguato finanziamento si pone, infatti, come condizione strutturale imprescindibile per l'attuazione della Strategia. In particolare, essa rileva come gli Stati membri destinino mediamente circa lo 0,8 % del PIL all'istruzione terziaria, con forti disparità tra ordinamenti nazionali (da valori prossimi allo 0,3 % fino a circa l'1,7 %), e come la spesa pubblica per ricerca e sviluppo nel settore universitario si attesti intorno allo 0,48 % del PIL, livelli ritenuti insufficienti rispetto all'ampliamento delle missioni affidate alle università nello spazio europeo dell'istruzione e della ricerca. Tale sottofinanziamento risulta ulteriormente aggravato dall'incremento del numero degli studenti, dagli investimenti richiesti per la transizione verde e digitale e dalle esigenze emerse a seguito della crisi pandemica. In questo contesto, la Commissione chiarisce che i finanziamenti dell'Unione – stimati complessivamente in circa 80 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, provenienti da programmi quali Erasmus+, Orizzonte Europa, Europa digitale e dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza – devono essere intesi come complementari e non sostitutivi dei finanziamenti pubblici nazionali. Ne consegue l'invito agli Stati membri a rafforzare strutturalmente i propri sistemi di finanziamento universitario e a utilizzare le risorse europee come leva di riforma, superando modelli frammentati e rigidi in favore di meccanismi più stabili, flessibili e orientati alla qualità, alla cooperazione transnazionale e all'interdisciplinarietà, in coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione.

Uno degli strumenti di attuazione della strategia si rinviene nel PNRR (il piano italiano è stato approvato il 13 luglio 2021 con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea). La Strategia europea definisce infatti un nuovo paradigma dell'università come infrastruttura essenziale dello spazio pubblico europeo della conoscenza, chiamata a integrare in modo sistemico istruzione, ricerca, innovazione e servizio alla società; il

PNRR, traduce tale visione in riforme e investimenti sottoposti a condizionalità, obiettivi misurabili e scadenze temporali, incidendo concretamente sull'assetto organizzativo e funzionale del sistema universitario. In questa prospettiva, il PNRR non si limita a finanziare politiche già esistenti, ma diviene veicolo di europeizzazione sostanziale della cultura, allineando il sistema universitario nazionale alle priorità strategiche dell'Unione – cooperazione transnazionale, transizioni verde e digitale, inclusione sociale, attrattività delle carriere accademiche, competitività economica tra paesi europei– e contribuendo così alla costruzione di una *governance* multilivello della conoscenza, nella quale le università assumono un ruolo attivo nella realizzazione degli obiettivi comuni dell'integrazione europea.

Le misure del PNRR dedicate all'università, concentrate prevalentemente nella Missione 4 – Istruzione e Ricerca, hanno inciso in modo significativo sull'assetto del sistema universitario italiano, introducendo una combinazione di investimenti straordinari e riforme strutturali orientate alla modernizzazione, all'internazionalizzazione e all'integrazione con il sistema della ricerca e dell'innovazione². Nel loro complesso, tali misure hanno accelerato processi di trasformazione già in atto.

Sotto il profilo finanziario, il PNRR rappresenta una iniezione di risorse senza precedenti per il sistema universitario italiano ma la sua natura temporanea e straordinaria conferma, al tempo stesso, le considerazioni espresse dalla Commissione europea nella Strategia per le università circa la persistenza di un sottofinanziamento strutturale dell'istruzione superiore.

È chiaro, quindi, che il PNRR, pur rivestendo un indubbio ruolo di leva per la riforma del sistema, non può garantire, da solo, la sostenibilità di lungo periodo delle innovazioni introdotte.

Queste criticità sono state messe in luce anche dal recente Referto della Corte dei conti sul sistema universitario con il quale si rileva che esso rimane strutturalmente sottofinanziato, sia in termini comparativi europei sia rispetto all'ampliamento progressivo delle funzioni affidate alle uni-

² In particolare, gli interventi su dottorati innovativi, partenariati estesi, centri nazionali di ricerca, ecosistemi territoriali dell'innovazione e rafforzamento delle infrastrutture scientifiche hanno favorito una riconfigurazione del sistema in senso meno frammentato e più cooperativo, promuovendo logiche reticolari e consortili coerenti con il modello europeo. Sul versante sociale, l'ampliamento delle borse di studio e degli alloggi universitari ha rafforzato l'accesso all'istruzione terziaria, incidendo sulla dimensione dell'equità e della coesione territoriale.

versità (didattica, ricerca, innovazione, inclusione sociale, cooperazione internazionale)³. Si evidenziano alcune criticità strutturali delle modalità di finanziamento delle Università (in primo luogo con riferimento al Fondo di finanziamento ordinario, sul quale si tornerà in seguito) ma anche che il processo di ammodernamento del sistema universitario al quale ha contribuito il consistente innesto di risorse avvenuto con il PNRR, rischia di subire una battuta di arresto senza un rafforzamento strutturale del finanziamento ordinario; esiste il rischio concreto di dispersione del *know-how*, precarizzazione del personale e indebolimento delle strutture create. Per cui l'auspicio della Corte è quello di garantire la continuità finanziaria post-PNRR, anche attraverso strumenti dedicati.

Al contempo, un altro punto di partenza per un'analisi delle più recenti innovazioni deve partire dalla premessa fondamentale che nel nostro Paese non esiste "un" sistema universitario, bensì molte università, diverse tra loro per storia, dimensione, capacità, collocazione territoriale e vocazione scientifica.

Questa diversità non è un difetto: rappresenta una ricchezza, in linea con l'art. 9 della Costituzione, secondo cui la Repubblica promuove la cultura e la scienza su tutto il territorio nazionale. È da evidenziare che, in questo contesto, strumenti normativi identici, applicati a realtà profondamente diverse, possono produrre effetti asimmetrici e talvolta discriminatori.

Per comprendere l'impatto delle riforme occorre partire dal contesto.

L'università italiana affronta oggi almeno tre sfide sistemiche. Una crisi demografica senza precedenti, che riduce la platea degli studenti potenziali e produce effetti peculiari: gli atenei delle grandi città reggono, quelli periferici soffrono. Questo dato induce una riflessione sul ruolo che in futuro avranno le Università. In una fase di contrazione degli iscritti, ferma restando la qualità dei percorsi universitari, è necessario favorire l'inclusione degli studenti che, per condizioni sociali e territoriali, possono avere difficoltà a seguire determinati iter accademici, incrementando feno-

³ Relazione, approvata nell'adunanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 12 maggio 2025. Il documento evidenzia che la spesa pubblica per istruzione universitaria in Italia è pari a circa 0,85% del PIL, contro una media UE di circa 1,25%; la spesa pubblica per studente è significativamente inferiore alla media OCSE; a compensazione del basso investimento pubblico, si registra una maggiore incidenza della spesa privata delle famiglie, che rappresenta circa il 34% della spesa complessiva, ben oltre la media OCSE.

meni di abbandono; ciò anche in considerazione della funzione pubblica dell'Università. Non si tratterebbe di svilire il ruolo delle Università, anche perché rispetto alle medie europee in Italia si laureano meno studenti (soprattutto nelle triennali). Seguendo questa impostazione, piuttosto dovrebbero modificarsi alcuni componenti del finanziamento, come il costo standard basato sugli anni in corso (oggi uno studente viene “calcolato” ai fini del finanziamento se è in corso o al massimo solo per il primo anno fuori corso”).

Ulteriore sfida da affrontare riguarda la crescente polarizzazione territoriale, con un Mezzogiorno colpito da un calo di immatricolazioni, anche spesso a causa dello spopolamento di vaste aree, che compromette non solo la crescita degli atenei, ma la vitalità economica e sociale dei territori.

Infine, la trasformazione digitale della didattica e della ricerca, che ha modificato il modo di insegnare e di apprendere. Qui, lo dobbiamo ammettere, l'Università pubblica ha spesso mostrato un atteggiamento di diffidenza o di ritardo, lasciando quelle telematiche, private, ampi spazi di sviluppo che ora le università “tradizionali” stanno faticosamente cercando di colmare.

Se a tutto ciò aggiungiamo la pressione internazionale, la competizione nei ranking, la richiesta di professionalizzazione dei percorsi formativi e i vincoli finanziari, si comprende perché le riforme in corso non siano semplici aggiustamenti tecnici, ma veri e propri cambiamenti di paradigma.

2. *Le prospettive di riforma del finanziamento del sistema universitario*

Come visto, il tema del finanziamento risulta centrale per lo sviluppo del sistema universitario nazionale ed anzi ne rappresenta il punto più delicato⁴. È di tutta evidenza che nel sistema italiano di istruzione universitaria, il finanziamento pubblico non assolve soltanto a una funzione contabile, bensì svolge il ruolo di strumento di indirizzo dell'azione amministrativa, coerente con i principi di cui agli artt. 3, 9, 33, e 97 Cost. Ciò induce a ritenere che la trasformazione del finanziamento universi-

⁴ Per un recente studio sulle dinamiche e l'evoluzione della struttura del fondo di finanziamento ordinario si veda C. NOBILI e M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, Milano 2025.

tario negli ultimi trent'anni rappresenta un processo di ristrutturazione dell'intervento pubblico, il cui esito deve essere valutato anche alla luce degli obblighi costituzionali, tra cui quello fondamentale di promozione attiva della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, finalità essenziali delle Università.

Come noto con la legge 24 dicembre 1993, n. 537 è stato istituito il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) con l'intento di aumentare l'autonomia organizzativa degli atenei e introdurre forme di responsabilizzazione mediante il superamento dei capitoli vincolati.

Originariamente, infatti, l'FFO era caratterizzato da un meccanismo di allocazione delle risorse in cui l'amministrazione statale trasferiva agli atenei un ammontare complessivo e unitario di fondi, non rigidamente vincolato a singole voci di spesa, lasciando alle università un'ampia autonomia nella gestione e nell'impiego delle risorse (c.d. modello *block grant*). A fronte di tale autonomia gestionale, il controllo pubblico si esercitava prevalentemente *ex post*, attraverso strumenti di valutazione e rendicontazione dei risultati, piuttosto che mediante vincoli di destinazione *ex ante*. Tale modello garantiva l'autonomia universitaria di cui all'art. 33 Cost.; la sua progressiva erosione, attraverso l'introduzione di quote vincolate e finalizzazioni specifiche, segna il passaggio verso modelli di finanziamento maggiormente eterodiretti e orientati all'indirizzo amministrativo⁵.

L'evoluzione della struttura dell'FFO si è andata caratterizzando dall'introduzione, con il d.l. 10 novembre 2008, n. 180 (conv. con l. 9 gennaio 2009, n. 1), della quota premiale⁶. Si tratta di una vera svolta nel

⁵ Il Fondo di finanziamento ordinario delle università statali, come risultante dai decreti ministeriali di ripartizione più recenti (in particolare il D.M. di riparto FFO 2024 e le previsioni contenute nel D.M. n. 773/2024 sulla programmazione triennale 2024-2026), presenta una struttura articolata che si discosta in modo significativo dal modello originario di *block grant*. In base a tali atti, la quota base del FFO si compone oggi di una quota storica, ridottasi progressivamente fino a rappresentare circa il 20% del totale, e di una quota basata sul costo standard per studente, in costante crescita, pari a circa il 24-25%. A tali componenti si affianca una quota premiale, collegata ai risultati della ricerca, della didattica e della programmazione strategica, che incide per circa il 26-28%, nonché una quota perequativa di dimensione residuale (intorno all'1-2%). Completa il quadro un insieme di risorse vincolate a specifiche finalità legislative (no-tax area, piani straordinari di reclutamento, interventi settoriali), la cui incidenza complessiva supera il 25% del Fondo.

⁶ L'art. 2 del d.l. prevede che la quota premiale è ripartita sulla base: a) della qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi; b) della qualità della ricerca

modo di concepire il finanziamento delle università, coerente con l'adozione di logiche fondate sulla misurazione della *performance* e rappresenta un'applicazione in ambito universitario dei principi del "*New Public Management*". Tale modifica ha indubbiamente introdotto elementi di managerialità nella gestione degli Atenei, modificando radicalmente la visione rispetto al passato. L'evoluzione in tal senso dell'FFO ha avuto aspetti positivi e negativi. Infatti, da un lato l'aumento della quota premiale ha rafforzato la consapevolezza che le Università devono rispettare elevati standards di qualità nella ricerca ed ha rafforzato una cultura della valutazione in ambito universitario.

Tuttavia, l'attuale modello premiale determina effetti potenzialmente discriminatori per la diversa capacità degli atenei di partecipare alla competizione valutativa. E chiaramente ciò può derivare dal contesto anche territoriale ed economico in cui l'Università si colloca, nonché dalle dimensioni e dalla vocazione delle stesse. Ciò induce a ritenere che l'applicazione uniforme di tali criteri a un sistema "multiforme" produce ingiustificate sperequazioni tra atenei situati in territori e condizioni strutturali profondamente diverse.

Ciò può facilmente intravedere una violazione dell'art. 3, co. 2 Cost. in quanto non si rimuovrebbero gli ostacoli ad una vera realizzazione dell'eguaglianza sostanziale tra università e territori, che indubbiamente è operazione di grande complessità ma che è un concreto ed essenziale compito dello Stato.

Una seconda caratterizzazione della struttura del fondo di finanziamento ordinario riguarda l'aumento della componente vincolata del finanziamento. Si tratta di un fenomeno problematico sotto il profilo dell'art. 33 Cost., che impone di preservare la libertà accademica da condizionamenti amministrativi eccessivi e di fatto ha compresso l'autonomia universitaria che con l'istituzione dell'FFO che, invece, si voleva valorizzare.

La quota vincolata del Fondo di finanziamento ordinario costituisce oggi una componente strutturalmente rilevante del finanziamento universitario, incidendo per oltre un quarto del FFO complessivo, e rappresenta uno dei principali fattori di tensione tra indirizzo pubblico e autonomia

scientifico; c) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche. A tal fine sono presi in considerazione i parametri relativi all'incidenza del costo del personale sulle risorse complessivamente disponibili, nonché il numero e l'entità dei progetti di ricerca di rilievo nazionale ed internazionale assegnati all'ateneo.

finanziaria degli atenei. Essa si compone di una pluralità di interventi eterogenei, accomunati dal fatto di essere finalizzati a specifiche politiche pubbliche e sottratti, quindi, alla libera allocazione da parte delle università. Rientrano in tale ambito, in primo luogo, le risorse destinate alla compensazione della no-tax area, trasferite agli atenei per coprire il mancato gettito derivante dagli esoneri totali o parziali dalle tasse universitarie per studenti meritevoli e con basso ISEE; a queste si affiancano i piani straordinari di reclutamento (in particolare per ricercatori e professori), le risorse per le chiamate dirette e il rientro dei ricercatori dall'estero, nonché i finanziamenti vincolati a interventi a favore degli studenti, quali il potenziamento dei servizi, dell'orientamento e del tutorato. Ulteriori esempi sono rappresentati dai fondi destinati a specifiche disposizioni legislative, dagli interventi per l'edilizia universitaria e l'efficientamento energetico, e, più recentemente, dalle risorse connesse all'attuazione di riforme e investimenti collegati al PNRR che, pur transitando in parte attraverso il FFO, mantengono una destinazione rigidamente predeterminata.

Dal punto di vista funzionale, tale composizione evidenzia l'ambivalenza della quota vincolata. Da un lato, essa consente allo Stato di perseguire obiettivi di rilevanza generale, come equità nell'accesso e attuazione di riforme strutturali, che difficilmente potrebbero essere garantiti affidandosi esclusivamente a meccanismi competitivi o parametrici. Dall'altro lato, però, l'ampliamento progressivo di queste componenti fa sì che il vincolo di destinazione perda il carattere eccezionale per assumere una funzione ordinaria di finanziamento, riducendo in modo significativo la capacità programmatica e di competitività degli atenei. Le Università si trovano così a gestire bilanci in cui una quota crescente delle risorse è già "pre-allocata", con margini limitati di flessibilità per rispondere a esigenze strategiche proprie o a specificità territoriali.

In un contesto di sottofinanziamento strutturale del sistema universitario, la quota vincolata rischia inoltre di operare come sostituto implicito del finanziamento di base, piuttosto che come integrazione selettiva. Ciò produce effetti sistemici rilevanti: accentua la dipendenza degli atenei dalle decisioni annuali del legislatore e dell'autorità amministrativa, aumenta la frammentazione delle fonti di finanziamento e può amplificare le disegualianze tra università con maggiore capacità amministrativa di intercettare e gestire fondi finalizzati e atenei strutturalmente più fragili.

Ne deriva una tensione crescente tra il principio di autonomia uni-

versitaria e l'uso del finanziamento come strumento di eterogoverno, che suggerisce l'esigenza di ricondurre la quota vincolata a una funzione mirata, temporanea e chiaramente delimitata, accompagnandola a un rafforzamento stabile e non vincolato del finanziamento ordinario (come si evince anche dal citato referto della Corte dei conti).

Ulteriore fase dell'evoluzione dell'FFO ha riguardato la introduzione, con la legge 240/2010 e poi concretamente disciplinata dal 2014, del costo standard per studente⁷. Si è trattato di un tentativo di rendere il finanziamento oggettivo e predittivo, ancorandolo ai costi necessari alla didattica.

Vi è in ciò un rischio non secondario: il costo standard tende a premiare gli atenei con studenti "in corso" e con migliori performance pregresse, penalizzando le università di territori svantaggiati, in contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale cui lo Stato deve mirare.

Ulteriore componente dell'FFO consiste nella quota perequativa, strumento attraverso il quale il legislatore intende attenuare gli squilibri strutturali del sistema universitario, derivanti da differenze territoriali, dimensionali e socio-economiche tra atenei. Tuttavia, nella configurazione attuale, essa presenta limiti significativi sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il profilo funzionale. In termini di dimensione finanziaria, la quota perequativa incide per una percentuale molto contenuta del FFO complessivo (circa l'1-2%), risultando sproporzionata rispetto all'ampiezza dei meccanismi allocativi competitivi e parametrici che caratterizzano il fondo (quota premiale e costo standard). Ne deriva che la perequazione opera prevalentemente come correttivo marginale, incapace di incidere in modo strutturale sugli squilibri di partenza. Tale impostazione, peraltro, si pone in tensione con il modello europeo di coesione e inclusione, che

⁷ La fonte primaria è la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. riforma Gelmini), in particolare: art. 5, comma 1, lettera b), che ha previsto il superamento progressivo del criterio della spesa storica e l'introduzione di meccanismi di finanziamento basati su costi e fabbisogni standard, demandando a decreti legislativi l'attuazione. L'attuazione della previsione legislativa è avvenuta con il d. lgs. 29 marzo 2012, n. 49, in particolare art. 8, che ha disciplinato il costo standard unitario di formazione per studente, definendolo come parametro per il riparto di una quota del FFO, differenziato per aree disciplinari e contesti territoriali. Successivamente, il modello è stato reso operativo tramite decreti ministeriali, tra cui in particolare: il d.m. 893 del 3 agosto 2014, che ha definito per la prima volta in modo compiuto i criteri di calcolo del costo standard per studente, avviandone l'applicazione concreta nel riparto del FFO.

riconosce nell'istruzione superiore uno strumento essenziale per ridurre i divari sociali e territoriali sia nella formazione delle classi dirigenti sia nello sviluppo della ricerca, fattore di sviluppo economico e che affida alla perequazione un ruolo strutturale, non accessorio, nel garantire pari condizioni di accesso e sviluppo. A differenza di quanto avviene nelle politiche europee, dove il principio di coesione orienta in modo significativo l'allocazione delle risorse, nel sistema universitario italiano la quota perequativa non è in grado di controbilanciare efficacemente le disuguaglianze di partenza, rischiando così di cristallizzarle, anziché ridurle, in contrasto con gli obiettivi di inclusione e convergenza che informano tanto l'ordinamento europeo quanto quello costituzionale.

In via generale, le scelte operate negli ultimi anni in materia di finanziamento universitario, pur ispirate a obiettivi in sé condivisibili – quali il merito, l'efficienza e l'*accountability* – hanno prodotto effetti sistemici problematici, determinando una progressiva divergenza tra atenei strutturalmente forti e atenei strutturalmente deboli. Tale dinamica ha inciso in modo particolarmente gravoso sul Mezzogiorno, che ha subito un doppio svantaggio: da un lato il calo demografico e la mobilità studentesca selettiva verso il Centro-Nord, dall'altro la conseguente riduzione delle risorse finanziarie, legata a criteri allocativi fortemente sensibili alle dimensioni e alle performance pregresse. Ne deriva una spirale regressiva che non può essere letta come un mero problema gestionale, ma che assume una rilevanza costituzionale, alla luce dell'art. 3, comma 2 e 9 della Costituzione, che impongono allo Stato di rimuovere gli ostacoli di fatto all'uguaglianza sostanziale e di promuovere attivamente la cultura e la ricerca su tutto il territorio e a favore di tutti e dell'art. 33 Cost., che tutela l'autonomia e la libertà accademica quali presidi del pluralismo culturale.

Sotto questo profilo, l'attuale assetto del finanziamento rischia di approfondire le disparità territoriali, compromettendo la capacità di alcuni atenei – in particolare nel Mezzogiorno – di garantire servizi essenziali di didattica, ricerca e diritto allo studio. Il dato del mercato divario negli immatricolati residenti tra Nord e Sud del Paese costituisce un indicatore eloquente di tale tendenza e segnala un possibile vulnus all'art. 3 Cost., nella misura in cui la riduzione delle risorse incide direttamente sull'effettività dell'accesso all'istruzione universitaria. Parallelamente, la crescente incidenza delle risorse vincolate e la burocratizzazione connessa ai meccanismi di valutazione determinano una compressione dell'autonomia

universitaria, attenuando la discrezionalità finanziaria degli atenei e rafforzando un modello che, di fatto, premia strutturalmente chi opera in contesti già avvantaggiati.

Alla luce di tali criticità, una riforma del finanziamento universitario coerente con i principi costituzionali e amministrativi indicati dovrebbe muovere da un ripensamento complessivo dell'architettura allocativa, fondato sul principio di ragionevolezza e proporzionalità. In primo luogo, appare preferibile l'adozione di un modello finanziario differenziato, che distingua tra tipologie di ateneo – grandi, medi, piccoli, atenei delle aree interne e del Mezzogiorno – riconoscendo che l'applicazione uniforme di criteri competitivi a un sistema strutturalmente diseguale rischia di produrre effetti irragionevoli e discriminatori. In secondo luogo, è necessario un rafforzamento strutturale della quota perequativa, da intendersi come strumento di eguaglianza sostanziale e di azione di promozione culturale attiva e positiva, idoneo a compensare svantaggi demografici, carenze infrastrutturali e costi aggiuntivi della marginalità territoriale.

Ulteriori direttrici di riforma dovrebbero riguardare la revisione del costo standard, mediante l'introduzione di correttivi territoriali e sociali capaci di tener conto delle condizioni socio-economiche dei territori nonché il riequilibrio della quota premiale, valorizzando in modo più incisivo, accanto alla ricerca, il successo formativo, la terza missione, l'impatto sociale e l'inclusione studentesca. In tale prospettiva, risulta altresì opportuno limitare l'incidenza delle risorse vincolate, fissando soglie normative che preservino la funzione programmatica degli atenei e la sostanza dell'autonomia universitaria.

In conclusione, il modello attuale di finanziamento universitario, pur evoluto e tecnicamente sofisticato, presenta criticità anche di rilievo costituzionale, riconducibili all'accentuazione delle diseguglianze territoriali, alla compressione dell'autonomia accademica e alla sproporzione di alcuni meccanismi competitivi. Una riforma di sistema dovrebbe ricollocare il finanziamento universitario entro la sua funzione primaria: garantire un sistema pubblico efficiente, imparziale e capace di assicurare pari opportunità di accesso all'istruzione superiore.

3. *Governance universitaria: il difficile equilibrio tra autonomia e coordinamento*

Una grande direttrice di riforma riguarda la *governance* degli atenei.

Le proposte più recenti puntano a rafforzare il ruolo dello Stato, a ridefinire la composizione e le competenze degli organi di governo, a riconsiderare la durata e il perimetro di mandato delle figure di vertice.

La domanda che dobbiamo porci è: fino a che punto è possibile integrare le esigenze di coordinamento nazionale con l'autonomia universitaria prevista dall'art. 33 della Costituzione?

L'autonomia non è un privilegio corporativo: è una garanzia di pluralismo culturale.

Nello stesso tempo, non si può trascurare che il sistema ha bisogno di orientamenti strategici comuni: pensiamo all'internazionalizzazione, ai criteri di qualità, al rapporto con il mondo produttivo, alla programmazione della ricerca e dell'innovazione.

La *governance* degli atenei non costituisce un profilo meramente organizzativo, ma rappresenta il punto di emersione istituzionale delle scelte di politica universitaria, in cui si riflettono in modo diretto le tensioni tra autonomia, indirizzo pubblico e sostenibilità finanziaria.

Però occorre osservare che l'evoluzione degli assetti di governo universitario, soprattutto a partire dalle riforme dell'ultimo quindicennio, ha progressivamente orientato il sistema verso un modello manageriale e accentrato, nel quale il rafforzamento degli organi esecutivi e l'enfasi sull'*accountability* hanno inciso significativamente sugli equilibri interni della comunità accademica. Tale trasformazione, se da un lato ha risposto all'esigenza di maggiore efficienza e trasparenza, dall'altro ha prodotto una riduzione degli spazi di collegialità e di partecipazione, in parte alterando la tradizionale funzione degli organi rappresentativi come luoghi di elaborazione delle scelte scientifiche e didattiche.

Sotto il profilo costituzionale, questa evoluzione solleva una questione di fondo in relazione all'art. 33 Cost. che tutela l'autonomia universitaria non come semplice autonomia gestionale bensì come garanzia funzionale del pluralismo culturale, di libertà dell'insegnamento e di ricerca.

Inoltre, una *governance* fortemente condizionata da vincoli finanziari, indicatori standardizzati e obiettivi esterni rischia di trasformare l'autonomia in una responsabilità prevalentemente esecutiva, riducendo la capacità degli atenei di definire in modo autonomo le proprie priorità scientifiche

e formative. In tal senso, la *governance* diviene il veicolo attraverso cui si realizza una forma di eterogoverno indiretto, esercitato non tramite atti autoritativi, ma attraverso strumenti finanziari e valutativi che orientano in modo sostanziale le decisioni interne.

Le criticità di questo modello emergono con particolare evidenza negli atenei di minori dimensioni e in quelli collocati nelle aree territorialmente svantaggiate, dove la *governance* risulta fortemente condizionata dalla scarsità di risorse e dalla limitata capacità amministrativa. In tali contesti, l'accentramento decisionale e la burocratizzazione dei processi non sempre si traducono in maggiore efficienza, ma finiscono per comprimere ulteriormente l'autonomia sostanziale, inducendo comportamenti difensivi e una gestione orientata alla mera conformità procedurale. Ne deriva una *governance* che fatica a svolgere una funzione strategica e che contribuisce, indirettamente, alla cristallizzazione delle disuguaglianze territoriali, in tensione con i principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà sociale.

Alla luce di tali considerazioni, una riforma coerente della *governance* universitaria dovrebbe muovere da una ricomposizione dell'equilibrio tra dimensione manageriale e dimensione accademico-collegiale, restituendo centralità ai luoghi della deliberazione scientifica e didattica e rafforzando i meccanismi di partecipazione interna. Parallelamente, è necessario riallineare *governance* e finanziamento, evitando che l'autonomia organizzativa sia svuotata da un eccesso di vincoli e di indicatori competitivi applicati in modo uniforme a un sistema strutturalmente diseguale. Solo una *governance* capace di integrare autonomia, responsabilità e funzione costituzionale dell'Università può consentire al sistema di adempiere al proprio ruolo di presidio del pluralismo culturale, della coesione territoriale e dell'eguaglianza delle opportunità formative.

4. *Didattica e accreditamento: il DM 1835/2024 e la nuova stagione della formazione digitale*

Il D.M. 1835/2024 rappresenta un passaggio di rilievo nel governo pubblico della didattica universitaria, collocandosi in una linea di continuità con le riforme recenti ma introducendo, al contempo, significativi elementi di discontinuità rispetto al quadro previgente, in particolare a quello delineato dal D.M. 1154/2021. Il decreto si inserisce in un conte-

sto più ampio di trasformazione del sistema universitario, segnato anche dalla legge 12 aprile 2022, n. 33, che ha consentito l'iscrizione simultanea a più corsi di istruzione superiore, promuovendo modelli formativi più flessibili e interdisciplinari. In tale cornice, la didattica digitale e mista non è più concepita come modalità eccezionale o emergenziale, ma come componente strutturale dell'offerta formativa, destinata a incidere stabilmente sull'organizzazione dei corsi e sull'esperienza di apprendimento degli studenti.

La discontinuità più evidente rispetto al passato riguarda l'ampliamento della didattica mista, la cui quota massima passa da un limite residuale – pari a un decimo delle attività non pratiche – alla possibilità di erogare fino ai due terzi delle attività formative non laboratoriali in modalità telematica. Tale scelta segna un mutamento di paradigma: la didattica mista viene riconosciuta come modello educativo ordinario e progettuale, e non più come mera deroga alla presenza fisica. Questa maggiore flessibilità, tuttavia, non è affidata alla discrezionalità incontrollata degli atenei, ma è inserita in un disegno regolatorio che impone una rigorosa coerenza tra obiettivi formativi, modalità di erogazione e strumenti didattici, superando una concezione puramente quantitativa della formazione a distanza.

Dall'analisi testuale del decreto emerge con chiarezza come la didattica digitale venga definita in termini pedagogici e istituzionali e non meramente tecnologici. L'art. 2 qualifica la formazione a distanza come ambiente di apprendimento strutturato, fondato su multimedialità, interattività umana e digitale, adattività dei percorsi e tracciabilità continua dell'apprendimento. Tale definizione assume valore sistemico, poiché diventa parametro per la progettazione dei corsi, per l'accREDITAMENTO iniziale e periodico e per la valutazione dei risultati formativi. In questa prospettiva si collocano l'introduzione della Carta dei servizi, la certificazione periodica dei contenuti didattici, il tutoraggio disciplinare strutturato e la previsione di una quota minima obbligatoria di attività sincrone, che segna il superamento di modelli puramente asincroni.

Parallelamente, il decreto rafforza in modo significativo la funzione regolativa dello Stato, introducendo strumenti di controllo e di coordinamento volti a prevenire fenomeni espansivi incontrollati dell'offerta digitale. I limiti di sistema, l'accREDITAMENTO condizionato in presenza di un uso eccessivo dei piani di raggiungimento dei requisiti di docenza e le tabelle di numerosità studentesca, differenziate per area disciplinare e

livello di studio, delineano un modello di regolazione che combina flessibilità e responsabilità istituzionale. In tale quadro si inserisce anche la scelta, di forte impatto simbolico e sostanziale, di riaffermare la centralità della presenza nelle verifiche di profitto, imponendo lo svolgimento in presenza degli esami e della prova finale, salvo deroghe rigorosamente circoscritte, a tutela dell'autenticità della valutazione e della parità di trattamento tra studenti.

All'interno di questo assetto normativo complesso, assume un ruolo decisivo la responsabilità dei docenti, chiamati a essere protagonisti dell'innovazione didattica. La maggiore flessibilità riconosciuta alla didattica mista e digitale non può infatti tradursi in una mera trasposizione online della lezione tradizionale, pena lo svuotamento delle potenzialità formative del modello. Il decreto presuppone, e implicitamente sollecita, una evoluzione delle pratiche didattiche, fondata sulla capacità dei docenti di sperimentare metodologie innovative, ripensare la progettazione dei corsi, integrare strumenti digitali, attività collaborative e forme di valutazione coerenti con gli obiettivi di apprendimento. In tal senso, l'innovazione didattica non è un effetto automatico della tecnologia, ma il risultato di una responsabilità professionale e culturale del corpo docente, che deve essere sostenuta da adeguati investimenti in formazione pedagogica, riconoscimento istituzionale e valorizzazione nei sistemi di assicurazione della qualità.

Nel complesso, il D.M. 1835/2024 delinea un modello normativo maturo e multilivello, che tenta di armonizzare esigenze di innovazione tecnologica, garanzie di qualità, tutela del valore legale del titolo di studio e funzione inclusiva dell'università. La riforma apre spazi significativi di flessibilità, ma li accompagna a presidi rigorosi, delineando un equilibrio ancora in via di assestamento tra autonomia accademica e coordinamento statale.

La sfida che ne deriva non è soltanto regolatoria, ma profondamente culturale: trasformare l'ampliamento delle possibilità offerte dalla didattica digitale e mista in un'occasione di rinnovamento sostanziale dei modelli di insegnamento, preservando al contempo la qualità, l'equità e la funzione pubblica dell'istruzione universitaria che ha quale scopo la possibilità di accesso all'istruzione superiore per tutti i soggetti.

5. *La riforma del reclutamento e carriera accademica*

La riforma del reclutamento universitario, come delineata nel disegno di legge approvato il 9 dicembre 2025 e destinato a sostituire in modo significativo l'articolato della legge n. 240 del 2010, rappresenta uno dei passaggi più incisivi del processo di trasformazione dell'università italiana, incidendo direttamente sugli equilibri tra autonomia degli atenei, valutazione della qualità scientifica e tutela delle posizioni professionali avendo come criterio quello di premiare il merito.

Il superamento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, quale filtro generalizzato e centralizzato per l'accesso ai ruoli universitari, segna un cambio di paradigma, orientato a spostare l'asse del reclutamento da una logica prevalentemente nazionale e uniforme a un modello fondato su requisiti di qualificazione scientifica definiti *ex ante* e su procedure di chiamata radicate nella programmazione strategica degli atenei.

Nel nuovo assetto, l'accesso alle procedure di chiamata non è più subordinato al conseguimento di un titolo abilitante autonomo, ma al possesso di requisiti di produttività e qualificazione scientifica, distinti per fascia e per gruppo scientifico-disciplinare, individuati con decreto ministeriale su proposta dell'ANVUR e aggiornati periodicamente. Questa scelta mira a rendere più dinamico il sistema, riducendo gli effetti di cristallizzazione prodotti dall'ASN e rafforzando il nesso tra valutazione meritocratica della qualità scientifica e reclutamento effettivo. Al contempo, essa attribuisce un ruolo centrale alla responsabilità dichiarativa dei candidati, attraverso procedure telematiche standardizzate, accentuando il passaggio da un controllo preventivo a un modello di autonomia responsabile, fondato su verifiche *ex post*.

In effetti, uno degli elementi più innovativi – e al tempo stesso più problematici – della riforma del reclutamento riguarda la scelta di fondare l'accesso alle procedure di chiamata sul possesso di requisiti di produttività e qualificazione scientifica autocertificati dai candidati, mediante dichiarazione sostitutiva resa in via telematica. Tale opzione normativa segna un passaggio rilevante da un modello di verifica preventiva centralizzata, tipico dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, a un modello di autonomia responsabile, nel quale l'onere della veridicità e completezza delle informazioni è trasferito in prima battuta sul singolo candidato, mentre il controllo viene spostato su un piano successivo.

Dal punto di vista sistemico, questa scelta risponde all'esigenza di

snellire le procedure, ridurre i tempi del reclutamento e superare le rigidità burocratiche che avevano caratterizzato l'ASN. Tuttavia, essa pone questioni particolarmente delicate con riferimento alla definizione dei requisiti autocertificabili, soprattutto quando tali requisiti non riguardano esclusivamente la produzione scientifica, ma investono anche la dimensione didattica, tradizionalmente più difficile da standardizzare e da misurare in modo oggettivo.

Il rischio principale risiede nella asimmetria strutturale tra ricerca e didattica sul piano della certificabilità. Mentre per la ricerca esistono indicatori relativamente consolidati – pur con tutte le criticità note, soprattutto nelle aree non bibliometriche, dove si accentua il rischio di ridurre a mera produzione quantitativa di prodotti l'attività di ricerca e l'auto certificazione peraltro senza alcun neanche minima valutazione qualitativa – la didattica presenta caratteri intrinsecamente qualitativi, legati a contesti istituzionali specifici, a modalità di insegnamento eterogenee, spesso con riguardo alla personalità del docente e a risultati formativi non sempre facilmente riducibili a parametri quantitativi. In assenza di una definizione puntuale e condivisa dei requisiti didattici autocertificabili, il rischio è che la didattica venga trattata come una componente meramente accessoria o formalistica, attraverso elenchi di incarichi svolti o di ore erogate, senza una reale valutazione della qualità e dell'efficacia dell'insegnamento e dell'impegno pedagogico.

Sotto questo profilo, la riforma espone il sistema a una duplice criticità. Da un lato, una definizione troppo generica dei requisiti didattici rischia di svuotare di contenuto la valorizzazione della didattica, favorendo una competizione centrata quasi esclusivamente sulla ricerca, in continuità con le distorsioni già osservate nel precedente sistema. Dall'altro lato, una definizione eccessivamente analitica e formalizzata dei requisiti didattici autocertificabili rischierebbe di produrre un nuovo apparato burocratico, trasformando l'autocertificazione in un adempimento meramente documentale e penalizzando le forme di insegnamento più innovative o meno standardizzate.

Si tratta di un problema molto delicato in quanto la valorizzazione della didattica nei requisiti di accesso alle procedure di reclutamento è strettamente connessa alla libertà di insegnamento che non può essere compressa da modelli valutativi rigidi o da criteri implicitamente orientati verso specifiche metodologie didattiche. Dall'altro il principio di imparzia-

lità dell'azione amministrativa impone che i requisiti autocertificabili siano formulati in modo sufficientemente chiaro e verificabile, al fine di evitare trattamenti diseguali tra candidati e tra procedure concorsuali diverse.

Inoltre, la scelta dell'autocertificazione accentua la responsabilità degli atenei e delle commissioni giudicatrici nella verifica sostanziale dei requisiti dichiarati, soprattutto per la componente didattica.

In mancanza di linee guida chiare, vi è il rischio che le commissioni adottino criteri valutativi eterogenei, con conseguente frammentazione del sistema e aumento del contenzioso.

In prospettiva, la sostenibilità del modello fondato sull'autocertificazione dei requisiti dipenderà dalla capacità del sistema di individuare un equilibrio ragionevole tra flessibilità e garanzie.

La definizione dei requisiti autocertificabili nel nuovo modello di reclutamento deve essere letta in stretta connessione con la riforma dei Gruppi Scientifico-Disciplinari, che ne costituisce il presupposto ordinamentale. Il passaggio dai SSD ai GSD, ampliando il perimetro disciplinare di riferimento, accresce la flessibilità e favorisce l'interdisciplinarietà, ma rende al contempo più complessa la tipizzazione dei requisiti, soprattutto con riguardo alla didattica, la cui valutazione è difficilmente riconducibile a indicatori standardizzati. Ciò potrebbe accentuare in maniera esponenziale la discrezionalità delle commissioni, con possibili effetti diseguali tra candidati appartenenti allo stesso GSD.

La riforma ridefinisce in modo significativo anche la composizione e il funzionamento delle commissioni giudicatrici, introducendo liste nazionali di professori sorteggiabili, distinte per gruppo scientifico-disciplinare e fascia, e rafforzando i principi di imparzialità, trasparenza e rotazione. La presenza maggioritaria di commissari esterni all'ateneo che bandisce la procedura e l'obbligo del possesso di requisiti qualificanti mirano a contenere il rischio di localismi e a garantire un livello minimo di omogeneità valutativa.

Tuttavia, la possibilità di individuare profili specifici nei bandi, mediante il riferimento a settori scientifico-disciplinari o ad ambiti tematici testualmente ricompresi nelle declaratorie dei GSD, accentua il ruolo dei dipartimenti nella definizione delle esigenze didattiche e di ricerca, rafforzando la dimensione programmatoria del reclutamento. È proprio in questo punto che la riforma mostra la sua ambivalenza. Da un lato, la "profilazione" dei bandi consente una maggiore coerenza tra reclutamen-

to, offerta formativa e linee di sviluppo scientifico dell'ateneo; dall'altro, essa amplia gli spazi di discrezionalità, imponendo un uso particolarmente rigoroso della motivazione e dei criteri di selezione per evitare trattamenti diseguali o distorsioni competitive.

Ulteriore profilo di rilievo è rappresentato dalla ridefinizione dei percorsi di carriera e dalle valutazioni periodiche previste per i vincitori delle procedure, che assumono rilievo anche ai fini del finanziamento degli atenei. Tali valutazioni, se concepite come strumenti di accompagnamento e crescita professionale, possono contribuire al miglioramento della qualità della didattica e della ricerca; se invece utilizzate in modo rigido o sanzionatorio, rischiano di trasformarsi in meccanismi punitivi, incidendo negativamente sulla libertà della ricerca e della didattica soprattutto nei settori non bibliometrici. A ciò si aggiunge il tema della proliferazione delle figure pre-ruolo, che, pur finalizzata a rendere più graduale l'accesso alla carriera accademica, può determinare un allungamento dei percorsi di stabilizzazione e una condizione di precarietà prolungata per i giovani ricercatori⁸.

Particolarmente delicata è, infine, la disciplina transitoria relativa ai soggetti già in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale. Il legislatore ha previsto una forma di salvaguardia dell'affidamento, riconoscendo agli abilitati il possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alle nuove procedure fino alla scadenza dell'abilitazione. Tale soluzione attenua il rischio di disparità di trattamento, ma non elimina del tutto le tensioni derivanti dalla coesistenza di regimi differenti, che richiederanno un'attenta gestione applicativa per evitare contenziosi e incertezze interpretative. Nella sostanza gli abilitati sono andati incontro ad una valutazione sul merito scientifico e, di conseguenza, è difficile che si possa equiparare una mera

⁸ Accanto alla figura del ricercatore in *tenure track* (RTT), la riforma del pre-ruolo ha previsto il ricorso a contratti di ricerca quali strumenti di impiego temporaneo per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica. In particolare, l'art. 22 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, come novellato dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, conv. dalla l. 29 giugno 2022, n. 79, ha disposto il superamento progressivo degli assegni di ricerca e la loro sostituzione con contratti di ricerca, qualificati come rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato. Tali contratti, pur formalmente collocati al di fuori del ruolo docente e non configurati come *tenure track*, sono funzionalmente inseriti nella fase di pre-ruolo, contribuendo di fatto ad articolare ulteriormente il percorso di accesso alla carriera accademica. Ne deriva un sistema nel quale, accanto alla semplificazione dichiarata del pre-ruolo, permane una pluralità di figure temporanee, con il rischio di un allungamento dei percorsi di stabilizzazione.

autocertificazione al superamento di tale procedimento valutativo che non si basa solo sul superamento di soglie quantitative.

Ovviamente, una buona riforma del reclutamento deve tendere a responsabilizzare tutto il sistema verso una selezione autenticamente qualitativa dei ricercatori, anche considerato che ciò può comporta vantaggi dal punto di vista dei finanziamenti. Ciò implica anche che le scelte non possano essere, indirettamente, condizionate da meccanismi di “peso” in termini di costi tra personale interno ed esterno all’Università. Si tratta, peraltro, di un problema che nei casi di finanziamenti ridotti può avere un’indubbia rilevanza ma che comporta un macroscopico sviamento dall’obbiettivo sopra richiamato.

E in tal senso andrebbero ulteriormente agevolate procedure di mobilità fra atenei che, al momento, sono, invece, di difficile realizzazione. Infatti, sarebbe auspicabile l’introduzione di adeguati meccanismi di compensazione, sia in termini finanziari sia di punti organico, per gli atenei “parti” delle procedure di mobilità. La mobilità dei docenti, occorre ricordarlo, è sempre stata e deve continuare ad essere fonte di arricchimento culturale per gli atenei.

6. *La riforma dei settori scientifico-disciplinari (DM 639/2024)*

La riforma dei Settori Scientifico-Disciplinari, introdotta con il Decreto Ministeriale n. 639 del 2024, rappresenta uno degli interventi più significativi nel recente processo di riorganizzazione del sistema universitario italiano. Essa si colloca all’interno di un più ampio disegno di ristrutturazione dell’ordinamento accademico, promosso dal PNRR e avviato sul piano normativo dal decreto-legge n. 36 del 2022, con l’obiettivo dichiarato di modernizzare l’assetto disciplinare, favorire l’interdisciplinarietà e rendere più efficiente la gestione della didattica e del reclutamento. In questa prospettiva, la riforma dei SSD non costituisce un intervento isolato, ma si inserisce in una strategia di lungo periodo volta a incidere sulle strutture portanti dell’università.

Il cuore della riforma consiste nel superamento della tradizionale articolazione in Settori Scientifico-Disciplinari, sostituiti dai nuovi Gruppi Scientifico-Disciplinari, concepiti come aggregazioni più ampie e flessibili. La scelta di abbandonare una classificazione estremamente frammentata rispon-

de all'esigenza di razionalizzare l'ordinamento disciplinare e di renderlo più coerente con l'evoluzione dei saperi contemporanei, sempre meno riconducibili a confini rigidi. In questo senso, la riforma si salda in modo evidente con la revisione delle modalità di reclutamento, in particolare con la legittimazione della definizione dei bandi in funzione delle esigenze scientifiche e didattiche dei dipartimenti, rafforzando il legame tra organizzazione della ricerca, offerta formativa e politiche di personale.

Le finalità perseguite dal decreto sono ambiziose e possono essere ricondotte a quattro direttrici principali: la razionalizzazione della classificazione disciplinare, la semplificazione delle procedure concorsuali e di attribuzione degli incarichi, una maggiore coerenza tra profilo scientifico del docente, attività didattica e ricerca, e l'incentivo all'interdisciplinarietà, considerata ormai un tratto strutturale dello sviluppo scientifico. Si tratta di obiettivi in linea con le trasformazioni del sistema universitario europeo e con le esigenze di un'università chiamata a confrontarsi con problemi complessi e trasversali.

Gli effetti della riforma si riflettono in modo diretto sull'organizzazione interna degli atenei e sulla comunità accademica. Sul piano della didattica, le università hanno rivisto in profondità i propri regolamenti, i piani di studio e i criteri di attribuzione degli insegnamenti. La riclassificazione disciplinare incide infatti sulla titolarità dei corsi, sulla composizione delle coperture didattiche e, più in generale, sull'architettura dell'offerta formativa. Analogamente, sul versante del reclutamento e dell'avanzamento di carriera, la nuova struttura dei GSD ha imposto un adeguamento delle procedure concorsuali: le commissioni devono essere ridefinite in base ai nuovi gruppi disciplinari e i criteri di valutazione comparativa riallineati, con inevitabili ripercussioni sulle strategie di reclutamento degli atenei e sulle aspettative dei candidati.

Non meno rilevante è l'impatto sul piano amministrativo e organizzativo. La transizione dai SSD ai GSD ha richiesto un aggiornamento esteso dei sistemi informativi, dei database ministeriali e interni, nonché una ricognizione puntuale delle afferenze disciplinari dei docenti. Il carico amministrativo connesso a questa fase di transizione risulta significativo, soprattutto per gli atenei di minori dimensioni, e contribuisce a rendere il processo di attuazione particolarmente delicato.

È essenziale che il nuovo assetto dei GSD non si traduca in una compressione dell'autonomia scientifica dei singoli docenti, né introduca

elementi di arbitrarietà nelle scelte di reclutamento e di attribuzione degli incarichi, né penalizzanti discipline che, inglobate in gruppi più ampi, rischiano di perdere visibilità e riconoscimento.

7. *Brevi considerazioni conclusive*

Le riforme in corso tentano di delineare un'Università più integrata nei processi europei, più attenta alla qualità della didattica e della ricerca, più orientata alla trasparenza, alla performance e alla responsabilità istituzionale. Esse rappresentano un passo importante verso un sistema in grado di misurarsi con gli standard internazionali e di valorizzare i propri punti di forza. Tuttavia, proprio per la loro portata, impongono una riflessione rigorosa sul bilanciamento tra esigenze potenzialmente confliggenti: qualità e accessibilità, autonomia e coordinamento centrale, competitività e coesione territoriale, merito e tutela dei diritti, innovazione e sostenibilità finanziaria.

Alla base di qualsiasi riforma del sistema generale vi è l'esigenza di prevedere un modello di finanziamento stabile e autenticamente perequativo, che rappresenti il presupposto per mantenere un saldo riferimento ai valori costituzionali che fondano la missione dell'università.

In un contesto storico segnato da sfide demografiche e sociali, la "fuga dei cervelli" resta un elemento critico per il futuro del Paese: numerosi studi e dati mostrano come, negli ultimi anni, un'ampia quota di giovani laureati e altamente qualificati abbia scelto di trasferirsi all'estero in cerca di migliori opportunità professionali e di carriera, generando una perdita netta di capitale umano e un indebolimento del potenziale innovativo nazionale. Questa tendenza rende ancora più urgente che le università siano organismi efficaci, attrattivi e capaci di offrire opportunità di sviluppo professionale e personale in Italia, affinché i giovani formati nei nostri atenei possano trovare nel proprio Paese la realizzazione dei loro progetti di vita, contribuendo allo sviluppo culturale ed economico dell'intera collettività.

Gli attuali processi di riforma del sistema universitario nel prisma dei principi costituzionali

di Alessandro Morelli

SOMMARIO: 1. Lo statuto costituzionale dell'autonomia universitaria. – 2. L'imperante visione svalutativa dell'autonomia universitaria nel quadro legislativo. – 3. Le proposte in materia di *governance* degli atenei. – 4. Cenni al testo di riforma sul reclutamento. – 5. Conclusioni.

1. *Lo statuto costituzionale dell'autonomia universitaria*

L'analisi degli attuali progetti di riforma del sistema universitario, concernenti la *governance* degli atenei e le procedure di reclutamento, richiede una preliminare ricostruzione dello statuto costituzionale dell'autonomia universitaria. Tale autonomia è richiamata, com'è noto, dall'art. 33, comma 6, Cost., secondo cui «le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». È questa una disposizione che – per riprendere una felice espressione utilizzata dalla Corte costituzionale con riferimento all'autonomia differenziata – non può essere considerata una monade¹. Essa va letta nella più ampia cornice dei principi fondamentali che connotano la forma di Stato italiana e delle altre norme della Carta che contribuiscono a definire il paradigma dell'autonomia. Una siffatta lettura consente, infatti, di cogliere la rilevanza strategica dell'autonomia universitaria sia per l'esercizio di alcuni diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione sia, più in generale, per le prospettive di sviluppo e di tenuta dell'intero ordinamento repubblicano².

Sul primo versante, il sesto comma dell'art. 33 si lega strettamente al riconoscimento della libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento, contenuto nel primo comma del medesimo articolo. Quella

¹ Cfr. Corte costituzionale 3 dicembre 2024, n. 192, punto 4 del *Cons. in dir.*

² Per un'approfondita ricostruzione dello statuto costituzionale dell'autonomia universitaria cfr. B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, testo rielaborato della relazione svolta al convegno "L'Autonomia universitaria oggi", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti presso l'Aula Magna del Rettorato della Sapienza, Università di Roma, il 28 ottobre 2021, in *Federalismi.it*, 25/2021, IV ss.

universitaria è un'autonomia *funzionale*³, giustificata dalla peculiarità delle attività di produzione e trasmissione del sapere proprie delle istituzioni accademiche⁴. Nella medesima dimensione, l'autonomia universitaria trova un'ulteriore finalità nella tutela dei diritti all'istruzione e allo studio. La previsione dell'art. 34, comma 3, Cost. si salda con il principio personalista (art. 2 Cost.) e con quello di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), poiché l'accesso ai livelli più alti dell'istruzione rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali la Repubblica è chiamata a rimuovere gli ostacoli che limitano lo sviluppo della persona.

Sul secondo versante, l'autonomia universitaria, risultando altresì funzionale all'esigenza di un'adeguata formazione professionale, si lega al fondamento lavorista della Repubblica (art. 1 Cost.) e al compito, a quest'ultima affidato dal primo comma dell'art. 4 Cost., di promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro. Essa, inoltre, può essere ricondotta all'ampio riconoscimento delle «esigenze dell'autonomia» alle quali, in base all'art. 5 Cost., devono adeguarsi i principi e i metodi della legislazione e deve armonizzarsi tanto con il principio di laicità dello Stato, quanto con quello pluralista, trovando, proprio in tale prospettiva, un altro importante riferimento nell'art. 33, comma 3, Cost., che riconosce a enti e privati il diritto di istituire scuole e istituti di educazione senza oneri per lo Stato.

Questi parametri – pur non esaurendo il quadro – delineano il contesto entro cui va definito lo statuto dell'autonomia universitaria. Un'autonomia alla quale, tuttavia, non sempre è stato riconosciuto un fondamento pienamente costituzionale, in ragione dei limiti legislativi previsti dal sesto comma dell'art. 33 Cost.⁵ La riserva di legge contenuta in tale disposizione, peraltro, è stata interpretata dalla Corte costituzionale, a partire dalla nota sent. n. 383 del 1998, come “aperta”, ammettendosi l'eventualità che «un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando [...] si versi in aspetti della materia che

³ Cfr., in particolare, l'art. 1, comma 4, lett. d), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁴ Cfr. in tal senso, per tutti, G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quad. cost.*, 2/2002, 335 s.

⁵ Cfr., ad esempio, la lettura svalutativa dell'autonomia universitaria data da A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Annali triestini*, 1948, 61 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. IV, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1990, 451 ss., su cui G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1/2022, 158.

richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative». Nella prassi, peraltro, si è andato ben oltre, ammettendosi non soltanto regolamenti governativi e decreti ministeriali, ma persino “note”, assimilabili a quelle circolari escluse dall’art. 6, comma 2, della legge n. 168 del 1989 (c.d. legge Ruberti).

Parte della dottrina ha criticamente osservato, inoltre, come, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ricorra talvolta l’affermazione secondo cui l’autonomia universitaria sarebbe “accordata” dallo Stato, mentre essa dovrebbe più correttamente ritenersi “riconosciuta” dalla Repubblica⁶. La differenza non è meramente terminologica: se si assume la prospettiva dell’art. 2 Cost., le istituzioni accademiche possono essere ricondotte tra le formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’individuo.

Proprio all’interno di tale cornice si è progressivamente affermata una visione sempre più verticistica e aziendalistica delle istituzioni accademiche, che tende a ridimensionare la portata dell’autonomia universitaria. Una visione che sembra trovare ulteriore consolidamento nelle più recenti proposte di riforma.

2. *L’imperante visione svalutativa dell’autonomia universitaria nel quadro legislativo*

A dispetto del suo statuto costituzionale, l’autonomia universitaria risulta significativamente compressa nella legislazione ordinaria.

La legge n. 240 del 2010 (c.d. legge Gelmini) presenta criticità da

⁶ Cfr., ad esempio, Corte costituzionale 9 maggio 1985, n. 145, ove si legge che quella universitaria non è «una autonomia piena ed assoluta ma [...] una autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale» (punto 2 del *Cons. in dir.*). In senso critico su questa e altre analoghe affermazioni contenute in sentenze della Corte costituzionale, cfr., tra gli altri, B. CARAVITA, *L’autonomia universitaria oggi*, cit., XI; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell’autonomia universitaria*, cit., 165; da ultimo, M. TROISI, *Brevi considerazioni sull’autonomia universitaria, tra normativa attuale e riforme in itinere*, Lettera 1/2026, *Autonomia universitaria e riforme*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 14 gennaio 2026.

tempo evidenziate da più parti⁷. In primo luogo, essa prevede una disciplina uniforme per atenei che presentano importanti differenze quanto a dimensioni e caratteristiche (fatta eccezione per la sola previsione contenuta nella lett. *e* del comma 2 dell'art. 2 della legge, che contempla la «possibilità, per le università con un organico di professori, di ricercatori di ruolo e ricercatori a tempo determinato inferiore a cinquecento unità, di darsi un'articolazione organizzativa interna semplificata», alla quale vengono attribuite unitariamente le funzioni spettanti ai dipartimenti e alle strutture di raccordo).

È previsto, invero, dall'art. 1, comma 2, della stessa legge un meccanismo di “differenziazione” organizzativa delle università, ma si tratta di uno strumento del tutto insufficiente. Tale disposizione, infatti, prevede che le università, sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, possano «sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'articolo 2». I criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti sono definiti (dopo le modifiche introdotte dall'art. 19, comma 1, lett. *a* del d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020) con un decreto del Ministero dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo. Anche su tale versante, la garanzia dell'autonomia universitaria ha subito un depotenziamento poiché, com'è stato notato, prima i suddetti criteri e modalità erano stabiliti con un decreto di natura non regolamentare⁸. Si tratta di una disciplina che presenta non poche ambiguità, non essendo chiaro se con la sperimentazione possano essere modificate le competenze degli organi centrali delle università e quale

⁷ Sulla legge n. 240 del 2010 cfr., per tutti, R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, 46 ss.; S. PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'Università italiana dopo la riforma*, Torino, 2014; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora...*, Milano, 2016, 123 ss.; F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, 2018, 65 ss.

⁸ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., 177.

debba essere l'esito della stessa sperimentazione, come questa, in altri termini, possa entrare a regime⁹. In ogni caso, tale "autonomia differenziata universitaria", com'è stata definita, appare piuttosto difficile da attuare ed è comunque condizionata da criteri e parametri fissati a livello centrale¹⁰.

In secondo luogo, l'art. 2 della legge Gelmini contiene una disciplina eccessivamente dettagliata riguardo all'organizzazione interna degli atenei. Sono state oggetto di critica, da più parti, l'eccessiva valorizzazione delle competenze del rettore, la sostanziale emarginazione del senato accademico in favore del consiglio di amministrazione, nella prospettiva di quella che la Corte dei conti ha definito la «verticalizzazione dei processi decisionali»¹¹, la sottrazione ai dipartimenti dei poteri di spesa. Queste ultime strutture, la cui istituzione ha segnato il superamento delle facoltà, hanno finito con il funzionare come «terminali organizzativi» fissati dall'alto e non, dunque, come organizzazioni di autonomia funzionale «in grado di assicurare lo svolgimento e l'esercizio dei diritti di libertà di cui all'art. 33 Cost.»¹². La legge n. 240 ha attribuito ai dipartimenti funzioni certo rilevanti ma consistenti per lo più in proposte o atti di impulso rispetto a determinazioni spettanti agli organi di governo degli atenei; a ciò si aggiunga che proprio l'organo in qualche misura rappresentativo dei dipartimenti, ovvero il senato accademico, «è stato depotenziato in favore del Consiglio di amministrazione, con riferimento, in particolare, alle chiamate di professori e ricercatori a tempo determinato, all'approvazione dei documenti strategici»¹³.

Tale assetto non sembra garantire adeguatamente né l'autonomia dell'università, né l'autonomia nell'università¹⁴. La prima riguarda la capacità dell'istituzione universitaria di autodeterminarsi nei confronti dei poteri pubblici; la seconda concerne invece gli spazi di autonomia interna delle comunità scientifiche che operano negli atenei.

⁹ Cfr. G. GRASSO, *Governance e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, 17.

¹⁰ Cfr., in tal senso, R. CALVANO, *Un'autonomia differenziata anche per le università?*, in *Roars.it*, 13 maggio 2019; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., 176.

¹¹ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, in *www.corteconti.it*, 79.

¹² G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, cit., 163.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Per tale distinzione cfr. A. LOIODICE, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'autonomia universitaria*, Bologna, 25-26 novembre 1988, Padova, 1990, 90.

L'assetto delineato dalla legge n. 240 del 2010 appare, nel suo complesso, espressione di una visione sostanzialmente punitiva nei confronti del mondo universitario e della sua autonomia, implicitamente considerata come una prerogativa suscettibile di esercizi irresponsabili e pertanto meritevole di essere rigidamente incanalata entro schemi organizzativi fortemente centralizzati.

3. *Le proposte in materia di governance degli atenei*

I progetti di riforma del sistema universitario proposti dall'attuale maggioranza di governo, pur non contenendo innovazioni strutturali, presentano alcune rilevanti revisioni.

L'art. 20 della recente legge n. 167 del 2025 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi «per il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca» e, tra i vari settori su cui l'Esecutivo dovrà intervenire, la lett. a) prevede il «riordino e [la] razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance interna delle università».

Un primo testo, circolato di recente, prevede, in particolare, la presenza di un componente di nomina governativa nei consigli di amministrazione delle università e l'estensione a otto anni della carica di rettore e di quella di direttore di dipartimento (la cui durata, dunque, si vorrebbe far coincidere con quella del vertice dell'ateneo)¹⁵. Sempre secondo il medesimo progetto, il senato accademico avrebbe la competenza a proporre «al corpo elettorale con maggioranza assoluta dei suoi componenti la conferma in carica del rettore dopo quattro anni dall'inizio del mandato, da effettuarsi senza candidature alternative con le stesse modalità previste per l'elezione» (art. 2, comma 1)¹⁶.

Per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione, si prevede che l'organo abbia un numero massimo di undici componenti, inclusi il rettore, con funzione di presidente, e l'eventuale candidato retto-

¹⁵ Si fa riferimento, in particolare, al testo pubblicato su *Roars.it*, 17 novembre 2025.

¹⁶ In riferimento all'elezione del rettore, si stabilisce che partecipino alla stessa «tutte le componenti della comunità accademica, in modo che al personale docente sia riconosciuto un valore ponderato almeno del settantacinque per cento del totale, al personale tecnico-amministrativo ed ausiliario una percentuale non superiore al venti per cento e alla componente studentesca una percentuale pari al cinque per cento» (lett. c-*bis*).

re sconfitto nel turno di ballottaggio, o un professore di ruolo dell'ateneo da lui indicato, entrambi componenti di diritto; tra gli altri nove dovranno esservi un rappresentante eletto dagli studenti iscritti all'ateneo, un componente nominato dal Ministro, due esterni ai ruoli dell'ateneo, nominati dal rettore tra i rappresentanti degli enti locali in cui ha sede l'università, o tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale o di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale, tre componenti del personale docente di ruolo presso l'ateneo, designati dal senato accademico e, infine, due componenti del personale docente di ruolo presso l'ateneo, nominati dal rettore. Il consiglio di amministrazione, così revisionato, potrà deliberare a maggioranza semplice; nei casi di atti relativi alla locazione o all'acquisto di immobili il cui valore superi il dieci per cento del patrimonio dell'ateneo, la deliberazione sarà assunta con il voto favorevole di non meno di sette componenti (lett. *h-bis*).

Il progetto intende rafforzare, inoltre, il ruolo del senato accademico, che viene chiamato a partecipare, insieme al rettore, «alla definizione dell'indirizzo generale e strategico dell'Ateneo» (lett. *b*) e al quale viene riconosciuta «la competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari, ai sensi dell'articolo 10, deliberando con la maggioranza dei tre quinti dei componenti». Per quanto riguarda i lavori dell'organo, essi dovranno essere organizzati «secondo specifici comitati per ciascuna delle aree di sviluppo strategico dell'ateneo definite dal documento di programmazione triennale, in modo che tali comitati siano presieduti dal rettore o da un suo delegato e composti altresì da un numero pari di professori ordinari dell'ateneo non superiori a sei, per metà scelti dal rettore e per metà costituiti da direttori di dipartimento individuati dal senato accademico» (*g-bis*). Le proposte elaborate da tali comitati nelle aree di propria competenza saranno rimesse «all'approvazione del senato accademico a maggioranza assoluta»; la maggioranza sarà elevata «ai tre quinti dei componenti del senato accademico per le decisioni relative alla attivazione o soppressione di corsi di studi, nonché alla apertura o chiusura di sedi dell'ateneo» (*g-ter*). Si prevede, infine, che il rettore, nella predisposizione della proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, tenga conto anche delle «linee generali di indirizzo stabilite dal Ministro» (lett. *b*).

Il prolungamento del mandato del rettore e la previsione della presen-

za di un membro di nomina governativa nel consiglio di amministrazione – che potrebbe assumere un ruolo determinante negli equilibri decisionali dell'organo – paiono accentuare quel modello verticistico e aziendalistico già introdotto dalla legge Gelmini. Il problema si coglie soprattutto in una prospettiva sistemica, contribuendo tali misure a connotare sempre più la forma di governo degli atenei in senso gerarchico e manageriale.

4. *Cenni al testo di riforma sul reclutamento*

Un secondo intervento programmato attiene al reclutamento universitario: si tratta del disegno di legge n. 1518, approvato il 9 dicembre 2025 dal Senato, che, com'è noto, elimina l'abilitazione scientifica nazionale. Quest'ultima viene sostituita dalla verifica di un insieme di requisiti di produttività e qualificazione scientifica fissati *ex ante* a livello centrale, come mera condizione di accesso alle procedure locali. Viene così meno l'idea dell'abilitazione come “patentino” spendibile nel tempo, che ha finito per generare aspettative impossibili da soddisfare, anche a causa del disallineamento tra il numero di abilitati e il fabbisogno delle università, e ha creato un enorme contenzioso. La valutazione comparativa è concentrata nella sola fase concorsuale, al fine di semplificare il sistema, rendendo imputabili le scelte di reclutamento. Il ritorno a un metodo incentrato pressoché integralmente sulle procedure locali parrebbe fare affidamento nuovamente sull'autonomia responsabile degli atenei.

Nel complesso, se appaiono condivisibili le ragioni che conducono a superare il sistema dell'abilitazione scientifica nazionale, risulta alquanto dubbia la capacità del nuovo metodo di assicurare procedure responsabili di reclutamento, senza un'adeguata revisione delle modalità di finanziamento delle stesse.

Il metodo attuale, basato sul fondo di finanziamento ordinario e sui meccanismi di premialità, evidentemente non consente un'adeguata responsabilizzazione dei soggetti impegnati nelle procedure in questione. La quota premiale del fondo opera *ex post*, in modo aggregato e mediato, senza costruire un nesso diretto tra ciascuna decisione di reclutamento e una conseguenza finanziaria immediatamente percepibile da parte di chi decide. La valutazione riguarda i risultati complessivi dell'ateneo, non la qualità delle singole scelte (che non sono davvero dei dipartimenti, i

quali hanno solo una funzione propositiva), e diluisce così la responsabilità all'interno dell'organizzazione. Ne deriva che l'autonomia rischia di restare prevalentemente procedurale, senza tradursi in una responsabilità sostanziale delle scelte di reclutamento.

Il ritorno a un sistema di reclutamento fortemente localizzato senza l'introduzione di adeguati meccanismi di responsabilizzazione, sul piano dell'impiego delle relative risorse, rischia, pertanto, di risultare inutile se l'intento è quello di rendere più efficienti ed efficaci i metodi di assunzione e di progressione di carriera negli atenei.

5. *Conclusioni*

I processi riformatori in atto, pur non presentando collisioni evidenti con previsioni costituzionali, non fanno che consolidare un assetto verticistico, poco efficiente e responsabile.

Il sistema universitario, oggetto di una normativa stratificata e confusa, richiederebbe, innanzitutto, una complessiva riscrittura e ordinazione della sua disciplina, magari attraverso la redazione di un testo unico.

Sul piano dei contenuti, l'autonomia universitaria andrebbe presa sul serio, attraverso l'introduzione di adeguati strumenti di responsabilizzazione riguardo alle scelte strategiche degli atenei (a cominciare da quelle relative ai reclutamenti).

Permane, infine, il problema dell'insufficienza delle risorse destinate all'università. I finanziamenti destinati al settore hanno subito, com'è noto, un'inesorabile decurtazione negli ultimi decenni, con vistose ricadute sull'organizzazione e sul funzionamento delle istituzioni accademiche. Un sistema universitario privo di risorse sufficienti non è in grado di esercitare in piena autonomia il proprio insostituibile ruolo di promotore della ricerca e della sua disseminazione.

Le riforme attualmente in discussione, in linea di continuità con un processo da tempo avviato, contribuiscono a consolidare un modello organizzativo fortemente centralizzato e gerarchico, che riduce progressivamente la portata sostanziale dell'autonomia universitaria, ledendo i tanti valori e diritti di cui quest'ultima costituisce un imprescindibile baluardo.

La riforma del reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari nel prisma del diritto all'istruzione

di Fabrizio Tiganò

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La legge 30 dicembre 2010 n. 240: i profili di criticità oggetto di riforma. – 3. Gli aspetti fondamentali del nuovo disegno di legge. – 3.1. L'art. 1. – 3.2. L'art. 2. – 3.3. L'art. 3. – 3.4. L'art. 4. – 4. Il reclutamento universitario tra luci e ombre. – 5. Osservazioni conclusive: utilità e prospettive della riforma.

1. *Considerazioni introduttive*

La disciplina di rango primario che definisce consistenti capitoli del regime giuridico proprio del personale docente delle Università si caratterizza per la sua strumentalità rispetto all'esercizio di libertà costituzionalmente garantite nelle sedi in cui si svolgono ricerca scientifica e corsi d'insegnamento¹.

Il riferimento assiologico più immediato è l'art. 9 della Carta, secondo cui “*la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*”; ad esso fa seguito e si ricollega l'art. 33, ove, ponendo una stretta connessione tra le libertà di scienza e di insegnamento e la condizione di autonomia degli enti in cui operano i professori e i ricercatori universitari, emerge l'esigenza di salvaguardare la sfera del singolo ed il valore della persona nell'ambito del diritto all'istruzione, sancito dal successivo art. 34, inteso come diritto sociale e di libertà².

¹ E. CASTORINA, *Lo Status dei docenti universitari*, in *Osservatorio AIC*, 2021.

² Il *right to education* è oggetto di numerosi interventi normativi anche al di là dell'ambito interno. Anzitutto, va ricordato l'art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, che ne individua le coordinate di base nei termini seguenti: “*Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli*” (www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration); si veda, poi,

La disciplina legislativa del pertinente stato giuridico deve, pertanto, essere inserita in questo quadro³, la cui declinazione investe, sotto diverse angolature, il ruolo e la qualità del docente universitario. Alla fonte primaria, ai sensi dell'art. 33 Cost., fa seguito, entro la cornice da essa determinata, l'esercizio dei poteri normativi pacificamente riconosciuti alle università, *in primis* di tipo regolamentare.

La parte di disciplina specificamente attinente al reclutamento è una di quelle che, in questa declinazione, costituisce da sempre un *punctum dolens*, intersecandosi i profili del merito con quelli della scelta di criteri e parametri realmente in grado di consentire la valutazione dell'attività di ricerca (senza dimenticare la didattica⁴), oggi anche della capacità di attrarre risorse, di competere a livello internazionale e, nel contempo, di valorizzare la funzione sociale della ricerca attraverso le attività di *Terza missione*.

In un simile variegato contesto, il legislatore ha dovuto affrontare numerose problematiche: particolarmente spinosa si è rivelata la scelta del livello territoriale della selezione, ossia se i bandi debbano prevedere procedure accentrate a livello nazionale, oppure decentrate, a livello locale. Come noto, storicamente è stata privilegiata ora l'una, ora l'altra soluzione senza, però, giungere ad approdi stabili e soddisfacenti, addensandosi il dubbio che la dimensione territoriale della competenza possa influire indebitamente sugli esiti delle procedure concorsuali: dei concorsi nazionali

anche la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child – CRC*, in www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991; sulla stessa falsariga l'Obiettivo 4 (“Assicurare un’istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento per tutti (LLL)”) dell’Agenda 2030 ONU (unric.org/it/agenda-2030). Il tema dell’istruzione è, altresì, inserito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nella *Missione 4: Istruzione e ricerca*, al cui interno figura la scheda *M4C1* dedicata al *Potenziamento della offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università*, che comprende la riforma del reclutamento dei docenti e l’aumento dei dottorati di ricerca (www.governo.it/sites/governo.it); in dottrina, di recente, G. CHIARA, *L’inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni*, in *Federalismi.it*, n. 32/2022, 17 ss. (spec. nota 2), nonché V. CARACCILO LA GROTTIERA, *La persona nel diritto all’istruzione*, Napoli 2025, cui si rinvia per i richiami bibliografici e per i perspicui riferimenti alla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

³ A. MARRA, *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino 2020.

⁴ Su questo si tornerà *infra*, anche perché è un punto che la riforma punta a sostenere e rivitalizzare.

si è detto che finiscono per privilegiare gli interessi delle corporazioni accademiche più influenti; per quelli locali, al contrario, si è posto l'accento sul rischio che alla dimensione territoriale *localizzata* della procedura possa accompagnarsi la soddisfazione di esigenze di analoga caratura, a danno dell'imparzialità e della trasparenza, dovendo le procedure essere aperte a tutti senza soffrire di particolarismi a causa della sede⁵.

Considerata la astratta plausibilità delle obiezioni mosse (nate anche dall'esperienza concorsuale maturata), il tema del livello, locale o nazionale, dell'indizione e dello svolgimento delle procedure di selezione di ricercatori e professori universitari ha, così, conosciuto stagioni altalenanti. Del resto, se la procedura accentrata sottrae le valutazioni al controllo locale, quella decentrata è maggiormente in linea con il principio di autonomia universitaria.

In questo contesto non può negarsi il rilievo, che si stima dirimente, delle misure finanziarie poste *ad hoc*, cui segue *de plano* la materiale erogazione delle risorse: si pensi, per tutte, al Fondo di Finanziamento Ordinario (c.d. "F.F.O."), da cui dipendono anche i reclutamenti⁶; le politiche di finanziamento, infatti, sono chiamate, differenziando tra gli Atenei più o meno "virtuosi", a preservare il corretto equilibrio con l'autonomia (preziosamente organizzativa) costituzionalmente riconosciuta dall'art. 33 e dall'appartenenza delle università alle autonomie funzionali, tanto da legit-

⁵ Un efficace quadro di sintesi, in proposito, è stato operato, in un incontro di studio su *Concorrenza e merito nelle università* svoltosi a Roma, Tor Vergata, il 12 marzo 2009 da C. FRANCHINI, *La selezione dei docenti universitari*, in www.agcm.it; ad esso, quindi, si rinvia limitandosi a segnalare le tappe più significative della legislazione in tema di università, ovvero: il r.d. n. 1592 del 31 agosto 1933; il d.p.r. n. 382 dell'11 luglio 1980; la legge n. 210 del 3 luglio 1998 (riforma Berlinguer); la legge n. 230 del 4 novembre 2005 (legge Moratti); il d.l. n. 248 del 31 dicembre 2007 (Mussi); il d.l. n. 97 del 3 giugno 2008 (Gelmini); il d.l. n. 180 del 10 novembre 2008 (convertito in legge n. 1 del 9 gennaio 2009) e la l.n. 240 del 30 dicembre 2010.

⁶ Cfr. Decreto Ministeriale n. 5959 del 7 agosto 2020, "*Criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università Statali e dei Consorzi interuniversitari per l'anno 2025*", in www.mur.gov.it; il Fondo di Finanziamento Ordinario (F.F.O.), istituito con l'art. 5 c. 1 lett. a) della legge n. 537 del 24 dicembre 1993 (poi ripetutamente modificato) è strutturato in una quota base ed in una quota di riequilibrio e costituisce la principale risorsa erogata annualmente dal Ministero dell'Università e della Ricerca per provvedere alla copertura delle spese di funzionamento e dei costi del personale. Al suo interno sono previsti ulteriori interventi a destinazione specifica e vincolata, tra i quali figurano i piani straordinari docenti, le chiamate dirette, la programmazione triennale, i dipartimenti di eccellenza, gli interventi a favore degli studenti, il fondo giovani e le borse *post lauream*.

timare il rifiuto di queste ultime a subire scelte ingiustificatamente accentratrici o, comunque, comparativamente penalizzanti (pur nel necessario rapporto con il MUR e nell'ottica del pareggio di bilancio), in grado di fagocitare legittime istanze di programmazione e sviluppo.

Il tema delle risorse testè evocato pare capitale su quest'ultimo versante: l'attività di ricerca, infatti, si svolge oggi in contesti sempre più globalizzati e competitivi (tra Atenei italiani e stranieri): al di là dell'entità dei finanziamenti, dunque, al ricercatore (ed all'Ateneo) è richiesta la capacità di attrarre risorse, soprattutto partecipando a bandi competitivi.

A tal proposito, il prepotente avvento della digitalizzazione e dei suoi strumenti⁷ telematici⁸ ha favorito l'implementazione della produzione e la pubblicazione di articoli, saggi e monografie tante volte a discapito del profilo qualitativo, ponendo il problema se, in linea di principio, valga più la *quantità* o la *qualità* dell'attività scientifica.

Se infatti, indubbiamente, il numero delle pubblicazioni, *ex se*, non può ritenersi in assoluto la *cartina di tornasole* atta, *al di là di ogni ragionevole dubbio* (o forse anche del *più probabile che non*), a valutare in modo effettivo la qualità e quindi il merito, non bisogna dimenticare l'importanza della continuità della produzione, elemento in grado di accreditare ulteriormen-

⁷ Interessanti osservazioni, in merito alle trasformazioni organizzative nei processi di digitalizzazione pubblica, in F. CIMBALI, *La governance della sanità digitale*, Padova, 2023, 8 ss.

⁸ Altro discorso è quello del rapporto tra le Università "tradizionali" e quelle "telematiche", tuttora oggetto di dibattito, sul quale, in questa sede, non può indugiarsi. Ci si limita a segnalare, rispetto al tema dello *status* di docente universitario, che, in ultimo, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 9314 del 26 novembre 2025 (sez. VII) è stato chiamato a risolvere una controversia nella quale l'università telematica *Universitas Mercatorum* "ha chiesto l'annullamento della delibera dell'adunanza del consiglio di amministrazione dell'Università degli Studi di Padova (nel prosieguo anche l'"Università di Padova") n. 10 del 26 settembre 2023, nella parte in cui la stessa – in attuazione dell'art. 3 del "Regolamento di Ateneo sui criteri e le procedure per il rilascio ai professori e ai ricercatori dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni" (nel prosieguo anche il "Regolamento Incarichi") – ha stabilito che l'assunzione di incarichi di insegnamento (anche gratuiti) presso le università telematiche costituisce un'"attività concorrenziale con l'Università di Padova". Il ricorso è stato accolto, sul presupposto che "in base all'esame delle disposizioni dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010 ("stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo"), appare chiaro che il legislatore ha accolto una nozione di conflitto di interesse in senso esclusivamente attuale (e non meramente potenziale)". Si tratta di una decisione interessante, certamente emblematica di un conflitto latente, dacché la *ratio* della norma regolamentare era strettamente concorrenziale, ossia il possibile *transito* degli studenti dall'una all'altra università, poi non risultato provato.

te lo studioso impegnato e presente nel dibattito scientifico, soprattutto in contesti caratterizzati da una vertiginosa evoluzione delle dinamiche sociali, politiche ed economiche e dal rapidissimo evolversi delle conoscenze tecniche scientifiche.

Anche rispetto alla composizione delle Commissioni giudicatrici le soluzioni adottate legislativamente hanno oscillato tra designazioni, elezioni e sorteggio dei membri, richiedendosi, al più, che i componenti avessero certi requisiti di base.

Come si vede, un quadro composito e variegato, talora anche contraddittorio, attraversato spesso dal sospetto (a volte fondato, altre volte dettato dal pregiudizio) che le procedure selettive, recate dalle normative che si sono succedute, non fossero effettivamente in grado di individuare un vincitore (anche comparativamente, più) meritevole; a questo contesto, peraltro, non è estranea la *vexata quaestio* della profilazione inserita nel bando di concorso dall'Ateneo che ha indetto la procedura⁹.

Tutte le questioni irrisolte si sono fatalmente proiettate sul versante giurisdizionale, laddove si è posto, in relazione alla disciplina vigente *ratione temporis*¹⁰, il tema del limite del sindacato (*debole o forte*), tenendo conto della (forse meritevole di rimediazione) questione della c.d. “discrezionalità tecnica”. In un contesto per lo più garantista (si pensi alla giurisprudenza che ha, di fatto, operato una modifica della normativa di attuazione sulle maggioranze sufficienti a raggiungere l'Abilitazione Scientifica Nazionale¹¹), le soluzioni sono state oscillanti, anche con riferimento ai criteri di

⁹ Anche questo ha costituito un nervo scoperto nei bandi e nelle successive valutazioni concorsuali. Di recente, sulla scorta del consolidato orientamento del Consiglio di Stato (in particolare, sez. VII, 20 maggio 2022 n. 3636), il Tar Marche (2 febbraio 2026 n. 121) ha ribadito e precisato che “l’indicazione in bando di “specifiche funzioni”, è tema disciplinato dall’art. 18 comma 1 lett. a) L. 240/2010, ... La previsione, chiaramente funzionale alla “pubblicità” della procedura, tiene debitamente distinte le specificazioni del “profilo” (che può richiamare solo uno o più SSD) e delle “specifiche funzioni”, rientranti nelle dettagliate informazioni da fornire assieme a quelle “sui diritti e i doveri e sul relativo trattamento economico e previdenziale” del posto a concorso. In coerenza con tale previsione normativa e con la sua ratio, le specifiche funzioni indicate nel bando non dovrebbero assumere conformazione tale da delineare, surrettiziamente, uno specifico profilo di candidato, derogando alla sua individuazione mediante esclusivo riferimento al SSD”.

¹⁰ Gli orientamenti consolidati cui si farà riferimento riguardano esclusivamente l'applicazione della l.n. 240 del 30 dicembre 2010, oggetto del recente disegno di riforma sul quale ci si soffermerà *infra*.

¹¹ Per tutte, si rinvia alla decisione del Tar Lazio, Rm, 3 novembre 2015 n. 12407, la quale dichiara il contrasto tra l'art. 16 della l.n. 240/2010 ed il decreto attuativo n. 222 del

valutazione adottati dalle commissioni ed alla successiva attività valutativa, quand'anche comparativa¹², in grado di “orientare” (a volte, anche “segnare”) l'esito della procedura¹³.

14 settembre 2011, che richiedeva una maggioranza dei 4/5 per ottenere l'Abilitazione Scientifica Nazionale, escludendo incomprensibilmente chi avesse la maggioranza dei 3/5 dei voti favorevoli.

¹² La valutazione comparativa non implica un giudizio analitico, ma una “*valutazione complessiva tra i candidati, effettuata sulla base delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica, che, oltre ad essere connotata da ampia discrezionalità tecnica, non è frutto di una addizione numerica o meccanica di fattori, ma di una valutazione complessiva di tutta l'attività del candidato e del suo curriculum, alla luce dei singoli e specifici parametri indicati dal bando. In questo tipo di procedure, in cui i candidati presentano ... curricula ricchi di elementi pregevoli ... , la distinzione deriva da una valutazione complessiva degli aspetti qualitativi, che diviene incensurabile laddove non trasmodi in giudizi incoerenti, contraddittori o espressione di irragionevolezza o di evidente disparità di trattamento. Pertanto, il fatto che la valutazione compiuta dalla Commissione sia di carattere comparativo non implica che, per ciascun punto che compone il giudizio comparativo finale, debba essere espressamente esplicitato ogni singolo elemento preso in esame e le relative considerazioni in merito... , la valutazione comparativa si realizza attraverso un raffronto complessivo delle capacità e dei titoli dei candidati*” (Cons. Stato, VII, 15 maggio 2025 n. 4185).

¹³ In proposito, Tar Veneto, 11 febbraio 2025 n. 209, richiamando orientamenti consolidati del Consiglio di Stato, ha recentemente rammentato che “*spetta all'amministrazione e alla commissione valutatrice un'ampia discrezionalità nell'esercizio dell'attività di individuazione dei criteri di valutazione nell'ambito di una procedura selettiva di un concorso, con conseguente limitazione del relativo sindacato di legittimità del giudice amministrativo alle sole ipotesi di manifesta irragionevolezza, illogicità od abnormità dei criteri (ovvero di loro non intelleggibilità e trasparenza) e delle valutazioni, nonché per travisamento di fatto od errore procedurale commesso nella formulazione di queste*” (Tar Lombardia, Mi, 12 aprile 2023, n. 886 che richiama Consiglio di Stato, VI, 26 novembre 2021, n. 7917, Consiglio di Stato, V, 26 agosto 2020 n. 5208 e 24 settembre 2019, n. 6358; Consiglio di Stato, IV, 17 maggio 2022, n. 3889). Inoltre, è necessaria la “*fissazione di criteri di valutazione il più possibile chiari, oggettivi e trasparenti è uno degli aspetti più importanti delle procedure di reclutamento dei professori universitari (...). La valutazione dei candidati (i.e.: il loro curriculum, le loro pubblicazioni scientifiche, le loro capacità didattiche) deve avvenire sulla base di criteri, parametri e indicatori*”, “*dovendosi però escludere, pure nel riconoscimento della natura tecnico-discrezionale di tale predeterminazione, che la Commissione possa discostarsi da criteri e standard riconosciuti*” (Consiglio di Stato, 17 maggio 2022, n. 3856). La valutazione “*deve essere svolta non con un dettaglio tale da instaurare una valutazione comparativa puntuale di ciascun candidato rispetto agli altri per ciascuno dei titoli, poiché si perderebbe in tal modo la contestualità sintetica della valutazione globale, risultando perciò necessario e sufficiente che i detti titoli siano stati acquisiti al procedimento e vi risultino considerati nel quadro della detta valutazione*” (Consiglio di Stato, VII, 25.10.2024 n. 8525, che richiama Consiglio di Stato, VI, 21 ottobre 2013, n. 5079; Consiglio di Stato, 16 luglio 2015, n. 3561). Il giudizio della Commissione “*comporta una valutazione essenzialmente qualitativa della preparazione scientifica dei candidati, attenendo alla sfera della discrezionalità tecnica; pertanto, il sindacato nei confronti degli atti di correzione di tali prove*

D'altro canto, lo stesso giudizio espresso – sia in sede di concorso, che a livello di ASN – richiede una motivazione coerente, che non può essere scalfita da meri ed incomprovati argomenti difensivi di parte, salvo che emergano profili di evidente irragionevolezza o quando il corredo motivazionale si riveli essere meramente formale (*recte*: apparente¹⁴),

è limitato al riscontro di evidenti errori di fatto e di giudizio da parte della Commissione, che lascino intravedere il manifesto travisamento dei fatti sui quali il giudizio è stato svolto, oppure la manifesta illogicità o irragionevolezza del compimento di questa attività” (Consiglio di Stato, III, 8 maggio 2024, n. 4142). Inoltre, *“le valutazioni della Commissione nell’ambito di una procedura concorsuale per posti di professore universitario costituiscono espressione dell’esercizio della c.d. discrezionalità tecnica, o meglio costituiscono valutazioni tecniche. Si tratta di valutazioni pienamente sindacabili dal giudice amministrativo sia sotto il profilo della ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità che sotto l’aspetto più strettamente tecnico. Ciò significa che il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della p.a. può oggi svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell’iter logico seguito dall’Autorità amministrativa, bensì alla verifica diretta dell’attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo. Siffatto sindacato è a maggior ragione ammissibile quando, nell’ambito delle valutazioni dei candidati che hanno partecipato a concorsi universitari, vi siano elementi idonei ad evidenziarne uno sviamento logico o un errore di fatto o, ancora, una contraddittorietà ictu oculi rilevabile. Ma tutte le volte in cui non viene violata la soglia della logicità e della ragionevolezza, la motivazione espressa dalla Commissione, costituendo il frutto di discrezionalità tecnica, non può essere sostituita con il diverso avviso del giudice*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 agosto 2023 n. 7856 che richiama Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 aprile 2022, n. 2598)”. Sicché, *“nel formulare il giudizio tecnico sui titoli o sulle pubblicazioni l’Amministrazione non applica scienze esatte che conducono ad un risultato certo e univoco, ma formula un giudizio tecnico connotato da un fisiologico margine di opinabilità, per sconfessare il quale non è sufficiente evidenziare la mera non condivisibilità del giudizio, dovendosi piuttosto dimostrare la sua palese inattendibilità*” (Tar Campania, Na, 12 settembre 2023, n. 5054).

¹⁴ Tar Lazio, Rm, 25 marzo 2021 n. 3659: *“Nel giudizio collegiale la commissione si esprime nel senso che la qualità delle pubblicazioni sia in alcuni casi di qualità accettabile e in altri di qualità limitata senza però descrivere le ragioni per le quali è pervenuta a una tale conclusione. I medesimi vizi riscontrati nel giudizio collegiale interessano anche i giudizi individuali che appaiono privi di una reale descrizione dell’analisi compiuta da parte dei commissari e, quindi, delle loro valutazioni sulle stesse. Il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della p.a. può svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell’iter logico seguito dall’autorità amministrativa, bensì alla verifica diretta dell’attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo (cfr. Tar Lazio, sez. III, 19 marzo 2019, n. 3653). La motivazione di un provvedimento amministrativo consiste nell’enunciazione delle ragioni di fatto e nella individuazione delle relative norme di diritto che ne hanno giustificato il contenuto, ed è finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell’iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell’Amministrazione consacrata nella determinazione a suo carico adottata, sicché la motivazione degli atti amministrativi costituisce uno strumento di verifica del rispetto dei limiti della discrezionalità allo scopo di far conoscere agli interessati le ragioni che impongono la*

mancando, così, di assolvere al delicato ruolo di garanzia che gli è proprio¹⁵.

2. *La legge 30 dicembre 2010 n. 240: i profili di criticità oggetto di riforma*

La legge di riferimento, allo stato, è la n. 240 del 30 dicembre 2010, “una delle poche leggi organiche che hanno interessato l’università lungo tutta la storia dello Stato italiano”¹⁶.

In precedenza, soltanto la legge n. 168 del 9 maggio 1989¹⁷ e, ancor prima, la riforma Gentile, R.D. n. 1592 del 31 agosto 1933, avevano avuto l’ambizione di porsi come leggi di riforma organica, mentre, per il resto, gli interventi del legislatore sono stati piuttosto frammentari e occasionali¹⁸.

A distanza di circa quindici anni dall’emanazione della l.n. 240/2010, tra i numerosi temi oggetto di una serie di proposte di riforma in materia universitaria, quello del reclutamento è tornato nuovamente all’attenzione del dibattito istituzionale a seguito della presentazione del ddl A.S. 1518: “*Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario*”¹⁹.

restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l’ampliamento (cfr. Tar Bologna, sez. II, 15 febbraio 2017, n.127)”.

¹⁵ È prassi allegare al ricorso pareri resi da esperti della materia, ritenuti, solitamente, irrilevanti ai fini del decidere: “*Quanto alla possibilità di opporre obiezioni ai giudizi espressi dalle commissioni di concorsi pubblici attraverso relazioni di periti di parte (professionisti ed esperti della materia), è consolidato l’indirizzo che depone per la sostanziale irrilevanza di siffatti pareri al fine di confutare il giudizio delle commissioni esaminatrici, atteso che spetta in via esclusiva a queste ultime la competenza a valutare gli elaborati degli esaminandi e che, a meno che non ricorra l’ipotesi residuale del macroscopico errore logico (nella fattispecie non rilevably) non è consentito al giudice della legittimità sovrapporre alle determinazioni da essa adottate il parere reso da un soggetto terzo, quale che sia la sua qualifica professionale ed il livello di conoscenze ed esperienze acquisite nella materia controversa (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 30 settembre 2020, n. 5743; id., sez. IV, 30 maggio 2007, n. 2781; id., 5 gennaio 2017, n. 11)”* (Tar Lazio, Rm, 16 febbraio 2026 n. 3020).

¹⁶ A. MARRA, *op. cit.*

¹⁷ È la legge istitutiva del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica.

¹⁸ A. MARRA, *op. cit.*

¹⁹ Come si legge nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge, esso è stato elaborato sulla base delle risultanze del gruppo di lavoro nominato con decreto del Ministro dell’Università e della ricerca del 20 settembre 2024, n. 1501, avente come scopo attività di supporto al Ministro per analisi, studio ed elaborazione di proposte di

Tra gli aspetti critici affrontati vi sono quello del vigente sistema di Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) disciplinato all'art. 16 della l. n. 240/2010 e delle procedure, all'abilitazione strettamente connesse, per la chiamata dei professori e dei ricercatori a tempo determinato di cui agli articoli 18 e 24 della medesima legge.

Come evidenziato dal *Dossier* del 26 novembre 2025 riguardante il DDL, redatto dal Servizio studi Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, l'esigenza di riforma muove dal “*generale smarrimento*” rispetto allo scopo iniziale per cui era stata pensata l'ASN, cioè quello di istituire un meccanismo che consentisse di accertare preventivamente il possesso dei livelli di qualificazione e produttività scientifica necessari per accedere alle procedure di reclutamento per la docenza universitaria.

Le principali criticità riscontrate dal Governo riguardano:

- il progressivo radicarsi, negli abilitati, di una aspettativa che l'ASN costituisca una sorta di diritto acquisito alla chiamata al ruolo;
- la ridondanza del processo di valutazione quali-quantitativa;
- l'assenza, in sede di ASN, di alcun riferimento all'attività didattica, di Terza missione, di valorizzazione della conoscenza e amministrativo/gestionale;
- la disomogeneità nella percentuale di abilitati tra i vari settori concorsuali e tra le diverse tornate di abilitazione a causa delle diverse prassi adottate dalle singole commissioni nazionali, da cui è scaturito un contenzioso pletorico;
- il costo delle procedure ASN.

La valutazione emersa in sede parlamentare è, dunque, sostanzialmente negativa; pertanto, il disegno di legge intende superare il sistema attuale precipuamente incentrato sull'ASN, sostituendolo con nuove modalità di selezione ai fini del reclutamento.

revisione in materia di reclutamento e di qualità dell'offerta formativa, dell'assetto e della *governance* della valutazione dell'università e della ricerca, nonché di revisione della struttura e del funzionamento degli organi consultivi del Ministero dell'università e della ricerca.

3 *Gli aspetti fondamentali del nuovo disegno di legge*²⁰

Il d.d.l. consta di 4 articoli.

3.1. *L'art. 1*

L'art. 1 reca “*Disposizioni in materia di reclutamento universitario*”.

Il comma 1, modificato nel corso dell'esame parlamentare, sostituisce integralmente l'art. 16 della legge n. 240/2010, prevedendo che – in luogo dell'attuale Abilitazione Scientifica Nazionale – l'ammissione alle procedure di chiamata dei professori di prima e di seconda fascia e dei ricercatori a tempo determinato sia condizionata dal possesso di specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica, distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia, individuati, per ciascun gruppo scientifico-disciplinare, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, su proposta dell'ANVUR, sentito il CUN.

Il possesso dei requisiti è oggetto di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da parte dei singoli candidati attraverso una piattaforma telematica del Ministero. I requisiti sono aggiornati, una prima volta, dopo due anni e poi ad intervalli non inferiori a cinque anni. Ne discende che la precedente procedura di valutazione quali-quantitativa al termine della quale si otteneva un certificato di abilitazione viene sostituita da una, profondamente differente, di tipo telematico, in grado *ex se* di soddisfare una mera condizione di ammissibilità per la partecipazione ai concorsi indetti dalle singole università.

La scelta operata dal legislatore riformatore ha l'obiettivo dichiarato di assumere i migliori (obiettivo sacrosanto, ma non dovrebbe essere una novità), vale a dire quei soggetti che dimostrino, a mezzo di specifici indicatori di produttività, nonché con le loro pubblicazioni e con la complessiva attività svolta, di aver contribuito al miglioramento della qualità delle attività dell'università che li ha reclutati.

Il comma 1-*bis* del medesimo articolo 1 introduce una nuova disciplina relativamente alla composizione delle liste per la formazione delle commissioni giudicatrici per la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia nonché per la nomina dei ricercatori a tempo determinato.

²⁰ Si fa riferimento, anche per il prosieguo, al *dossier* dedicato (A.S. 1518), pubblicato su www.senato.it.

Il comma 2 modifica alcuni criteri relativi alla disciplina della chiamata dei professori di prima e di seconda fascia. Riguardo ai requisiti, occorre tener conto dell'attività didattica (che costituisce un *punctum dolens* in sede di valutazione²¹) svolta sia in Italia che all'Estero (a dimostrazione della rilevanza assunta dalla capacità dello studioso di aprirsi verso contesti ultranazionali), nonché la titolarità, la contitolarità o la partecipazione a progetti di ricerca di base o applicata, finanziata con bandi competitivi nazionali, europei ed internazionali, fermo restando il raggiungimento degli indicatori minimi in termini di, continuità, quantità e qualità della ricerca²².

Il comma 2, di conseguenza, sostituisce l'originario riferimento al possesso della abilitazione per il settore concorsuale (art. 16 l.n. 240/2010) con il possesso dei requisiti per il gruppo scientifico-disciplinare dichiarato ai sensi del comma 1.

Inoltre, tale comma disciplina la composizione delle commissioni giudicatrici locali (che, quindi, vengono confermate, operando una fondamentale scelta di principio) e stabilisce i relativi casi di esclusione; nel contempo, come è ovvio, introduce per le università l'obbligo di verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti per il gruppo scientifico-disciplinare nonché di valutare le modalità di svolgimento della didattica. Infine, demanda a un decreto ministeriale la definizione delle linee guida per la

²¹ L'attività didattica, a rigore, non ha valore scientifico. Tuttavia, la continuità, l'assiduità, se si vuole, anche la qualità della didattica non possono considerarsi di secondo piano rispetto all'attività scientifica. Il compito del docente universitario, infatti, è quello di studiare, aggiornarsi, entrare in relazione con una platea più vasta di quella locale, di attrarre risorse, di promuovere attività ed anche di trasmettere il proprio sapere attraverso una didattica consona al livello universitario, in grado di formare le nuove generazioni. Talvolta, è accaduto che i compiti didattici siano stati intesi come una sorta di *hortus conclusus* del docente, una specie di *private yard* in cui, in nome della libertà di insegnamento, questi potesse esprimersi anche al di là dei programmi. Scindere integralmente l'attività didattica da quella scientifica, anche ai fini della valutazione del merito è operazione rischiosa, perché finirebbe per premiare coloro i quali non si dedicano all'insegnamento (ed agli studenti), limitando al minimo il proprio impegno in tal senso, essendo la progressione di carriera (ma non gli scatti stipendiali) assicurata dalla sola produzione scientifica. Il "nuovo" docente immaginato dal legislatore è chiamato, in linea con i valori costituzionali, ad abbinare l'attività scientifica a quella didattica, a gestire i rapporti di collaborazione con colleghi di altri Atenei (anche esteri), a divulgare il sapere anche attraverso le attività di Terza Missione, a intraprendere iniziative per la promozione della cultura e, *last but not least*, per l'acquisizione di risorse per la ricerca.

²² Anche il tema della quantità e qualità della ricerca è un *punctum dolens*, ma su questo si tornerà a breve.

valutazione periodica dei vincitori delle procedure di chiamata ai fini del computo delle assegnazioni del fondo per il finanziamento ordinario delle università (c.d. "F.F.O.") e del contributo per le università non statali legalmente riconosciute, secondo principi di premialità e autonomia responsabile.

Il comma 3 modifica la disciplina relativa alla procedura di selezione dei ricercatori a tempo determinato, prevedendo la nomina di una commissione giudicatrice composta da tre professori, di cui due esterni all'università che ha indetto la procedura, elenca le cause di esclusione dalla nomina a componente della stessa, stabilisce che la commissione conclude i propri lavori indicando il candidato più meritevole e interviene sui criteri di valutazione del ricercatore ai fini della chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia, sostituendo il riferimento al possesso dell'Abilitazione Scientifica Nazionale con il dichiarato (ed accertato) possesso dei requisiti di produttività e qualificazione scientifica di cui al comma 1.

Il comma 3 *bis* demanda a un decreto ministeriale la definizione dei requisiti soggettivi per l'inserimento nelle liste delle commissioni giudicatrici, delle cause di esclusione dalle medesime liste e delle modalità per lo svolgimento dei sorteggi dei componenti esterni delle commissioni giudicatrici.

Il comma 3 *ter* disciplina le condizioni e i limiti per la chiamata diretta di professori di prima e di seconda fascia da parte della Libera università di Bolzano, limitatamente alla copertura di posti correlati ad insegnamenti in lingua tedesca.

Il comma 3 *quater*, infine, reca modifiche di coordinamento alla legge n. 240/2010.

3.2. L'art. 2.

Seppure sotto un diverso piano, anche l'art. 2 del d.d.l. incide sul tema del reclutamento del personale ricercatore e docente universitario: anzitutto, intervenendo sull'art. 7 della l. n. 240/2010, per un verso introduce una nuova procedura di mobilità orizzontale, in aggiunta alle altre, che contempla il trasferimento unidirezionale di docenti e ricercatori ad altra sede universitaria, per altro verso prevede che il Ministro definisca specifici interventi per incentivare il trasferimento, nonché altre forme di mobilità

intrateneo, ivi incluso il trasferimento di un docente all'esito delle procedure di reclutamento (comma 1)²³.

Anche questa è una disposizione interessante, perchè il tema della mobilità ha una sua precisa *ratio* nell'ottica del nuovo *homo magister*, come già evidenziato, non più collocato a tempo indefinito ed inamovibile presso un Ateneo, ma in grado di (anzi, particolarmente sollecitato a) svolgere attività di studio e di ricerca all'estero o in altri Atenei nazionali ed europei. A questo, peraltro, servono le iniziative Erasmus che contemplano i docenti, come la possibilità di fare il *visiting professor* ed altro ancora, compresa l'assunzione di incarichi di insegnamento fuori dal proprio dipartimento universitario, avendo coperto, presumibilmente, il proprio carico didattico.

La mobilità fra Atenei, disciplinata dall'art. 7 della l.n. 240/2010, nel tempo, non ha dato risultati particolarmente significativi, anche a causa del discutibile accorpamento delle procedure concorsuali a quelle di trasferimento; sicchè, una maggiore elasticità in tal senso potrebbe dare vigore ad uno strumento le cui potenzialità sono state, finora, in qualche misura sottovalutate, potendo esso favorire la condivisione dei saperi senza creare *élites* o condizioni stagnanti e di *routine*, non incentivanti per i docenti stessi.

Le modifiche normative introdotte in tema di trasferimento unidirezionale, quindi, come si evince dalla lettura delle Relazioni illustrativa e tecnica, esprimono la volontà di promuovere azioni a sostegno della mobilità interuniversitaria e internazionale, al fine di favorire la circolazione dei saperi e delle figure di eccellenza tra gli Atenei.

Ancora, la medesima disposizione, intervenendo sulla l. n. 230/2005, modificandone l'art. 1, comma 9 in materia di chiamata di studiosi dall'estero o di chiara fama, esclude dai meccanismi di riduzione operanti in sede di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario per le università gli eventuali interventi che il Ministero dovesse predisporre al fine di incentivare le chiamate di studiosi dall'estero o di chiara fama (comma 2). Gli incentivi, cioè, possono essere riconosciuti alle università che procedo-

²³ La disposizione in esame aggiunge all'art. 7 il comma 3-bis, il quale, nell'ottica di incentivare le procedure di mobilità dei docenti universitari, statuisce che, è possibile con l'assenso dell'interessato e delle università interessate, effettuare il trasferimento di un professore o ricercatore a tempo indeterminato in servizio da almeno cinque anni, a condizione che per l'università che dispone la chiamata sussistano le condizioni di sostenibilità economico-finanziaria di cui all'art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (trasferimento unidirezionale). Tale possibilità si aggiunge, quindi, alle procedure di mobilità bidirezionale già contemplate dal succitato art. 7, comma 3.

no alla chiamata di studiosi dall'estero o di chiara fama per ricoprire posti di professore ordinario, associato e di ricercatore, senza incidere negativamente, nei confronti dell'università precedente, in sede di ripartizione del F.F.O.

3.3. *L'art. 3*

L'art. 3 del d.d.l. reca le disposizioni transitorie e finali necessarie a garantire, nel passaggio dalla vecchia alla nuova normativa concernente la revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento di docenti e ricercatori universitari, la continuità delle procedure di Abilitazione Scientifica Nazionale e di quelle di reclutamento in corso all'entrata in vigore della riforma.

Tra queste disposizioni si segnalano, per la loro particolare portata sul futuro assetto del sistema complessivo che verrà applicato in fase transitoria:

- il comma 3, per cui coloro i quali abbiano conseguito l'Abilitazione Scientifica Nazionale sulla base delle regole vigenti prima della data di entrata in vigore della riforma, si ritengono comunque in possesso dei requisiti di produttività e qualificazione scientifica individuati ai sensi dell'articolo 16, come sostituito dall'art. 1, per le funzioni ed il gruppo scientifico-disciplinare di riferimento fino al termine di validità dell'abilitazione;
- il comma 4, che disciplina il regime transitorio rispetto a coloro i quali abbiano ricevuto una valutazione negativa in sede di Abilitazione Scientifica Nazionale. Il comma prevede che questi ultimi non siano ammessi a partecipare alle procedure di reclutamento di docenti e ricercatori universitari di cui agli artt. 18 e 24, commi 5 e 6, per lo stesso settore o gruppo scientifico-disciplinare corrispondente e per la stessa fascia o per la fascia superiore, nel corso dei dodici mesi successivi alla data di presentazione della domanda;
- il comma 5, come modificato in sede referente, il quale chiarisce che, fino al termine di cui all'articolo 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 (ossia il 31 dicembre 2026), possono partecipare alle procedure di chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia ivi previste, riservate al personale (professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato) già in servizio nell'università precedente, i

- soggetti che abbiano conseguito l'Abilitazione Scientifica Nazionale ai sensi dell'articolo 16, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge di riforma²⁴;
- il comma 6, che demanda al Consiglio Universitario Nazionale (CUN) l'espressione del parere per le chiamate dirette dall'estero di studiosi di chiara fama per la copertura dei posti di professore ordinario²⁵.

3.4. L'art. 4

L'art. 4, infine, reca la clausola di invarianza finanziaria.

Si tratta di una clausola obbligata ai fini del rispetto delle coperture di bilancio ai sensi degli artt. 81 e 97 della Costituzione così come riformati dalla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, ove è stato ribadito ed implementato il principio del pareggio di bilancio.

4. *Il reclutamento universitario tra luci e ombre.*

Quello del reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari è un tema che nasconde un insospettabile tratto umano: tutti i docenti di ruolo hanno affrontato una selezione e sono stati valutati secondo le vigenti discipline delle proprie epoche; tutti hanno vissuto la fase del reclutamento con ansia, fatica e trepidazione, ma anche con fiducia.

Questo dato di fatto “esperienziale” impone di sgombrare il campo da luoghi comuni che non rendono giustizia all'impegno di tanti. Non è vero che il merito non sia sempre premiato: a volte prima, a volte dopo (secondo l'*id quod plerumque accidit*), l'impegno, la qualità scientifica, la dedizione, la passione, sono riconosciuti dall'Accademia e poi tradotti in progressione di carriera. In questo, effettivamente, vi è una sorta di implicita *cooptazione*, che non va intesa come una forma di lobbismo; anzi, se scevra da condizionamenti indebiti (che

²⁴ Nel testo originario del disegno di legge, prima delle modifiche apportate durante l'esame in sede referente, il comma 5 riconosceva la possibilità di partecipare alle procedure di chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia anche a coloro i quali fossero risultati in possesso dei nuovi requisiti individuati sulla base di quanto disposto dall'articolo 16 come novellato.

²⁵ La competenza ad esprimere tale parere è attualmente attribuita alle commissioni nazionali per l'espletamento delle procedure di Abilitazione Scientifica Nazionale.

talora ci sono, ma non più che in altri settori) è una garanzia di qualità della selezione.

Vi è poi da evidenziare un altro aspetto assai rilevante e spesso sottovalutato, forse anche perché “sconveniente” (del resto, nella *vulgata*, i professori universitari sono ritenuti una casta di privilegiati, seppure non si sa bene perché, soprattutto dopo le più recenti riforme che li hanno trasformati in veri e propri burocrati): i concorsi universitari scontano un’*alea* legata, a monte, alla scarsità di risorse investite dallo Stato, le cui politiche sono spesso mortificanti sotto questo specifico aspetto anche in relazione alle difficoltà ed ai sacrifici che la carriera universitaria impone. Il che consente di sfatare un altro mito: gli stipendi dei docenti universitari, pur aggiornati con la legge Gelmini, non sono paragonabili a quelli dei magistrati, dell’alta dirigenza o dei parlamentari. Nella stragrande maggioranza dei casi, quindi, chi sceglie di percorrere la carriera universitaria lo fa anzitutto per passione, non per un ritorno economico; ovviamente, vi è anche l’importanza dello *status* e del ruolo in generale sul piano sociale e professionale²⁶.

Certamente, a volte le valutazioni non sono corrette, come testimonia il contenzioso in materia, soprattutto nelle procedure di ASN, che ha impegnato il Tar del Lazio ed il Consiglio di Stato (di cui, riguardo alle questioni salienti si è dato un saggio²⁷), mostrando, pur nell’ambito dei limiti (e dei controllimiti²⁸) del sindacato sulla discrezio-

²⁶ La possibilità che il docente universitario renda anche prestazioni professionali costituisce un ulteriore *punctum dolens*: anzitutto, per svolgere attività professionale è necessario optare per il regime a tempo definito oppure richiedere un’apposita autorizzazione, rischiando, altrimenti, di incorrere in specifiche sanzioni e azioni di responsabilità ai sensi dell’art. 6 commi 9 e 10 della l.n. 240/2010. Per i docenti a tempo pieno il d.l. n. 44/2023 (v., in particolare, l’art. 9, commi 2-bis e 2-ter) ha “liberalizzato” le attività di consulenza, sempreché si tratti di attività occasionale a prevalente carattere scientifico e non organizzata con continuità e strutturazione professionale (sull’interpretazione del dato normativo Corte Conti, sez. reg. Lombardia, n. 147/2021; Corte conti, sez. centr. app. II, n.172/2023). Per una analisi più dettagliata, si rinvia a G. ZAMPINI, *Incompatibilità ed attività extra-istituzionali dei professori e dei ricercatori universitari*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2/2019, 29 ss. Resta aperto il tema della concorrenza sul mercato delle professioni e della compatibilità, in linea di principio, dell’attività professionale con quella didattica e scientifica.

²⁷ Si rinvia a quanto già osservato *supra*.

²⁸ Qui, ovviamente, il termine è adoperato in senso “figurato”, solo per evocare la complessità del quadro in cui si innesta il tema del sindacato sulla discrezionalità tecnica,

nalità tecnica, una sensibilità ed un'attenzione che meritano di essere riconosciute.

In questo contesto, si inserisce, tra le altre, una decisione risalente al 2019 del Consiglio di Stato, che ha spinto tale rapporto alla sua massima estensione, fino a varcare, probabilmente, i confini del sindacato di legittimità su quello di merito: nella specie, dopo numerose valutazioni negative espresse da commissioni universitarie a diversa composizione, il Supremo Consesso di giustizia amministrativa ha ritenuto di potere riconoscere l'abilitazione scientifica al ricorrente ed appellante, dichiarando esaurito ogni margine di apprezzamento discrezionale in ragione del suo reiterato cattivo uso²⁹.

Quale che sia l'idea che si abbia di tale dirompente pronuncia – i punti di vista in merito possono essere assai divergenti – il tema dell'effettività

la cui delicatezza è ben nota. In proposito, Consiglio di Stato, VI, 5 dicembre 2022 n. 10624 e, più di recente, Consiglio di Stato, III, 25 settembre 2025 n. 7712. In dottrina, senza pretesa di esaustività: F. SALVIA, *Attività amministrativa e discrezionalità tecnica*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1992, 685 ss.; M. DEL SIGNORE, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche: nuovi orientamenti del Consiglio di Stato, nota a Cons. Stato 9 aprile 1999, n. 601, ibidem*, 2000, 18; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001; S. PERONGINI, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa*, Torino, 2025; Id., *Teoria e dogmatica del provvedimento amministrativo*, Torino, 2016, 324 ss.

²⁹ Ci si riferisce alla sentenza n. 1321 del 25 febbraio 2019 resa dalla sez. VI del Consiglio di Stato, ove si osserva: “La “riduzione” della discrezionalità amministrativa (anche tecnica) può essere l'effetto: a) sul piano “sostanziale”, degli auto-vincoli discendenti dal dipanarsi dell'azione amministrativa, contrassegnata dal crescente impiego di fonti secondarie e terziarie che si pongono spesso come parametri rigidi per sindacare l'esercizio della funzione amministrativa concreta (anche se originariamente connotata in termini discrezionali); b) sul piano “processuale” dei meccanismi giudiziari che, sollecitando l'amministrazione resistente a compiere ogni valutazione rimanente sulla materia controversa, consentono di focalizzare l'accertamento, attraverso successive approssimazioni, sull'intera vicenda di potere (si pensi alla combinazione di ordinanze propulsive e motivi aggiunti avverso l'atto di riesercizio del potere, ma anche alle preclusioni istruttorie e alla regola di giudizio fondata sull'onere della prova), concentrando in un solo episodio giurisdizionale tutta quella attività di cognizione che prima doveva necessariamente essere completata in sede di ottemperanza. La consumazione della discrezionalità può essere anche il frutto della insanabile “frattura” del rapporto di fiducia tra Amministrazione e cittadino, derivante da un agire reiteratamente capzioso, equivoco, contraddittorio, lesivo quindi del canone di buona amministrazione e dell'affidamento riposto dai privati sulla correttezza dei pubblici poteri. In presenza di una evenienza siffatta, resta precluso all'amministrazione di potere tornare a decidere sfavorevolmente nei confronti dell'amministrato anche in relazione ai profili non ancora esaminati. In alcuni casi, può accadere che la pervicacia degli organi amministrativi a reiterare le statuizioni annullate integri una elusione (palese o occulta) del giudicato: in tal caso deve ammettersi la possibilità, per il giudice dell'ottemperanza, di sindacare anche su aspetti non pregiudicati dalla sentenza?”.

della tutela e, se si vuole, della realizzazione del principio del merito posto dall'art. 97 della Costituzione hanno attivato una serie di canali di caratura prettamente assiologica, che, nel tempo, sono stati declinati con fiducia, a volte con sospetto, qualche rara volta con rassegnazione.

L'Università, come istituzione, del resto, è, suo malgrado, divenuta il "parafulmine" di tante problematiche, anche di natura politica, finendo per coinvolgere i rapporti necessariamente intercorrenti tra Maestro ed Allievo.

A prescindere dall'attualità e dagli scandali cui è stata data ampia eco, non pare fuor di luogo ricordare quanto accaduto al Prof. Maurizio Ascoli, eminente scienziato cui oggi è dedicata l'Aula Magna del Policlinico Universitario di Palermo ed al quale a Palazzo Steri, nel 2015, è stata apposta una targa: il prof. Ascoli, assieme ad altri quattro professori venne privato della cattedra e licenziato nel 1938 dopo l'emanazione delle leggi razziali³⁰, salvo il suo reintegro solo nel 1943. I suoi allievi subirono una forzata *diaspora*, ma questo non ha inciso sulla loro successiva attività di ricerca³¹.

Questa è una peculiarità soprattutto universitaria: tutti, in un modo o nell'altro, si riconoscono in una Scuola e nei rispettivi Maestri (anche criticamente). Eppure, anche il rapporto Maestro-Allievo è stato oggetto di dibattito e di numerosi contenziosi, obbligando la giurisprudenza a chiarire che il conflitto di interessi, ove il Maestro faccia parte di una commissione di concorso in cui è presente l'allievo, deve essere effettivo e comprovato da ragioni di reale cointeressenza, non presuntivamente, come una sorta di *legittima suspicione*³².

³⁰ Gli altri erano: Emilio Segre, Camillo Artom, Mario Fubini e Alberto Dina.

³¹ In particolare, uno di essi, il Prof. Letterio Cannavò, è stato il fondatore della Società Italiana di Malattie Infettive, a dimostrazione del fatto che il germe inoculato dal Maestro è in grado di crescere e produrre scienza anche quando questi sia venuto meno (pur temporaneamente), di fatto o di diritto.

³² Consiglio di Stato, VII, 26 aprile 2025 n. 2552: "*Nelle procedure concorsuali, perché i rapporti personali assumano rilievo, deve trattarsi di rapporti diversi e più saldi di quelli che di regola intercorrono tra maestro ed allievo o tra soggetti che lavorano nello stesso ufficio, essendo rilevante e decisiva la circostanza che il rapporto tra commissario e candidato, trascendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, si sia concretato in un autentico sodalizio professionale connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d'interessi di carattere economico e comunque di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità.*" (Consiglio di Stato sez. III, 28/04/2016, n.1628). *La semplice sussistenza di rapporti accademici o di ufficio tra commissario e candidato non è idonea ad integrare gli estremi delle cause d'incompatibilità normativamente cristallizzate, salva la spontanea astensione di cui al capoverso dell'art. 51 c.p.c.; la*

Si tratta, in effetti, di un rapporto prezioso che va fortemente sostenuto.

Un tempo, il Maestro era una sorta di garante e di guida per l'allievo da questi ritenuto bravo e meritevole.

Riferendosi a quest'epoca ormai remota, un Presidente emerito della Corte costituzionale, qualche anno fa, raccontò che, subito dopo la laurea, aveva partecipato alla prova scritta del concorso in magistratura superandola brillantemente. Recatosi dal suo Maestro, fu da questi dissuaso dal sostenere la prova orale essendo destinato alla cattedra universitaria, come, in effetti, fu, ricoprendo incarichi prestigiosi, compreso quello di Rettore.

Ebbene, oggi, questo sarebbe impensabile e forse finirebbe per costituire prova d'illecito. Oggi non sarebbe possibile, nemmeno per Massimo Severo Giannini, andare in cattedra a ventiquattro anni: i concorsi universitari raramente arrivano tempestivamente, ma, in modo contingente, dopo anni di precariato, difficoltà, spese – solitamente, anticipate dalla famiglia, qualche volta reperite con borse di studio – per la pubblicazione dei propri lavori, per le trasferte (cioè, per recarsi ad incontri scientifici) e così via. È una prova di resistenza, che, nella maggior parte dei casi, grava sulle famiglie, creando una selezione naturale che, se da un lato *affanna*, dall'altro non *consola*.

Il tema dell'età per l'accesso alla carriera universitaria, inoltre, non può e non deve essere sottovalutato³³: non è affatto detto che la migliore

conoscenza personale e/o l'instaurazione di rapporti lavorativi ed accademici non sono di per sé motivi di astensione, a meno che i rapporti personali o professionali non siano di rilievo ed intensità tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, bensì in virtù delle conoscenze personali (Cons. Stato, sez. VII, 9 settembre 2022, n. 7867). Perché i rapporti personali assumano rilievo deve trattarsi di rapporti diversi e più saldi di quelli che di regola intercorrono tra maestro e allievo o tra soggetti che lavorano nello stesso ufficio, essendo "rilevante e decisiva la circostanza che il rapporto tra commissario e candidato, trascendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, si sia concretato in un autentico sodalizio professionale connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d'interessi di carattere economico" (Cons. Stato, sez. VI, n. 4015 del 2013). In definitiva, affinché sussista un vero e proprio obbligo di astensione deve essere dimostrata la sussistenza concreta di un rapporto di lavoro o professionale stabile con la presenza di interessi economici ovvero di un rapporto personale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità".

³³ Il MUR ha pubblicato nell'ottobre 2024 un *focus* su "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano – Anno 2023" da cui emergono una serie di dati estremamente interessanti. In particolare, a conferma di quanto evidenziato, risulta che: "Il 55,5% dei docenti degli atenei statali ha almeno 50 anni e l'età media è pari a circa 51 anni: si passa

produzione scientifica si abbia solo nella maturità, da giovani si hanno il coraggio, la spregiudicatezza, la voglia di esprimersi liberamente, spesso con risultati sorprendenti³⁴.

Resta un dato incontrovertibile: nessuno, oggi – anche a fronte di un allievo di straordinaria brillantezza – si assumerebbe, con analogia *nonchalance*, la responsabilità di consigliare di non presentarsi alla prova orale di un concorso (soprattutto se) prestigioso come quello in Magistratura per seguire la strada lunga e tortuosa della carriera universitaria, condannandolo ad anni di sacrificio, con esito affatto scontato.

Rifuggendo da facili luoghi comuni – senza con questo banalizzare i problemi esistenti – è evidente che il merito universitario, oltreché essere affermato come un *mantra*, presuppone la effettiva possibilità del suo riconoscimento attraverso la predisposizione di un quadro di interventi che dia concrete *chances* alla realizzazione delle legittime aspirazioni di chi si dedica ad una carriera per sua natura già difficile, per non renderla impervia.

I migliori, in ossequio all'art. 97 della Costituzione, meritano il giusto riconoscimento in tempi accettabili senza sottoporli ad alcuna prova da sforzo (o di resistenza), valorizzandoli adeguatamente in funzione anzitutto dell'interesse pubblico all'istruzione³⁵. Spesso, invece, arriva chi resiste, chi se lo può permettere, chi, nel frattempo, affianca, all'attività di ricerca

dai 58 anni dei professori ordinari, ai 52 anni dei professori associati fino ai 43 anni dei ricercatori. Includendo anche i titolari di assegni di ricerca, che in media hanno 33 anni, l'età media complessiva è di 47 anni. Nel confronto con la media dei 27 Paesi dell'Unione Europea, la distribuzione dei docenti per classi di età in Italia appare molto più sbilanciata verso le classi di età più elevate, a partire dai 45-49 anni, mentre si osserva una minore presenza al di sotto dei 40 anni e nelle classi dei più giovani? (ustat.mur.gov.it/media/1294/focus_pers_univ2023.pdf).

³⁴ Massimo Severo Giannini, nato nel 1915, pubblicò *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione* con i tipi della Giuffrè (Milano) nel 1939 a ventiquattro anni; si pensi, più di recente, al saggio di Antonio Romano Tassone *Note sul concetto di potere giuridico* (Catania 2/1981, ora in *Scritti giuridici*, I, Napoli, 2024, 3 ss.) in assoluto uno dei primi lavori, unanimemente ritenuto uno dei suoi migliori prodotti (v., infatti, AA.VV., *Il diritto amministrativo negli studi di Antonio Romano Tassone*, a cura di F. Astone, V. Berlingò e A. Romeo, Napoli, 2024). Nel campo della fisica, Albert Einstein ebbe il premio Nobel nel 1921 per la teoria dell'effetto fotoelettrico, formulata nel 1905, a soli ventisei anni.

³⁵ B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito e i suoi oppositori*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2007, 641 ss.; ID., *Il principio del merito*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, 2012, 149 ss., ove viene evidenziata la complessità del rapporto tra principio maggioritario e principio del merito anche in relazione al c.d. *spoils system*. Più di recente, AA.VV., *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, a cura di M. Calabrò e A. De Siano, Napoli, 2025.

quella professionale, prassi (talora obbligata) su cui pure vi sarebbe da discutere³⁶. È questo il *vulnus* più grave al principio del merito, di cui non si parla a sufficienza. Per invertire la rotta, dunque, occorre *in primis* investire sulla ricerca e, nel contempo, pensare ad un reclutamento che valorizzi la *qualità*, anziché la *quantità* della produzione scientifica.

Tante volte, capita, nelle procedure di concorso, di trovarsi di fronte ad un candidato con un discreto numero di pubblicazioni frutto del lavoro di anni (come nel caso delle monografie, cui oggi si dedicano non più di sei mesi, quando va bene) a fronte di altri, di modesta qualità scientifica, con una produzione doppia, che abbiano pubblicato su tutto e, nel contempo, abbiano aderito ad ogni sorta di comitato editoriale o abbiano fatto incetta di incarichi di docenza a contratto³⁷.

Diventa, così, un problema tutt'altro che banale esprimere un giudizio corretto (anche per la necessaria rigidità dei criteri adottati), non essendo chiaro se debba prevalere chi scrive di più, oppure chi pondera ed analizza approfonditamente, senza pubblicare il più possibile (magari con l'aiuto dell'intelligenza artificiale³⁸).

Un tempo, nei concorsi universitari relativi ai settori giuridici, le monografie erano, di regola, tre: una per la associazione, una per l'ordinariato ed una per la conferma dello straordinario. Oggi, una simile produzione

³⁶ In un mondo ideale, il docente universitario dovrebbe essere adeguatamente retribuito ed essere sempre a regime di tempo pieno, consentendogli, nel contempo, di svolgere attività di consulenza a patto che sia garantita la compatibilità con quella universitaria, in modo da evitare pericolosi scollegamenti tra teoria e pratica. In questo contesto dovrebbero essere contemplati anche i docenti degli istituti scolastici, oggi mortificati sul piano economico e professionale svilendone il ruolo sociale un tempo fondamentale.

³⁷ Quello delle docenze a contratto è un ennesimo *punctum dolens*, sia perché, talora, incide sulla qualità della didattica (in altri casi, non del tutto infrequenti, è bene ricordarlo, la docenza esterna viene affidata – anche a titolo gratuito, data la ristrettezza di risorse – a soggetti di sicura qualità scientifica), sia perché determina costi ulteriori ed impiego di risorse che potrebbero essere indirizzate al reclutamento. Per questo motivo, si tratta di una prassi che le università coltivano, per lo più, solo come *extrema ratio*.

³⁸ L'uso dell'intelligenza artificiale costituisce una *quaestio* tutt'altro che indifferente. Il suo abuso, infatti, rischia di pregiudicare la genuinità delle ricerche. Beninteso, oggi il ricercatore non è più quello che si reca in biblioteche polverose per reperire testi, cionondimeno, l'uso degli strumenti digitali e dell'intelligenza artificiale non può e non deve sostituirsi all'attività umana. Sul punto, G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, Padova, 2023; A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Napoli, 2023. Il cattivo uso dell'intelligenza artificiale è stato di recente stigmatizzato in sede processuale da Tar Lombardia, Mi, 21.10.2025 n. 3348.

(per tacere della catalogazione degli articoli in rivista³⁹), potrebbe non essere sufficiente in un concorso di seconda fascia.

E qui si arriva alla questione più spinosa, che si è rivelata essere un vero e proprio *boomerang* per la riforma Gelmini (a prescindere dalla sua entrata a piedi uniti con decreto legge a concorsi banditi nel 2008).

Le problematiche connesse alla valutazione della produzione scientifica sulla base di mediane che considerano (prioritariamente, anche se non esclusivamente) il *quantum* piuttosto che la qualità, si è posto in modo sempre più evidente ed ha segnato il *de profundis* di una riforma che aveva in sé alcune buone idee, ma che è stata inquinata da petizioni di principio che non hanno mai convinto.

L'ASN ha, così, via via, mostrato tutti i suoi limiti, anche al di là del (buon) lavoro delle Commissioni sorteggiate: pur pensata per premiare il merito, ha finito per creare nuovo precariato ed aspettative deluse dalla scarsità di risorse, dai ricorrenti blocchi delle assunzioni, dal *turn over*, dalla necessità di reperire i punti organici e così via. Le stesse Commissioni hanno finito, in qualche caso, per allargare le maglie della selezione, consapevoli della difficoltà di esprimere giudizi prevalentemente quantitativi, frutto di un lavoro faticoso e delicato, quanto gravido di responsabilità.

Non a tutte le questioni cui si è fatto riferimento è possibile fornire ricette risolutive; non riesce comunque a farlo il legislatore, non tanto e non solo per il loro numero e consistenza, ma anche per le scelte politiche che presuppongono.

Pare comunque corretta l'idea di puntare sulla *responsabilità* (come nel sistema tedesco), incidendo sui finanziamenti non solo *ex ante*, ma anche *ex post*. L'idea è condivisibile perchè in linea con l'essenza delle questioni che ci si è sforzati di evidenziare; il difficile è trovare una corretta declinazione e formulazione nel diritto positivo.

In primo luogo, occorre trovare un *centro di gravità* che non trasformi il passaggio alle dichiarazioni sostitutive in una spada di Damocle incombente sui privati⁴⁰.

³⁹ Per questo, si rinvia al Regolamento per la classificazione delle riviste nelle aree Cun 8a, 10, 11a, 12, 13 e 14, approvato con Delibera del Consiglio Direttivo n. 306 del 21.12.2023, il quale “disciplina l’impiego di criteri, parametri e indicatori per la classificazione e l’aggiornamento degli elenchi delle Riviste Scientifiche e delle Riviste di Classe A previsti dal Decreto Ministeriale 7 giugno 2016, n. 120” (art. 1), in *www.annur.it*.

⁴⁰ Si rinvia, per questo, alle lucide e tuttora valide osservazioni di L. TORCHIA, *Ten-*

In secondo luogo, occorre creare le condizioni perché la carriera universitaria operi le giuste selezioni e non lasci indietro i più meritevoli.

In terzo luogo, occorre puntare decisamente sulla qualità della ricerca, superando le produzioni inutili e quantitativamente pletoriche. Oggi, chi non pubblica continuamente, preferibilmente in riviste di fascia A, vede declassata la sua posizione rispetto alla partecipazione alle commissioni di concorso, agli scatti stipendiali, ecc.; è giusto che si pretenda da uno studioso una produttività adeguata e continua, altro è incentivare indefinitamente tale produttività. Da questo punto di vista, non paiono risolutivi nemmeno i giudizi sulla VQR espressi in sede Anvur.

In quarto luogo, va rafforzata – e la riforma ha anche questo intendimento – l'importanza della didattica: il docente universitario ha precisi compiti formativi, deve impegnarsi a divulgare il suo sapere; è, infatti, un *magister vitae ac studiorum*⁴¹, ossia un maestro di vita in ragione dell'esperienza, della cultura e della formazione maturate ed acquisite, esaltando e realizzando compiutamente il diritto all'istruzione delle *persone*, siano essi studenti, siano essi appartenenti all'intero corpo sociale⁴².

Nel complesso, il sistema che emerge deve essere credibile e utile; per far questo occorre investire in modo massiccio su esso, abbandonando politiche di piccolo cabotaggio che favoriscono più l'abbandono che il rientro dei cervelli, essendo, peraltro, ormai dimostrato che quelle dedicate alla ricerca sono le risorse più produttive e con la maggiore utilità marginale. Se questo avvenisse, molte delle questioni che si sono poste (non tutte, non si ha una simile pretesa) troverebbero più facile soluzione.

denze recenti della semplificazione amministrativa, in *Dir. Amm.*, 1998, 385 ss.; si veda anche L. DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, Napoli, 2015.

⁴¹ La locuzione è, come noto, tratta dal *De Oratore* di Cicerone ed è riferita alla storia come maestra di vita: "*Historia vero testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, nuntia vetustatis*" (II, 9, 36),

⁴² Il valore solidaristico del diritto all'istruzione non può essere misconosciuto, anche rispetto al mondo della scuola. Interessanti osservazioni, in proposito, sono svolte da V. CARACCILO LA GROTTIERA, *op. cit.*, spec. 41 ss.: "*Nella disciplina dell'istruzione trova ampia applicazione il principio solidarista espresso all'art. 2 Cost., configurato come il crocevia tra democrazia, eguaglianza, personalismo e pluralismo, nonché finalizzato al conseguimento di un risultato sociale di mediazione e superamento di conflitti e tensioni ... Il principio solidarista ispira il sistema di istruzione sia per ciò che concerne la relazione tra docente e studente che con riguardo all'impegno dell'individuo per lo sviluppo della società*".

5. Osservazioni conclusive: utilità e prospettive della riforma

Quanto in corso di approvazione in sede parlamentare consente di svolgere anche alcune considerazioni conclusive non solo in termini di principio, ma anche di tipo “operativo”.

La riforma sembra riflettere un *leit motiv* proprio delle più recenti azioni riformatrici che a vario titolo hanno inciso sull’assetto organizzativo e procedurale delle pubbliche amministrazioni. A partire dalla recente fase pandemica, infatti, il legislatore si è mosso lungo la linea direttrice della razionalizzazione in chiave di semplificazione.

Quanto al piano organizzativo, la riforma del reclutamento indubbiamente determinerebbe un riposizionamento degli equilibri tra accentramento e autonomia degli atenei, seppure si è consapevoli che non è possibile ancora cogliere appieno la dinamica dei potenziali futuri assetti organizzativi del settore universitario.

Quanto al piano procedurale, la riforma sul reclutamento introduce un modello funzionale al superamento del modello vigente, talora apparso come foriero di disallineamento tra più valutazioni (in sede di valutazione della domanda ASN e in sede di espletamento del concorso/dei concorsi) di uno stesso *curriculum*⁴³.

L’idea di fondo della proposta di riforma sembra, infatti, essere quella di ricondurre ad unità la cornice del sistema di reclutamento sostituendo il modello della Abilitazione Scientifica Nazionale con quello dell’autocertificazione dei requisiti. Si abbandona, così, il “doppio binario” verticale, per rimanere su un “monorotaia” orizzontale, rappresentato dalla sola procedura concorsuale.

Questa nuova modalità di reclutamento, come s’è detto, nasce dai fallimenti della precedente, alcuni dei quali già insiti nella riforma Gelmini, altri frutto di problematiche intrinseche e strutturali, proprie del sistema universitario. Se alle prime, dunque, può essere più direttamente (non vorremmo dire, agevolmente) posto rimedio, per le seconde, in mancanza di scelte coraggiose, molte questioni potrebbero riproporsi in futuro se non affrontate con lucidità.

⁴³ Anche la valutazione dei *curriculum vitae* è da sempre estremamente problematica: si pensi, ad esempio, al caso in cui un candidato elenchi dei titoli nel CV e non li riporti tra quelli sottoposti alla Commissione di concorso per la sua valutazione (solitamente posti in un apposito allegato).

Del resto, non è possibile negare che negli scorsi anni si siano verificati diversi cortocircuiti, diremmo anche vere e proprie contraddizioni nelle valutazioni, meritevoli di essere superate, soprattutto in un contesto globalizzato e perciò ipercompetitivo.

L'anello debole della catena, da sempre, sono i giovani, per un verso proiettati verso il conseguimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, per altro verso abbandonati a se stessi. In questo senso, sarebbe un grave errore non coltivare i dottorati e gli assegni di ricerca che, per tanti, hanno costituito un primo punto di approdo nel mondo universitario. La premialità a questo livello è essenziale perché particolarmente incentivante ed in grado di svolgere una fondamentale funzione perequativa, consentendo a tutti, a prescindere dal censo, l'accesso alla carriera universitaria⁴⁴.

Nel contempo, la fase transitoria si prospetta assai delicata.

L'ASN ha avuto più di un costo: quello della burocrazia; quello, in senso lato, dell'impegno delle commissioni; l'impegno degli aspiranti professori universitari che hanno costruito una parte della propria carriera durante la vigenza dell'odierno modello ASN, il che avrebbe richiesto un numero sufficiente (magari, non corrispondente), di concorsi. La fase transitoria dovrebbe essere ripensata anche in quest'ottica. In caso di approvazione della riforma sarà importante garantirne l'effettività, scongiurando il rischio di incorrere nello stesso disorientamento organizzativo indotto, a suo tempo, dalla legge n. 240/2010 nel passaggio dal vecchio al nuovo regime, a danno, *in primis*, delle generazioni più giovani.

Le sfide della moderna università non sembrano ammettere battute di arresto o esitazioni, soprattutto in un momento di crisi (anche di valori culturali)⁴⁵ come quello attuale.

Un'ultima notazione sui "*requisiti di produttività e qualificazione scientifica*" prospettati dal modello oggetto della riforma: l'Università è responsabile rispetto alle generazioni future ed è chiamata a rappresentare un fattore di coesione e di crescita socioeconomica⁴⁶, come è emerso in modo evidente

⁴⁴ In proposito, ancora, V. CARACCIOLLO LA GROTTIERA, *op. cit.*, 45 ss., osserva: "L'istruzione, pertanto, se da una parte può essere considerata come uno strumento per superare le disuguaglianze, per altro verso deve valorizzare le diversità proprio per costruire una formazione sociale che tenga conto della varietà delle persone che la compongono e dei benefici che ogni persona, adeguatamente inserita nella società, può apportare all'interesse di tutti?".

⁴⁵ C. VENTIMIGLIA, *Cultura e amministrazione nella transizione digitale*, Bari, 2021.

⁴⁶ E. GAUDIO, *Più cultura e università per cambiare il Paese* (Prolusione del Prof. Eugenio Gaudio, Magnifico Rettore della Sapienza Università di Roma in occasione dell'Inaugu-

durante la recente, difficilissima, esperienza della pandemia. Le *“finalità e i ruoli dell’università cambiano nel tempo e il cambiamento sembra aver acquisito una significativa accelerazione. Negli ultimi decenni, l’università ha ricevuto nuove richieste sia dall’economia (nuove utilizzazioni dei prodotti della conoscenza), sia dalla società (spinta alla mobilità sociale, vera o apparente, attraverso l’accesso a professioni legate a titoli di studio superiori, ma anche – più di recente – alla formazione per nuove figure professionali)”*⁴⁷.

Il personale docente è parte essenziale di questo scenario di cambiamento e deve dunque stare al passo con i tempi, in questo risiede la centralità del tema del reclutamento, del modo attraverso cui le Università intercettano “i migliori”, che richiede una necessaria pacata riflessione sui requisiti di accesso al sistema. Sarà, dunque, esiziale monitorare in concreto quale sarà la direzione che verrà intrapresa durante la fase di individuazione degli *“specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica”*, distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia, da parte di ciascun gruppo scientifico-disciplinare, in quanto passaggio chiave per tracciare le linee di indirizzo delle carriere accademiche nell’università del futuro.

razione dell’anno accademico 2015/2016 del 21 gennaio 2016), in *www.cru.it*.

⁴⁷ R. MOSCATI, *Nuovi compiti e ruoli dell’università*, Bologna, 2021.

La riforma dell'Anvur

di Alfredo Contieri

SOMMARIO: 1. Il contesto generale. – 2. Prime impressioni sulla riforma.

1. *Il contesto generale*

Da tempo si parla di sistema universitario, intendendo una pluralità di organismi che svolgono varie funzioni e le relazioni che tra essi intercorrono. Alla tradizionale rappresentazione di questo sistema a raggiera consistente in un centro ministeriale con tanti satelliti ruotanti attorno, costituiti dalle università statali e non, dalla riforma Gelmini in poi si è aggiunto un secondo nucleo centrale rappresentato dall'Anvur che ha assunto una consistenza e una rilevanza sempre maggiore. È di tutta evidenza che negli anni si è assistito ad un ridimensionamento progressivo del ruolo del Ministero e a una correlativa espansione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, definita da Carla Barbati il *nuovo baricentro* del sistema¹.

L'autonomia delle Università riconosciuta dall'art. 33 Cost., ma introdotta solo nel 1989 a ben 41 anni dalla Costituzione, è la proiezione sul piano istituzionale della libertà di insegnamento e di ricerca (come riconosciuto dalla Corte Costituzionale sin dalla sentenza n. 1017 del 1988) attraverso lo stretto collegamento tra il primo e il sesto comma dell'art. 33, venendo l'autonomia universitaria a porsi in diretta correlazione con la libertà di ricerca. Ma l'autonomia universitaria si è dovuta misurare con l'imposizione da parte del centro ministeriale di una disciplina che ha regolato nel dettaglio un modello organizzativo uniforme, uguale per tutte le università senza che si potesse tener conto delle

¹ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.* 2014, 344, a cui si deve, fra l'altro, il fondamentale studio *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino 2019. Sul ruolo sempre crescente dell'ANVUR, cfr. anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di Governance dell'Università italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente e diritto*, fasc. 4/2024, 14; sul sistema universitario in generale, si veda il volume collettaneo, A. MARRA, M. RAMAIOLI (a cura di) *Come cambia l'università*, Torino 2023.

differenze di dimensione, obiettivi, contesto territoriale di riferimento. Anche nella definizione degli ordinamenti didattici gli atenei hanno avuto spazi di autonomia molto limitati.

In realtà il processo di aziendalizzazione delle Università, oltre a rafforzare l'organo monocratico di vertice è stato accompagnato da fenomeni che sembrano inarrestabili, di iperregolamentazione e di burocratizzazione.

Abbiamo una disciplina alluvionale e confusa nella quale è difficile orientarsi, fatta di rinvii ad altre norme e fonti. Questa normativa complessa, oltre a mettere in discussione la certezza del diritto, rende necessari continui chiarimenti rivolti al centro sui tanti dubbi interpretativi. L'iperregolamentazione riduce gli spazi entro i quali può esercitarsi la autonomia delle università che, da principio fondante dell'ordinamento universitario, diventa *regola residuale*² come autonomia che può esercitarsi solo negli spazi lasciati liberi da una normativa centrale sempre più invasiva. Il fenomeno della iper regolamentazione è accentuato dalla necessità che alle tante nuove disposizioni devono seguire norme attuative che si sommano alle prime.

È una eteroregolamentazione che si impone nella sua uniformità alle diverse realtà universitarie, “*quasi a voler semplificare*” sono parole di Carla Barbati, “*in realtà negando la complessità di un sistema attraversato da importanti differenze interne ed esterne*”. “*Un modello perciò simmetrico a un centro statale debole che non sapendo o non potendo farsi governo della complessità si propone di bypassarla con l'uniformità delle tante regole pervasive e conformanti?*”³.

Una grande quantità di norme è prodotta anche dall'Anvur per la valutazione della qualità. Le tante disposizioni sulla valutazione della qualità devono ricondursi all'obiettivo di contenimento della spesa. L'ordinamento italiano si comincia a preoccupare della qualità nel momento stesso in cui provvede a ridurre in misura drastica le risorse destinate al settore⁴. La qualità diventa dunque il criterio in base al quale destinare le risorse, attraverso misure premiali che si aggiungono ai finanziamenti ordinari. Anche gli obblighi imposti dalla valutazione della qualità hanno limitato l'autonomia, sul presupposto che spazi troppo ampi di autonomia

² G. VESPERINI, *L'ANVUR nella “governance del sistema universitario”*, in *Gior. dir. amm.* 2017, 43.

³ C. BARBATI, *Il Governo del sistema universitario*, cit.

⁴ Sul punto si veda Documento Astrid, M. CAMELLI, F. MERLONI (a cura di) *Università e sistema della ricerca*, 57, in *www.astridonline.it*

possono alimentare gli aspetti patologici del sistema: numero eccessivo dei corsi di laurea, o delle sedi universitarie, reclutamento del personale, in passato localismo dei concorsi. Insomma è indubbio che l'introduzione della valutazione sia dovuta anche ad obiettivi di moralizzazione.

Qualunque aspetto del sistema universitario è oggi sottoposto a valutazione: l'attività didattica e scientifica dei docenti, i dipartimenti, i corsi di laurea, i dottorati, i master, le riviste, ecc. È evidente che anche la valutazione sia interna, sia esterna, comporta l'introduzione di nuove norme, sempre più complesse e capillari, l'uso di risorse e di personale appositamente dedicato che vengano sottratti alle attività principali delle università.

La funzione di valutazione per la sua pervasività è generalmente vista come un fastidioso onere burocratico. In teoria valutare non significa esercitare un controllo fiscale e censorio ma valorizzare l'eccellenza e il merito; la valutazione non dovrebbe essere intesa come potere per divenire partecipata e condivisa. In realtà la valutazione, da strumento è divenuto un fine in sé stessa poiché è diventata *l'elemento di governo del sistema*⁵: il sistema è governato dalla valutazione.

L'impatto sulla produzione scientifica è stato enorme, poiché spesso la pubblicazione è condizionata dalla necessità della valutazione (si pensi alla VQR); lo stesso prodotto è valutato da sistemi diversi (della rivista, della Commissione ASN, dei GeV, della VQR), spesso con esiti contraddittori.

In questo contesto di imponente eteroregolamentazione, che direzione ha seguito l'autonomia delle università?

In realtà pur in presenza di una massiccia eteroregolamentazione, il principio autonomistico si è sviluppato in una altrettanto cospicua autoregolamentazione che ha finito per burocratizzare ulteriormente l'attività amministrativa degli atenei vincolando le decisioni a procedure rigide. L'autonomia risulta svilita da procedure che spesso non garantiscono maggiore trasparenza e imparzialità delle scelte e nello stesso tempo si rivelano poco flessibili ai cambiamenti imposti dalle nuove esigenze formative. Spesso ogni nuova esigenza determina la necessità di normare una nuova procedura e quindi di approvare un nuovo regolamento⁶. Nel

⁵ C. BARBATI, *op. ult. cit.*, 344.

⁶ A. SANDULLI, *Autonomia "negata" e autonomia "abusata" nelle università*, in *Munus* n. 3 V-XIII, 2017.

mio Ateneo, la Federico II sul sito sono pubblicati più di 150 regolamenti vigenti (conto terzi, assegni di ricerca, elezioni delle rappresentanze studentesche, incarichi extraistituzionali, ecc.).

Oltretutto, ogniqualvolta si presenta la necessità di redigere un nuovo regolamento comincia una consultazione con gli altri atenei per confrontarsi sulle possibili soluzioni dei problemi che la regolazione pone (Bologna, Roma, Padova, Milano, Palermo, ecc.). Spesso quindi c'è un processo di emulazione e di omologazione nelle attività di regolazione, per cui i regolamenti tendono a somigliarsi.

2. *Prime impressioni sulla riforma*

In questo quadro generale si inserisce la riforma dell'Anvur, preceduta da uno studio di una Commissione di esperti che, tra le varie criticità individuate, aveva messo in luce, sia la proliferazione di obblighi procedurali e adempimenti formali, non proporzionata rispetto ai benefici attesi, sia la prevalenza di una logica valutativa incentrata sul controllo procedurale, piuttosto che sull'effettiva qualità scientifica e sull'impatto socio-economico dell'attività di ricerca.

La riforma è intervenuta attraverso la modifica del DPR 1° febbraio 2010 che fu adottato in applicazione della art. 2 comma 140 DL 262/2006, fonte primaria, che aveva rimesso a una fonte regolamentare la disciplina della struttura e del funzionamento dell'Anvur, secondo principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile oltre ai requisiti e le modalità di selezione dei componenti dell'organo direttivo⁷.

La relazione illustrativa al testo di riforma chiarisce che l'intervento è volto a *“rafforzare il ruolo tecnico istituzionale dell’Agenzia nell’ordinamento”*, con l'obiettivo di riallineare il *“funzionamento della stessa agli standard europei”* e per altro verso a *“delineare più compiutamente l'indipendenza, la trasparenza e l'efficienza dell'operato dell'Anvur, valorizzandone la*

⁷ Il nuovo testo è stato approvato con il D.P.R. 7.1.2026 n. 12, la cui entrata in vigore è prevista il 19.2.2026, *“Regolamento recante modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010 n. 76 concernente la struttura ed il funzionamento dell’Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)”*,

funzione tecnica valutativa nel rispetto dell'indirizzo politico dato dal Ministero dell'Università e della ricerca".

L'art. 2 del testo novellato, nel richiamare i principi appena ricordati aggiunge anche il principio di indipendenza, ma è proprio su questo aspetto che il nuovo testo risulta intrinsecamente contraddittorio, in quanto il nuovo assetto appare finalizzato a sottoporre l'Anvur a una maggiore subordinazione nei confronti del MUR, trasformandola da agenzia indipendente a terminale di raccordo tra Ministero e le Università.

È evidente che in un organismo valutativo la percezione di indipendenza è un elemento essenziale per la legittimazione e l'accettazione delle sue decisioni.

Il campo di azione dell'Anvur viene ampliato perché essa sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione non più solo delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, ma anche da ora in poi dalle istituzioni AFAM (di Alta Formazione Musicale e Coreutica).

Il campo di azione dell'Anvur viene ulteriormente ampliato, poiché possono essere valutate anche le università estere che lo richiedano dietro pagamento di un corrispettivo.

A sua volta, la stessa Agenzia è sottoposta a valutazione periodica da parte di comitati di esperti internazionali, nominati dal Ministero.

Il mutato ruolo del Ministero emerge all'art. 2 in cui si precisa che l'Anvur opera sulla base di un programma predisposto tenendo conto delle linee di indirizzo del Ministero, che successivamente lo approva.

Nella versione precedente era prevista solo l'approvazione ministeriale ma non il rispetto dell'indirizzo governativo.

Ancora, all'art. 4 oltre alla conferma della previgente previsione secondo la quale "*i risultati dell'attività di valutazione dell'Agenzia costituiscono criterio per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca*", si è aggiunto che è il Ministro a valutare l'allocazione di ulteriori specifici fondi premiali a strutture che hanno conseguito risultati particolarmente significativi.

Tale prerogativa, nel testo originario era riconosciuta all'Agenzia e non al Ministero.

Anche la valutazione della qualità della ricerca, che è il nucleo essenziale dell'attività dell'Anvur, può essere svolta solo sulla base di uno o più decreti del Ministro diretti a individuare le linee guida.

Ma è sulla nuova disciplina di nomina degli organi dell'Agencia che si hanno le conferme più evidenti dell'esistenza di un preciso disegno politico di sottomissione dell'Anvur al Ministero.

A cominciare dal Presidente, che è di diretta nomina ministeriale. Il Presidente, infatti non è più eletto dal Consiglio Direttivo. Il Ministro istituisce un Comitato di Selezione che individua una terna, al cui interno lo stesso Ministro propone il Presidente, che sarà formalmente nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, solo sentite, le competenti commissioni parlamentari.

Quindi il Ministro sceglie non solo il Presidente, ma anche coloro che dovranno selezionarlo.

Stessa previsione per gli altri 4 componenti del Consiglio Direttivo. Anche in questo caso il medesimo Comitato di Selezione sottopone al Ministro quattro terne di nomi, a cui seguirà la proposta del Ministro e la nomina con DPR.

Vi sono poi una serie di compiti che l'Anvur può svolgere solo su richiesta del Ministero.

È previsto all'art. 3 che l'Agencia valuta la qualità complessiva delle attività didattiche e di ricerca delle università e solo se richiesto dal Ministero, *di valorizzazione della conoscenza*, attività che appare vaga e di difficile definizione. Sempre nel medesimo articolo sono previste altre attività su richiesta del Ministero, quali la elaborazione e la proposta dei requisiti quantitativi e qualitativi e di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca ai fini della istituzione, fusione ovvero soppressioni di università o sedi distaccate o per l'attivazione, chiusura, accorpamento di corsi di studio, compresi master e dottorati. Ancora, l'Anvur valuta, sempre e solo su richiesta del Ministro, l'efficacia e l'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione.

Queste previsioni sono state criticate dal parere emesso sul Regolamento dalla Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, ove si è sottolineato che *“l'esigenza di assicurare il rispetto dell'indirizzo politico del MUR, quale Ministero vigilante, va temperata con la necessità di garantire l'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile all'ANVUR. Pertanto l'assoggettamento dell'ANVUR alla vigilanza del MUR non implica che il Ministro sia titolare di poteri di iniziativa in via esclusiva, il cui mancato esercizio possa precludere all'ANVUR di esercitare autonomamente le funzioni ad essa riconosciute dalla legge”*⁸.

⁸ Parere della sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato emesso nell'adunanza del 23 settembre 2025.

Dal quadro che ho delineato emerge con evidenza un ruolo non autonomo dell'Anvur, ma di strumento operativo, una sorta di ufficio esterno del Ministero nelle attività di valutazione, che sembrano finalizzate a realizzare logiche premiali nella distribuzione di risorse limitate, accentuando la disparità tra università in un contesto nel quale si è affermato un maggior controllo ministeriale.

Se, come si è detto all'inizio, il centro ministeriale ha da tempo neutralizzato l'autonomia delle università attraverso una iper regolamentazione omologante, in questa seconda fase è la volta dell'Anvur a vedere limitata la propria autonomia.

Lo status del professore universitario: dalla ragion d'essere alle regole del sistema

di Elisa D'Alterio

SOMMARIO: 1. Premessa: libertà del singolo e autonomia dell'istituzione. – 2. «Irradiare scintille apportatrici di vita». – 3. La disciplina. – 3.1. Le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento. – 3.2. L'immobilità. – 3.3. Il regime pubblicistico del rapporto di lavoro. – 4. Conclusioni: stato dei fatti, status giuridico, ragion d'essere.

1. *Premessa: libertà del singolo e autonomia dell'istituzione*

La nascita dello studio bolognese nel 1088 e, più tardi, dello studio patavino nel 1222 rappresenta l'origine dell'istituzione universitaria non soltanto in Italia ma nell'intero mondo occidentale¹. Se si considera soprattutto l'esperienza di Padova, l'università è stata qui fondata da un gruppo di studenti e docenti che, trasferendosi dall'Università di Bologna, istituirono autonomamente una organizzazione universitaria, nel nome della libertà di cultura ed espressione (*Universa universis patavina libertas* era il motto)².

La libertà che ha segnato le origini della storia universitaria non va, tuttavia, confusa con la libertà e l'indipendenza nel rapporto tra poteri e istituzioni. Riguardo a quest'ultimo profilo, infatti, molte altre università italiane sono nate, invece, su “autorizzazione” del potere politico (sovrano o imperatore) e sono state governate, per molto tempo, da corpi estranei all'accademia e legati al governo del territorio³. Tuttavia, anche in questi

¹ Ancora più antica la Scuola medica salernitana, risalente al IX secolo e considerata una forma embrionale delle moderne università.

² L'Università di Padova non nacque *ex privilegio* ma per autonoma iniziativa di docenti e studenti e con il supporto del Comune. Queste notizie sono tratte dal sito istituzionale dell'Ateneo, dove sono pubblicati numerosi materiali e riferimenti bibliografici al riguardo (<https://www.unipd.it/storia>).

³ Si pensi, tra i vari, al caso dell'Università di Catania, dove il viceré del Regno di Sicilia controllava e governava lo Studio dalla capitale. Al vertice dell'Ateneo vi era una triade composta dal vescovo di Catania come “gran cancelliere” dello Studio, affiancato dal patrizio/sindaco della città e dal “senatore seniore”, il decano del consiglio comunale. Le notizie sono tratte dal sito istituzionale dell'Ateneo: <https://www.unict.it/it/ateneo/>

ambiti, le attività di insegnamento e ricerca specificamente intese, al di là del contesto giuridico in cui venivano esercitate, hanno avuto una propria identità, caratterizzata da riflessione sul metodo, trasmissione dei saperi, educazione scientifica⁴.

Senz'altro, lo sviluppo della scienza moderna nel secolo dei lumi e le trasformazioni dell'assetto universitario italiano a cavallo tra il diciannovesimo e ventesimo secolo hanno impresso un significato più profondo alla condizione di "libertà" riferibile al professore universitario, più aderente ai caratteri della società contemporanea (anche in senso avverso, come nel periodo del fascismo)⁵ e in linea con il ruolo che la scienza ha assunto in rapporto ad altre dimensioni, soprattutto quelle religiosa e politica⁶. Nel celebre discorso di Antonio Labriola, tenuto nel 1896 presso l'Università di Roma e dedicato ad università e libertà della scienza, un tale passaggio è espresso chiaramente: «l'essere i nostri diritti gli attributi della funzione stessa, non implica punto la conseguenza, che essi siano dei diritti concessi ad un corpo, perché li eserciti e li distribuisca in modo collegiale. [...] I corpi, che in altri tempi esercitarono le funzioni dell'insegnare, ottenuto il privilegio, tiranneggiarono poi assai i singoli membri loro. La scienza moderna, per giungere alla presente maturità di libera ricerca, ha dovuto, oltre che dagli altri impedimenti, emanciparsi anche dallo spirito

la-nostra-storia. Per una ricostruzione della storia dell'istituzione universitaria, anche con riferimento alla contemporaneità, si v. la raccolta di saggi di P. Prodi in *Università dentro e fuori*, Bologna, 2013.

⁴ La diversità dei contesti sociali e l'evoluzione complessiva della società occidentale hanno fortemente inciso sulle forme di questa libertà. Basti pensare che le donne ne sono state, per gran parte della storia, escluse (la prima laurea a una donna è stata conferita soltanto nel 1678, mentre al 1776 risale la prima cattedra universitaria assegnata a una docente; entrambi, peraltro, rimasero casi isolati per altri secoli) e che i professori hanno rappresentato caste difficilmente accessibili per molto tempo, con sistemi di ingresso condizionati in vario modo.

⁵ Tra gli studi più recenti, E. PELLERITI e D. NOVARESE, «Ringraziando, fascisticamente». *Cronache di ordinaria quotidianità nelle carte d'archivio delle università del ventennio*, Bologna, 2025.

⁶ Sul punto, si ricordano le annotazioni critiche di Luigi Einaudi in merito all'obbligo di giuramento per i professori universitari: *Per la libertà di scienza e di coscienza. Una gravissima minaccia all'Università italiana*, in «Corriere della Sera», 7 dicembre 1910. Si v. anche ID., *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, Bari, 1954, 521-526; *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. III, Torino, 1960, 166-171. Einaudi rimarcava come «non fosse necessario guardare alla nazionalità politica, alla fede partigiana o religiosa dell'insegnante; talché, a nessuno chiedendosi conto delle sue idee, tutti, anche gli stranieri, potevano salire le cattedre italiane».

corporativo. L'attuale libertà didattica [...] poggia su l'incontro tra i caratteri intrinseci della scienza moderna, che è tutta una progressiva ricerca, e quelle necessità di ordine sociale, che han portato all'ordinamento legale delle funzioni dell'insegnare. Le due cose hanno una comune radice nello sviluppo della società moderna»⁷.

Esistono, quindi, due binari che, a prescindere da contenuti e intensità dell'uno e dell'altro, vanno considerati separatamente. In altre parole, c'è la libertà che afferisce direttamente alla condizione di professore universitario, nonché alla sua attività (le libertà di scienza e di insegnamento), e c'è la libertà (quella poi definita "autonomia") riferibile all'istituzione universitaria. Le due forme in questione hanno avuto una evoluzione differente ed hanno – tuttora – un'essenza diversa, sebbene vi siano sovrapposizioni e mescolanze: con l'adozione della Costituzione repubblicana, la seconda è divenuta, infatti, garanzia della prima e la prima fonte della seconda⁸.

Quando si tratta, però, dello status del professore universitario, è soprattutto la prima dimensione ad assumere rilievo. Ed è, quindi, a questa dimensione che bisogna prestare innanzitutto attenzione. Al riguardo, sono almeno tre le grandi questioni da analizzare. In primo luogo, qual è la ragion d'essere – *raison d'être* – del ruolo del professore universitario nella società occidentale. In secondo luogo, quali sono, più specificamente nell'ordinamento italiano, i contenuti principali della disciplina dello status giuridico, inteso come complesso di diritti, doveri, capacità, contemplati dalle norme applicabili alla categoria dei professori universitari. Infine, quanto lo stato dei fatti riflette lo status giuridico, e quanto quest'ultimo è aderente alla ragion d'essere della figura in esame, alla luce delle più recenti tendenze, anche considerato il criterio di delega di cui all'art. 20, co. 1, lett. d) della legge 10 novembre 2025, n. 167⁹.

⁷ A. LABRIOLA, *L'Università e la libertà della scienza*, Roma, 1897, 31-32. Il testo venne pubblicato su richiesta di Benedetto Croce, che ne aveva particolarmente apprezzato i contenuti (nonostante la relazione suscitò, in generale, varie polemiche).

⁸ L'art. 33 della Costituzione mette in rapporto le due dimensioni, stabilendo, al primo comma, la libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento e, al sesto comma, l'autonomia delle università («Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»).

⁹ In particolare, il criterio di delega ha ad oggetto: «d) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di stato giuridico ed economico del personale universitario, con particolare riferimento all'individuazione degli obblighi didattici e di ricerca, nonché alle condizioni e alle modalità di svolgimento di attività esterne all'istituzione di

2. «Irradiare scintille apportatrici di vita»

Nella riflessione sulla ragion d'essere del ruolo del professore universitario, sono soprattutto tre i caratteri essenziali da richiamare.

Il primo carattere può essere tratto dalla riflessione pedagogica della filosofia classica tedesca. Johann Gottlieb Fichte, nelle cinque lezioni tenute all'Università di Jena nel 1794¹⁰, ha affermato che il compito del professore consiste nel «sorvegliare dall'alto il progresso effettivo del genere umano in generale e nel promuovere costantemente questo progresso»¹¹. Max Weber, oltre un secolo dopo, ha ripreso questo aspetto, evidenziando come il lavoro scientifico (del professore universitario) si inserisca nel flusso del progresso¹².

Sempre in questo quadro, Wilhelm von Humboldt, anche considerata la sua esperienza ministeriale nel settore dell'educazione dello Stato prussiano tra il 1808 e il 1809¹³, ha illustrato come il professore universitario debba coltivare «lo spirito delle giovani generazioni», nonché «l'entusiasmo»¹⁴. Un tale compito va oltre i condizionamenti (politici) di spazio e tempo: il professore deve «irradiare scintille apportatrici di vita»¹⁵. In particolare, devono essere applicati tre principi: a) la garanzia della libertà di pensiero; b) la cooperazione nella ricerca e produzione della scienza, vale a dire la costante messa in comune del lavoro intellettuale per rendere possibile la condivisione di un comune cammino di

appartenenza, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali». In questo scritto, non si fa riferimento ad altre riforme del settore in atto, sul piano ad esempio della *governance* dell'Anvur e del reclutamento di ricercatori e professori, oggetto di altri contributi nel presente fascicolo e a cui si rinvia.

¹⁰ Si tratta dell'opera *Einige Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten* di Fichte, (Jena, Leipzig, 1794), in cui è trattata la funzione pedagogica e politica del professore universitario. Si v. il testo italiano, J.G. FICHTE, *La missione del dotto*, a cura di V.E. Alfieri, Milano, 2019, 62.

¹¹ Fichte fu chiamato nel 1806 a redigere le sue idee circa l'organizzazione dell'Università di Erlangen e, l'anno successivo, un intero piano di riforma dell'insegnamento universitario tedesco.

¹² M. WEBER, *La scienza come professione*, ed. it. a cura di P. Volonté, Milano, 2008, 83.

¹³ Per approfondimenti, M.C. PIEVATOLO, *Wilhelm von Humboldt: un frammento di università*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2017.

¹⁴ W. VON HUMBOLDT, *Scritti Filosofici*, ed. it. a cura di G. Moretto e F. Tessitore, Torino, 2004, 401.

¹⁵ W. VON HUMBOLDT, *Scritti Filosofici*, cit., 405.

tendenziale perfezionamento dell'umanità; c) la stretta unione di attività di ricerca e didattica¹⁶.

Il secondo carattere può essere ricostruito grazie all'opera del filosofo spagnolo José Ortega y Gasset, che affermava che il compito del professore universitario è quello di risvegliare le coscienze attraverso una profonda riforma culturale, una formazione individuale e collettiva, che proprio dall'Università deve partire. Il professore ricopre il ruolo di “educatore” (non di mero insegnante o docente, né di precettore in termini pedagogici), che deve spingere a rapportarsi costantemente con il mondo esterno, la società, con il fine di trasformarla¹⁷.

Il terzo carattere è indicato da Robert Maynard Hutchins, autore del noto libro “The University of Utopia” e professore di filosofia presso l'Università di Chicago¹⁸. Secondo tale impostazione, il professore universitario deve formare persone e cittadini, non occupandosi semplicemente di istruire le classi lavoratrici.

La ragion d'essere della figura del professore universitario è, quindi, quella di educare, nonché di promuovere l'evoluzione in avanti o, in altri termini, il progresso del sistema, tanto interno all'università, quanto esterno nella società¹⁹. E ancor prima di tutto, il professore universitario è un “fuochista”, il cui compito è quello di “accendere” le menti (irradiare scintille), non solo alimentando il fuoco della conoscenza, come nel mito di Prometeo, ma sollecitando nelle generazioni di studenti la capacità di analisi critica della realtà circostante.

3. *La disciplina*

Nell'ordinamento italiano, la disciplina dello status giuridico del professore universitario si caratterizza per almeno tre caratteri principali,

¹⁶ Si v. anche W. VON HUMBOLDT, *Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin*, in *Gesammelte Schriften*, vol. X, Berlin, 1903, 256.

¹⁷ J. ORTEGA Y GASSET, *La misión de la Universidad*, in *Obras Completas*, 1930, vol. IV, 535.

¹⁸ R. MAYNARD HUTCHINS, *The University of Utopia*, Chicago, 1964 (seconda edizione).

¹⁹ Per una ricostruzione delle varie tesi sul ruolo del professore universitario nella società, si v. P. SCOTTON, *Bildung e Università. La filosofia classica tedesca nella riflessione pedagogica novecentesca tra Spagna e Stati Uniti*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, vol. 12, n. 19, 2020, 206 ss.

ossia le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento, l'instabilità, il regime pubblicistico del rapporto di lavoro²⁰. Nei seguenti paragrafi, si analizzano i contenuti ma anche alcune distorsioni.

3.1. *Le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento*

Le libertà di scienza e di insegnamento sono stabilite dal co. 1 dell'art. 33 Cost.; l'ordinamento universitario è, a sua volta, disciplinato da varie normative integralmente o parzialmente vigenti: il r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 (spec. artt. 85 ss.); la legge 18 marzo 1958, n. 311; ; il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (spec. art. 7); gli artt. 6-9 della legge 9 maggio 1989, n. 168; la legge 4 novembre 2005, n. 230; la legge 30 dicembre 2010, n. 240. Questo elenco, non esaustivo, di disposizioni è la cornice di numerosi regolamenti ministeriali e universitari che stabiliscono, nel dettaglio, alcune questioni (ad esempio, come si deve svolgere la procedura per una richiesta di aspettativa, come deve avvenire la partecipazione a comitati, commissioni e organismi universitari di differente tipo, e così via)²¹.

In termini normativi, alle libertà di scienza e di insegnamento corrisponde un articolato complesso di diritti, doveri, capacità e, più in generale, situazioni giuridicamente rilevanti che connotano la condizione del professore universitario²². Da questo punto di vista, la molteplicità di aspetti considerati, che include tanto la dimensione della ricerca, quanto quella dell'insegnamento (a cui si sono aggiunte varie altre dimensioni, come quella della c.d. terza missione), è un evidente riflesso dell'essenza composita della figura, in quanto insieme, composito per l'appunto, delle differenti professionalità, proprie del "dotto" di cui parlava Fichte nelle sue lezioni, sopra ricordate. Tutte queste componenti sono caratteri strutturali della "sfera del singolo", nell'ambito dei più generali valori della libertà e dell'autodeterminazione.

Il quadro normativo definisce, tuttavia, una serie di connotati parti-

²⁰ Sui profili attinenti allo status economico, G. TARABORRELLI, *Professori universitari e trattamento economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2023, 224 ss.

²¹ Per un quadro dell'ordinamento universitario, F.S. VINGIANI e I. SANTORO, *L'ordinamento universitario annotato e coordinato*, V ed., Bari, 2019.

²² A questa libertà possono corrispondere anche forme di responsabilità, soprattutto con riferimento a determinati impatti della ricerca scientifica applicata in alcuni settori (ad es. la biomedicina): sul punto, L. PALLIER, *The Legal Regulation of Academic Freedom. The Case of Biomedicine*, London-New York, 2025.

colari che – si potrebbe dire – vanno oltre l'essenza della figura. In questo senso, vi sono differenti strati di cui si compone la disciplina dello status del professore universitario.

Un primo strato è quello del rapporto tra la configurazione del “mestiere” (chi è, che cosa fa e come opera il professore universitario) e l'esercizio delle libertà stabilite in Costituzione. Al riguardo, l'ordinamento prevede una correlazione, o anche una “strumentalità”, tra l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite di scienza e insegnamento e lo status del professore universitario, per cui il secondo deve essere configurato per rendere possibile il primo²³. Proprio questo legame spiega, tra i vari istituti applicabili, quello, ad esempio, dell'aspettativa obbligatoria o quello del fuori ruolo nei casi in cui un professore sia chiamato a ricoprire ruoli che possano incidere, in modo più o meno forte, su questa strumentalità. Si pensi a ruoli nel governo nazionale o nei governi regionali o locali, nella pubblica amministrazione, nel potere giudiziario, negli organi costituzionali, l'esercizio dei quali risulta incompatibile con il “rapporto di servizio” del professore universitario²⁴.

Un secondo strato è quello del rapporto tra il singolo e l'istituzione universitaria. Questo è senz'altro lo strato più complesso e dove si colgono varie dissonanze.

Bisogna premettere che la giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, ha individuato nell'ordinamento una cesura tra il regime di autonomia proprio dell'istituzione universitaria, inteso come forma di autogoverno e autorganizzazione, e lo status del professore universitario che rientra, invece, nella riserva di legge di cui all'ultimo co. dell'art. 33 Cost. Non solo la libertà del singolo non va confusa con il regime di autonomia dell'ente-istituzione, come detto in premessa, ma soprattutto la disciplina della condizione del singolo non rientra, almeno in linea di principio, nella disciplina del regime di autonomia universitaria. Questa cesura è stata considerata un «limite esterno all'autonomia degli atenei» e, più precisamente, alla loro potestà statutaria: in altri termini, l'autonomia universitaria finisce dove inizia la sfera del singolo²⁵. La spiegazione del “limite esterno” e, quindi, della sottrazione della disciplina dello status del

²³ Su tale correlazione, E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 6, 2021, 73 ss.

²⁴ Si v. l'art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980.

²⁵ O. SEPE, *Università degli studi. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XXXVII, agg. 2007, 8. In linea generale, i regolamenti universitari possono regolare aspetti relativi allo status ma soltanto nei termini stabiliti dalla normativa primaria.

professore al libero esercizio della potestà statutaria universitaria risiede nella necessaria tutela delle garanzie stabilite a livello costituzionale, che non possono, dunque, essere rimesse alle differenziazioni e libere interpretazioni di ciascun ateneo.

Tuttavia, sul piano applicativo sono emerse alcune distorsioni. In particolare, la predetta cesura non ha sempre correttamente ed efficacemente funzionato. Sul punto, va notato che la legge, in un'ampia serie di casi, non ha operato a garanzia della libertà del professore universitario ma si è mostrata cedevole.

Ad esempio, vi sono state leggi che hanno direttamente rimesso all'autonomia statutaria dei singoli atenei alcune componenti della disciplina dello status, come accaduto rispetto alla competenza a disciplinare il diritto di elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali²⁶. Un caso rilevante ha riguardato lo statuto dell'Università di Roma "Sapienza" che, nella versione del 2012, prevedeva la sospensione, temporanea, dal diritto di voto per una serie di categorie di soggetti, quali gli inattivi alla ricerca, coloro che avevano ricevuto giudizi negativi nell'attività didattica validati dal Nucleo di valutazione, ecc²⁷.

Altro tipo di cedevolezza del sistema ha riguardato l'accesso alla carriera. Ad esempio, si sono ritenute legittime previsioni che sottopongono la nomina a professore universitario, in università private, al gradimento delle autorità ecclesiastiche. Sul punto, è molto nota la sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 29 dicembre 1972 ("caso Cordero"), in cui la Corte ha dichiarato che «risulta di tutta evidenza che, negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri. I quali, giova aggiungere, costituiscono certo una indiretta limitazione della libertà del docente ma

²⁶ Si v. l'art. 4, comma 2, del d.l. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2002, n. 56, e le successive modifiche introdotte dall'art. 8, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183. Sul rapporto incerto e mobile tra l'ambito della legge e quello dei regolamenti universitari, anche in rapporto ad altri profili come quello della disciplina dei colleghi di dottorato, si v. G. VESPERINI, *L'esclusione di un professore dal collegio dei docenti del dottorato di ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2025, 781 ss.

²⁷ Il caso è menzionato da E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari*, cit., 80.

non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida»²⁸.

Questi esempi dimostrano come l'appartenenza della disciplina dello status del professore universitario all'"orbita" della legge non abbia impedito che molti capitoli di questa disciplina venissero attratti nell'esercizio del potere statutario dei singoli atenei. Ciò, a sua volta, dimostra come la cesura tra le due dimensioni, quella del singolo e quella dell'istituzione – ove la prima deve fungere da limite esterno della seconda –, sia un profilo teorico da cui si è gradualmente discostato lo stato effettivo delle cose. Le conseguenze di tale tendenza sono state almeno due.

In primo luogo, la legge non è più la sede in cui si consolidano le garanzie e le libertà costituzionalmente riconosciute al professore universitario. Essa ha assunto, semmai, sempre più il fine del mero coordinamento della disciplina e dell'omogenizzazione dell'ordinamento universitario. È sufficiente confrontare il testo di una delle prime leggi che ha riguardato (anche) l'ordinamento universitario, la c.d. legge Casati in vigore fino al 1923²⁹, con la vigente legge Gelmini (legge n. 240/2010), per rendersi conto di come, mentre nella prima assumeva particolare rilevanza la disciplina dello status del professore ("corpo accademico") al

²⁸ Franco Cordero, titolare della cattedra di diritto processuale penale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, aveva impugnato avanti al Consiglio di Stato, per eccesso di potere e violazione di legge sull'istruzione superiore, sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari, nonché per violazione del regolamento generale universitario, il provvedimento con cui il Rettore della stessa Università gli aveva comunicato il ritiro, da parte della Sacra Congregazione per l'educazione cattolica, del nulla osta precedentemente concessogli ai sensi dell'art. 38 del Concordato fra la Santa Sede e l'Italia, per entrare a far parte del corpo docente dell'Università. Con ordinanza del 26 novembre 1971, il Consiglio di Stato aveva sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 38, il quale dispone che la nomina dei professori dell'Università Cattolica deve essere preceduta dal nulla osta della Santa Sede, contenente un giudizio morale e religioso sulla persona.

²⁹ Legge 13 novembre 1859, n. 3725, del Regno di Sardegna, entrata in vigore nel 1861 ed estesa, con l'unificazione nazionale, a tutta l'Italia. Tale legge è rimasta in vigore fino all'adozione della riforma Gentile (spec. r.d. 30 sett. 1923, n. 2102, *Disposizioni sull'ordinamento della istruzione superiore*). Della legge Casati si v., specialmente, i capi III (Del corpo accademico) e VI (Delle guarentigie concesse ai Membri del Corpo Accademico) del titolo II (Dell'istruzione superiore).

fine di consolidarne specifiche “guarentigie”³⁰, nella seconda non vi sono riferimenti a garanzie del corpo accademico ma si rimette la definizione di diritti, doveri e relativo trattamento economico e previdenziale dei professori alla regolazione universitaria, imponendo vari paletti (si v., ad es., l’art. 18, co. 1, lett. a, l. n. 240/2010, che riguarda in generale la “chiamata dei professori”).

In secondo luogo, le più recenti leggi³¹, se da un lato hanno provato a fortificare l’autonomia dell’Università-ente riconoscendo vari poteri interni alla *governance* universitaria, dall’altro canto hanno introdotto vincoli molto incisivi sulle modalità di esercizio della libertà in rapporto alla sfera del singolo professore, imponendo articolati quantitativi orari (così trattando l’attività scientifica alla stregua di un’attività d’ufficio), stressando le divisioni tra settori disciplinari (si v. l’art. 15, l. n. 240/2010), precarizzando con la contrattualizzazione l’attività di ricerca, per citare soltanto alcuni esempi.

Anche in questo caso, il confronto tra testi legislativi chiarisce bene la tendenza. Nel r.d. n. 1592/1933, è previsto che i professori hanno libertà d’insegnamento con il solo obbligo di uniformarsi alle deliberazioni della facoltà o scuola per quanto attiene al coordinamento dei programmi; la stessa impostazione è ribadita, con una formulazione più prolissa, nei co. 1 e 2 dell’art. 1 della legge n. 230/2005. Nella legge n. 240/2010, l’art. 1, sui principi ispiratori della riforma, è incentrato sull’autonomia dell’ente-università, senza riferimenti al corpo accademico. Il successivo

³⁰ Non bisogna trascurare che la legge Casati si inserisce in un contesto politico e sociale distante da quello dell’Italia repubblicana, rispetto al quale vanno interpretate alcune disposizioni: ad esempio, nell’art. 106, era ammessa la possibilità della sospensione o rimozione di un componente del corpo accademico «per l’aver coll’insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l’ordine religioso e morale, e tentato di scalzare i principii e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato» oppure per «insubordinazione alle Autorità». Tuttavia, nell’art. 105, veniva stabilito che la nomina a professore universitario fosse «a vita, e coloro che ne siano investiti non possono essere, salvi i casi di cui all’articolo 106, nè sospesi, nè rimossi, nè comechè sia privati dei vantaggi ed onori che vi sono annessi ...». Inoltre, era previsto, in ogni caso, il vaglio di un Consiglio Superiore, composto integralmente da membri del corpo accademico, sebbene nominati dal Re. In generale, è rilevante constatare che tale legge presupponeva la specialità dell’attività del professore universitario, riconoscendone la particolare autorevolezza.

³¹ Si cfr. anche la c.d. riforma Moratti che, con riferimento all’ordinamento universitario, si è articolata nella legge n. 230/2005 e nel d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164.

art. 6, dedicato allo status giuridico dei professori e ricercatori, non cita, in nessun passaggio, le libertà di scienza e di insegnamento del professore universitario ma tra i vari aspetti: indica una specifica «quantificazione figurativa delle attività annue di ricerca, di studio e di insegnamento, con i connessi compiti preparatori, di verifica e organizzativi» di 750 ore, per il regime di tempo definito (parziale), e di 1500 ore, per il tempo pieno (co. 1); stabilisce che una quota predefinita (non meno di 250 o di 350 ore, a seconda sempre del tempo definito o pieno) di tale impegno orario sia riservata a «compiti didattici e di servizio agli studenti» (co. 2; e co. 3 per i ricercatori); rimette ai regolamenti universitari la definizione di «modalità per l'autocertificazione e la verifica dell'effettivo svolgimento della attività didattica e di servizio agli studenti» (co. 7); introduce una relazione triennale, poi divenuta biennale, che i professori devono presentare sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, anche ai fini dello scatto stipendiale (co. 14). Nel complesso, vincoli, soglie, numeri, relazioni, verifiche, hanno investito sempre di più i contorni di questa sfera.

Nell'attuale quadro, le norme indicate risultano tutte vigenti, con alcuni evidenti paradossi. Il primo riguarda il rapporto tra tali previsioni: quelle adottate, soprattutto dal 2010 in poi (e in parte anche con la c.d. riforma Moratti del 2005), vanno ben oltre la previsione di un obbligo di uniformazione sul piano della programmazione, introducendo vincoli e adempimenti molto puntuali, che mal si conciliano con le norme della legge Casati e del 1933 ancora in vigore. Sebbene la legge Gelmini non tocchi i contenuti sostanziali delle attività di insegnamento e ricerca dei singoli, le relative disposizioni investono pienamente le modalità di esercizio di siffatte attività, arrivando, poi nei fatti, a influenzarne i contenuti. L'introduzione di tali previsioni ha trasformato il modo sia di costruire la programmazione didattica, sia di fare ricerca scientifica. Sul primo punto, è sufficiente richiamare la crescente tendenza alla moltiplicazione di insegnamenti opzionali, al mero fine di saturare l'impegno quantitativo orario del professore universitario per compiti didattici (con il risultato che vi sono insegnamenti opzionali a cui partecipano due o tre studenti, o addirittura nessuno); sul secondo punto, è accertato come i sistemi introdotti dalla legge Gelmini, soprattutto attraverso l'opera dell'Anvur, abbiano determinato una «valanga di numeri», riducendo «la qualità (della ricerca, della didattica) a freddi indicatori quantitativi»³².

³² Tra i principali critici, A. BACCINI, *Una valanga di numeri*, in *Roars.it*, 30 ottobre 2011 e, più in generale, Id., *Valutare la ricerca scientifica. Uso e abuso degli indicatori bibliometrici*,

Un secondo paradosso riguarda gli effetti di un tale approccio, che ha influenzato, in modo peggiorativo, le modalità di esercizio dello stesso potere statutario da parte degli atenei. Tale potere, infatti, invece di essere utilizzato come equilibrato strumento di autonomia, è divenuto la cassa di risonanza di indirizzi ministeriali, portando all'estremo determinate tendenze. Un esempio di questo andamento è rappresentato da alcuni regolamenti universitari, che hanno introdotto contorti meccanismi di rendicontazione applicati all'attività di ricerca (oltre che a quella di insegnamento)³³. La previsione di queste forme di rendicontazione presenta, oltretutto, forti contraddizioni.

Da una parte, è assunta come parametro di riferimento la natura delle attività proprie di un ufficio amministrativo, così presupponendo una – forzata – assimilazione con l'attività dei professori. Ad esempio, in base ad alcuni regolamenti universitari, il professore non può rendicontare attività di ricerca nei fine settimana e nei giorni festivi, come se lo studio e la ricerca fossero vincolati agli orari di apertura delle sedi universitarie e non si potessero invece svolgere in biblioteche, studi personali, ulteriori luoghi pubblici e privati³⁴. Se si considera poi che la consultazione di volumi e documenti ormai avviene quasi integralmente attraverso banche dati e piattaforme digitali accessibili ovunque, questo significa o costringere, di fatto, un professore a non lavorare più in quei determinati giorni, o rende-

Bologna, 2010.

³³ Si consideri che tutte le attività dei professori e ricercatori universitari sono sottoposte a sistematiche forme di controllo e valutazione sia interne (da parte degli studenti e dell'ateneo), sia esterne (da parte di comitati o gruppi di pari e di Anvur). Vi sono le valutazioni della didattica (si pensi al sistema Opis, alle verifiche del Nucleo di valutazione, al sistema SUA, ecc.), della ricerca (sistema Vqr), del complesso delle funzioni (sistema Ava, sistema dell'accreditamento periodico di ogni ateneo sottoposto a ispezione, ecc.). Non si trascuri, poi, che ogni nuovo corso, da introdurre nella programmazione dell'offerta formativa, richiede un apposito accreditamento ministeriale e che persino l'attività di c.d. terza missione (ossia la diffusione da parte dei professori di cultura, conoscenze e risultati della ricerca al di fuori del contesto accademico, contribuendo alla crescita sociale e all'indirizzo culturale del territorio) è oggetto di monitoraggio e valutazione, con apposite dimensioni, indicatori, ecc. Alla terza missione è seguita anche una quarta missione, relativa al ruolo degli atenei in ambito sociale.

³⁴ Fa eccezione l'attività di laboratorio (ad esempio dei medici, fisici, chimici, ecc.) che, tuttavia, rappresenta soltanto una porzione delle attività di ricerca di queste categorie e, peraltro, non caratterizza l'attività di ricerca di molte altre categorie di professori (giuristi, economisti, filosofi, storici, scienziati politici e così via).

re del tutto inattendibile una tale rendicontazione (anche considerato che i giorni feriali di un professore sono, in larga misura, impegnati in attività di docenza e partecipazione a consigli di dipartimento, consigli di corsi di studio, ecc.).

Dall'altra, si applicano al professore universitario meccanismi di rendicontazione che non sono previsti per nessun'altra categoria di impiego in c.d. regime pubblicistico (ex art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Su questo profilo si tornerà più avanti.

3.2. *L'inamovibilità*

L'inamovibilità si collega all'esigenza di indipendenza e imparzialità dell'insegnamento universitario, riconosciuta fin dalla citata legge Casati e ribadita in altre successive disposizioni, come l'art. 5 della legge n. 311 del 1958, ancora vigente. Tuttavia, tale carattere è stato, nel tempo, oggetto di forti limitazioni, soprattutto in epoca fascista: il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore del 1933³⁵ prevedeva che i docenti potessero essere dispensati dal servizio in caso di dissenso a direttive politiche generali del Governo. Era previsto che il Ministro per l'educazione nazionale avesse un potere di dispensa nei confronti dei professori per ipotesi di non adeguato rendimento. Si pensi, inoltre, all'introduzione, nel 1931, del giuramento dei professori universitari di "fedeltà al regime fascista": chi si sottraeva, veniva dispensato dal servizio³⁶.

Nel 1941, soltanto qualche anno prima della caduta del regime fascista, il Consiglio di Stato, con una storica sentenza, definì i professori universitari «funzionari inamovibili», effettuando una interessante analogia tra l'insegnamento universitario e l'esercizio della funzione giurisdizionale: «come la sentenza ... trae il suo valore morale ... dalla coscienza individuale del giudice, così l'insegnamento impartito da una pubblica cattedra tradirebbe la sua stessa essenza e le finalità alle quali è destinato ove non fosse libera manifestazione dell'intelletto e della scienza individuale del docente»³⁷.

Attualmente, l'inamovibilità è considerata un essenziale corollario

³⁵ R.d. n. 1592 del 1933.

³⁶ Al riguardo, L. POMANTE, *Regime e Dissenso 1931. I professori che rifiutarono il giuramento fascista*, in *Rivista di Storia dell'Università di Torino*, vol. X, n. 2, 2021, 127 ss.

³⁷ Cons. St., IV sez., 24 settembre 1941, n. 302, su cui V.E. ORLANDO, *Definizioni teoriche in tema di inamovibilità*, in *Il Foro It.*, 1942-XX, 97 ss.

dell'autonomia universitaria. Nell'esercizio di tale autonomia, infatti, le università hanno competenza a espletare la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo dei professori e ricercatori. Questo, tuttavia, non significa che il professore abbia il diritto ad essere fissamente collocato in una sede e, in ogni caso, ad essere inamovibile. Le università possono disporre, infatti, lo svolgimento, da parte di un professore, di attività didattiche in sedi differenti da quella principale; possono inoltre, attraverso appositi organismi interni stabiliti a partire dalla legge Gelmini, disporre sanzioni disciplinari, come la destituzione³⁸.

Anche in questo caso, è possibile notare come si sia verificato un graduale scollamento tra i fini teorici di determinati istituti e le applicazioni pratiche. L'inamovibilità, prevista come principale garanzia a tutela delle libertà di scienza e di insegnamento del professore universitario, non opera più a effettiva garanzia della sfera di libertà e volontà del singolo. Tale carattere si è tradotto, ormai, in un distorto principio di localismo e immobilismo del corpo docente universitario. Nel sistema universitario italiano, infatti, non esiste una effettiva mobilità dei professori.

Il sistema di mobilità previsto per i professori universitari è, attualmente, disciplinato dall'art. 7 della legge Gelmini, che distingue tra mobilità con incentivi finanziari per professori e ricercatori che hanno preso servizio in una sede differente da quella di provenienza (non è del tutto chiaro se per "provenienza" si intenda il luogo di residenza o l'eventuale differente sede in cui il professore o ricercatore occupava già una posizione; e, qualora fosse corretta la seconda interpretazione, non è chiaro quale sarebbe una tale posizione), e mobilità per scambio contestuale³⁹. Al

³⁸ Sul punto, B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2013, 97 ss. Si v. anche M. Leggio, *Responsabilità disciplinare e obblighi di ricerca e insegnamento: il "rendimento accademico" dei docenti universitari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2023, 539 ss.

³⁹ L'art. 7, co. 3, della legge n. 240/2010 stabilisce che «al fine di incentivare la mobilità interuniversitaria del personale accademico, ai professori e ai ricercatori che prendono servizio presso atenei aventi sede in altra regione rispetto a quella della sede di provenienza, o nella stessa regione se previsto da un accordo di programma approvato dal Ministero ovvero, a seguito delle procedure di cui all'articolo 3, in una sede diversa da quella di appartenenza, possono essere attribuiti incentivi finanziari, a carico del fondo di finanziamento ordinario. La mobilità interuniversitaria è altresì favorita prevedendo la possibilità di effettuare trasferimenti di professori e ricercatori consenzienti attraverso lo scambio contestuale di docenti in possesso della stessa qualifica tra due sedi universitarie, con l'assenso delle università interessate. I trasferimenti di cui al secondo periodo pos-

comma 5 *bis* è stato, poi, introdotto un meccanismo di chiamata diretta dei professori ordinari e associati in servizio da almeno cinque anni presso altre università nella fascia corrispondente a quella per la quale viene bandita la selezione, ovvero di studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o di insegnamento, che ricoprono da almeno cinque anni presso università straniere una posizione accademica equipollente.

Queste forme di mobilità sono tutte scarsamente effettive. In primo luogo, tali meccanismi richiedono una copertura finanziaria di cui, nella gran parte dei casi, gli atenei non dispongono o che non hanno interesse ad utilizzare a tali fini (perché, tendenzialmente, preferiscono riservarle agli avanzamenti di carriera del personale interno).

In secondo luogo, anche quando la mobilità potrebbe avvenire con uno scambio tra professori con la medesima qualifica e anzianità (e, quindi, a parità di “costo”), vi è una articolata procedura che prevede il rilascio di pareri di natura obbligatoria da parte di più organismi (consiglio di dipartimento, nucleo di valutazione, consiglio di amministrazione, ecc.), che può arrivare a durare oltre un anno e che, in molti casi, va in stallo, vanificando il tentativo di scambio contestuale.

In terzo luogo – e questo è uno dei principali freni – risulta determinante la disponibilità, informale prima ancora che formale, di uno specifico dipartimento ad accogliere “l'esterno”. A questo, infatti, si contrappongono molteplici esigenze: ad esempio, l'esterno in entrata, in uno scambio, è generalmente (salvo rare combinazioni) di un settore disciplinare differente rispetto all'interno in uscita e quindi tale condizione incide molto sull'equilibrio del corpo docente dei dipartimenti (si pensi allo scambio tra un biologo e uno storico, che difficilmente potranno collocarsi l'uno nel dipartimento dell'altro ma dovranno afferire, nell'università ospitante, a un dipartimento dove è presente, nell'offerta didattica, un insegnamento rientrante nella loro materia; quel diverso dipartimento non avrà alcun interesse ad accogliere un tale ingresso); il professore in entrata andrebbe poi ad occupare spazi, soprattutto didattici, prima occupati da altri e, considerata anche la rigidità del c.d. “fabbisogno didattico”, è difficile che nel dipartimento si vogliano ridisegnare certi perimetri.

sono avvenire anche tra docenti di qualifica diversa, nei limiti delle facoltà assunzionali delle università interessate che sono conseguentemente adeguate a seguito dei trasferimenti medesimi. I trasferimenti di cui al presente comma sono computati nella quota del quinto dei posti disponibili, di cui all'articolo 18, comma 4».

In quarto luogo, non esiste alcuna modalità o piattaforma ufficiale in cui sia possibile manifestare la disponibilità di un professore a uno scambio e incrociare, quindi, le varie esigenze. Gli scambi contestuali finora realizzati – è risaputo, in assenza di un censimento ufficiale, che si tratta di un numero molto contenuto – si sono basati su contatti informali, a volte del tutto casuali.

Infine, gli atenei non ricevono alcuna forma di incentivo ministeriale concreto per realizzare forme di mobilità, né sono obbligati a realizzare lo scambio nel caso in cui due professori avessero manifestato l'intenzione di farlo.

La mobilità dei professori è, quindi, nei fatti, assorbita dalle generali procedure di reclutamento, alle quali un professore già in servizio può, in linea di principio, partecipare. Ma anche da questo punto di vista, l'ordinamento si è irrigidito, al punto da essere stata introdotta una tipologia di reclutamento universitario espressamente chiusa a professori già in servizio in altri atenei⁴⁰.

In generale, il sistema di reclutamento universitario è ormai costruito in modo tale da anteporre le aspirazioni di carriera di interni ad esigenze di mobilità di esterni, a prescindere da valutazioni di merito. Questa condizione rappresenta una forma di deviazione o deriva dello status del professore universitario. Vi sono, persino, regolamenti universitari e dipartimentali che stabiliscono che la programmazione dei reclutamenti vada effettuata partendo dai settori nei quali vi sono “abilitati interni” (quindi, professori e ricercatori con abilitazione scientifica nazionale)⁴¹, sia quando si tratti di procedure per l'avanzamento di carriera (come quella, fino a

⁴⁰ L'art. 18, co. 4 *ter*, della legge n. 240/2010 prevede che «ciascuna università, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di prima fascia alla chiamata di studiosi in possesso dell'abilitazione per il gruppo scientifico-disciplinare. A tali procedimenti non sono ammessi a partecipare i professori di prima fascia già in servizio».

⁴¹ La disciplina dell'abilitazione scientifica nazionale è stata introdotta dall'art. 16 della legge n. 240/2010. Tale disciplina verrà fortemente modificata (si v. il disegno di legge AC 2735, di iniziativa governativa, che reca la revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario. Il testo è stato approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 19 maggio 2025, ed è stato esaminato dal Senato (AS 1518), che lo ha approvato, con modificazioni, in data 9 dicembre 2025). Il dato è aggiornato al mese di gennaio 2026. Si cfr. F. GIGLIONI, *Il giudizio sulle valutazioni tecniche delle commissioni di abilitazione scientifica nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023, 647 ss.

qualche tempo fa, disciplinata dall'art. 24 della legge n. 240/2010 e per la quale il predetto criterio parrebbe pertinente), sia che si tratti di procedure c.d. "aperte" all'esterno (quelle disciplinate dall'art. 18 della medesima legge, dove invece il predetto criterio costituisce un manifesto vantaggio per gli interni che concorrono con gli esterni)⁴². Anche la sopravvenuta abrogazione delle procedure dedicate esclusivamente agli avanzamenti interni (ex art. 24, l. n. 240/2010) non ha migliorato una tale situazione, al contrario l'ha peggiorata, convogliando nell'altra tipologia di procedura (ex art. 18, l. n. 240/2010) le aspettative interne di carriera, con il risultato che le procedure c.d. aperte, di cui al citato art. 18, vengono vinte in una larga maggioranza dei casi da interni all'ateneo (e, ancor di più, al dipartimento) che bandisce il concorso⁴³.

In definitiva, se si pensa all'idea humboldtiana di università come comunità scientifica aperta e mobile, dove circolano menti e saperi, si può senz'altro affermare che l'università italiana rappresenti ormai un modello agli antipodi di una tale concezione.

3.3. *Il regime pubblicistico del rapporto di lavoro*

Il rapporto di lavoro del professore universitario rientra tra le categorie di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 (spec. co. 2), sottratte al processo di c.d. contrattualizzazione del pubblico impiego e a cui si applicano i rispettivi ordinamenti speciali⁴⁴. Questo assetto vale anche per magistrati,

⁴² Non va poi trascurato che il costo finanziario (e correlati "punti organico") di un avanzamento di carriera di un interno è sempre inferiore al costo finanziario dell'ingresso di un esterno, ragion per cui il dipartimento che ha bandito quella determinata posizione ha una maggiore convenienza nella "vincita" dell'interno, circostanza che consentirebbe, peraltro, di destinare le residue frazioni di punteggio, liberate in ragione del minor costo dell'interno rispetto all'esterno, ad altri avanzamenti di carriera in quel dipartimento. Sul funzionamento del sistema dei "punti organico" nelle università, si v. la descrizione pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'università e della ricerca: <https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/programmazione-e-finanziamenti/facolta-assunzionali>.

⁴³ Su questo profilo, B. GAGLIARDI, *Il reclutamento universitario tra chiamate dirette, concorsi pubblici e concorsi riservati*, in *Diario di diritto pubblico*, maggio 2025. Il Ministero dell'università e della ricerca non pubblica rapporti contenenti analisi e percentuali degli esiti delle procedure, ai sensi degli articoli 18 e 24 della legge n. 240/2010, a livello nazionale. Le informazioni vanno, quindi, estratte dai siti istituzionali dei singoli atenei.

⁴⁴ Il regime del personale tecnico-amministrativo degli atenei, in quanto personale

avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, la carriera dirigenziale penitenziaria.

Il mantenimento del regime pubblicistico è stato originariamente giustificato dall'esigenza di sottrarre il corpo accademico alle dinamiche salariali tipiche delle negoziazioni sindacali, che avrebbero esposto tale ambito a un eccessivo condizionamento da parte della politica e di altri corpi esterni, compromettendo l'indipendenza dei professori e delle università. Inoltre, il rapporto contrattuale avrebbe implicato poteri direttivi e organizzativi del datore di lavoro (Ministero e, di riflesso, ente-università), tali da collidere con le libertà costituzionalmente garantite. Da questa specialità discenderebbero regole specifiche per le incompatibilità, il sistema disciplinare, il tempo da impiegare al lavoro, il reclutamento e l'avanzamento di carriera, ecc⁴⁵.

Tuttavia, sono emerse, nel tempo, varie contraddizioni. Esse originano dalla circostanza per cui il regime pubblicistico non è mai stato applicato "sul serio" nel caso dei professori universitari, cedendo così spazi sempre più ampi a regole, prassi e procedure assimilabili a quelle del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, con pesanti forzature e a scapito delle finalità sottese alla scelta originaria. Si menzionano, al riguardo, almeno quattro tendenze.

In primo luogo, l'applicazione del regime pubblicistico è avvenuta seguendo una geometria altamente variabile, al punto da consentire, per interpretazione della giurisprudenza costituzionale, che i blocchi dei meccanismi di adeguamento retributivo in occasione di passate crisi economiche, disposti dal governo nel 2010, non dovessero trovare applicazione nei confronti della magistratura ma potessero trovare applicazione nei confronti del corpo dei professori universitari⁴⁶. Ciò ha lasciato intendere che il limite della indipendenza e autonomia, che

addetto a funzioni meramente amministrative e gestionali, è differente da quello dei professori e ricercatori e corrisponde a quello dell'impiego pubblico contrattualizzato.

⁴⁵ Su alcuni di questi profili, M. COLUCCI, *Lo svolgimento di incarichi extraistituzionali nel pubblico impiego e i più recenti approdi della giurisprudenza contabile*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2025, 859 ss.; M.A. LEONARDI, *Il regime di incompatibilità dei docenti universitari. Questioni controverse e novità, tra D.L.n. 44/2023 e Corte cost. n. 3/2024*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 2, 2024, 167 ss.; A. MARRA, *Attività libero-professionale dei professori a tempo pieno*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2022, 816 ss.

⁴⁶ Corte cost., sentenze n. 223 dell'11 ottobre 2012 e n. 310 del 17 dicembre 2013.

caratterizza trasversalmente le categorie del citato art. 3, avrebbe una geometria variabile, presentando livelli di intensità differente. Tuttavia, una tale impostazione, oggetto di varie critiche⁴⁷, non si pone in armonia con il precetto costituzionale stabilito dall'art. 33, co. 1, Cost. e parrebbe sottintendere che le libertà di scienza e insegnamento del corpo accademico non avrebbero la stessa solidità giuridica della libertà e dell'autonomia costituzionalmente riconosciute alla magistratura.

Più in generale, la comparazione tra l'assetto di tutele e garanzie applicate alle altre categorie di cui al citato art. 3 e quello effettivamente applicato alla categoria dei professori universitari svela alcuni disallineamenti a scapito di questi ultimi, senza che vi siano valide giustificazioni per una tale differenziazione⁴⁸.

In secondo luogo, l'applicazione del regime pubblicistico non ha impedito l'esercizio, sempre più pervasivo, del potere datoriale dell'amministrazione sull'attività dei professori, al punto da caricare questi ultimi, con previsioni disposte nei regolamenti universitari, di adempimenti di natura amministrativa poco attinenti all'esercizio delle attività di docenza e ricerca. Questa tendenza, sempre più pressante, non ha forme di controbilanciamento, anche in ragione dell'assenza di organi effettivamente rappresentativi a difesa della categoria (organi rappresentativi che invece, per il personale tecnico-amministrativo, in quanto personale contrattualizzato, esistono attraverso l'azione sindacale). Ciò non significa auspicare una sindacalizzazione della categoria, che, al contrario, sancirebbe la totale vanificazione del regime pubblicistico, opportunamente mantenuto. Queste tendenze, semmai, richiederebbero di valutare l'opportunità di stabilire forme effettive di rappresentanza del corpo accademico (e non dei soli atenei) a garanzia del prestigio e dell'alta qualificazione della categoria, a livello sia

⁴⁷ Sul punto, M.A. CABIDDU, *Corte Cost n. 310/2013 – “Figli e figliastri”: breve commento alla sentenza sui blocchi stipendiali dei professori universitari*, in *Amministrazione in cammino*, 7 maggio 2014.

⁴⁸ Sempre M.A. CABIDDU, *Corte Cost n. 310/2013 – “Figli e figliastri”*, cit. Peraltro, è possibile notare come il livello di formazione e qualificazione di un professore universitario è – o almeno così è stato fino alle più recenti riforme del preuolo e del ruolo dei ricercatori – tendenzialmente più elevato di quello richiesto per l'ingresso e gli avanzamenti nelle altre carriere di cui al citato art. 3 del d.lgs. n. 165/2001. Quindi, le differenziazioni non sono, senz'altro, dettate dal livello di complessità della carriera (anzi, più la carriera è complessa, meno è economicamente valorizzata).

nazionale, sia territoriale, anche al fine di arginare la deriva burocratica che sta investendo il settore.

In terzo luogo, il regime pubblicistico è sempre più scalfito dagli effetti della c.d. azione efficientista nelle università, che ha implementato modelli di valutazione interna ed esterna di tutte le attività del professore universitario, in base a parametri non sempre solidi e attendibili, fortemente omogenizzati, privi di forme di contraddittorio. Così molti aspetti, dagli scatti stipendiali all'accesso a determinati fondi per la ricerca, sono stati sottoposti a sistemi di valutazione decentrata, rimessi ai singoli regolamenti universitari, che invece di semplificare le procedure e trovare modalità effettivamente premiali di distribuzione delle risorse hanno ulteriormente "burocratizzato" anche le stesse forme di valutazione⁴⁹. Il punto non è l'opportunità della valutazione delle attività del professore "in sé e per sé" considerata, ma i modi che la rendono una ulteriore forma di irrigidimento e svilimento del mestiere del professore universitario, incapace, peraltro, di distinguere tra professori più attivi e di maggiore qualità e merito scientifico e professori più pigri e di scarso livello. Questi meccanismi, infatti, oltre a moltiplicare la massa di adempimenti burocratici a carico di valutatori e valutati, sono eccessivamente condizionati dalla dimensione soggettiva: ciò che viene "valutato", in vari casi, non è la pubblicazione o l'attività didattica è, di fatto, la persona.

Infine, l'ordinamento attuale, invece di proteggere lo status del professore universitario dalle insidie di un mercato universitario in via di espansione – si pensi alla proliferazione delle università telematiche e alla crescita significativa dei loro iscritti, la crescente pratica dei corsi e delle lauree *on demand* con sistemi al ribasso per il conseguimento del titolo di studio, la trasformazione di alcuni corsi di dottorato in accessori o contorni di carriere extra-accademiche –, ha esposto la categoria al rischio di una potenziale mercificazione, sia consentendo uno sviluppo eccessivo dei poli privati telematici (sottoposti a forme di accreditamento molto blande), che si rendono più attraenti anche per i professori (visti la maggiore elasticità e i crescenti spazi), sia non controbilanciando la perdita, nel pubblico, di iscritti. Nelle università statali, infatti, vi è ormai una rincorsa

⁴⁹ La denuncia di una "deriva burocratica" proviene, ormai, da molti componenti del corpo accademico a livello nazionale. Alcuni profili sono trattati da C. MARAZZINI, *È necessaria la terza missione per l'Università?*, in *Il Mulino*, 7 novembre 2024, che stila una lunga lista di aspetti che alimentano la c.d. "burocrazia universitaria".

alle mode del momento, con moltiplicazioni caotiche di corsi di studio, insegnamenti, esami e sotto-esami, pur di “sopravvivere”. Questo tipo di concorrenza, che avrebbe potuto stimolare il risveglio di alcune università statali dal torpore di un certo conservatorismo e immobilismo localista, sta invece segnando una più generale crisi del modello accademico. Nel mezzo di una tale tensione, la categoria dei professori universitari sta uscendo ulteriormente indebolita.

4. *Conclusioni: stato dei fatti, status giuridico, ragion d'essere*

Lo stato dell'arte, analizzato nei precedenti paragrafi, è il risultato sia di una parziale trasformazione dell'ordinamento, e quindi della stessa disciplina dello status giuridico del professore universitario, sia dell'azione di vari fattori di contesto, che ha determinato una cattiva interpretazione e applicazione delle disposizioni. In altri termini, non solo l'apparato normativo si è, nel tempo, sempre più discostato dalla c.d. ragion d'essere, ma lo scostamento ha riguardato, in modo anche più forte, lo stato dei fatti, che si è allontanato tanto dalla ragion d'essere quanto dallo stesso apparato normativo, distorcendo vari contenuti esaminati.

In generale, questa riflessione potrebbe apparire un controcanto rispetto alle critiche di cui, nel tempo, la categoria dei professori universitari è stata, usualmente, destinataria, critiche soprattutto volte a contestarne c.d. privilegi⁵⁰. Al di là dei condizionamenti di alcuni fatti di cronaca (che del resto hanno interessato tanti altri contesti pubblici), dei comportamenti di singoli o di alcune negative inclinazioni del sistema universitario di cooptazione (riferite all'influenza di c.d. “baroni”), è bene rimarcare che lo status e la professione, nel senso weberiano, di professore universitario non contemplano privilegi.

Le c.d. guarentigie del corpo accademico, riconosciute dalle prime leggi sull'ordinamento universitario, erano misure molto contenute, volte alla protezione delle libertà di scienza e di insegnamento. Sebbene per un certo periodo storico esse avessero assunto le sembianze di privilegi

⁵⁰ Tali critiche si inseriscono all'interno di una fenomenologia più ampia di attacco della figura dell'intellettuale e di svilimento della dimensione formativa e intellettuale nel suo complesso, che caratterizza i “tempi bui”: S. CASSESE, *Intellettuali*, Bologna, 2021, che, nella prima parte, spiega le varie cause e le modalità che alimentano queste tendenze.

corporativi, va constatato che lo stesso fenomeno ha riguardato tante altre categorie del pubblico impiego, incluse quelle degli alti burocrati. Se si analizza, tuttavia, l'ordinamento contemporaneo, non vi è più traccia di assetti corporativi, anche *sensu lato*. Anzi, nel corpo accademico hanno prevalso una graduale frammentazione e dispersione, persino all'interno delle stesse associazioni scientifiche di settore, che tendono sempre più a dividersi.

Si può, inoltre, notare come anche quegli istituti, che nel “*nomen*” potevano evocare la natura di una prerogativa, non fossero nella sostanza veri privilegi e come, ad ogni modo, queste previsioni non si applichino più. Ad esempio, l’“assegno *ad personam*” era contemplato dallo statuto del 1957 per tutte le categorie di impiego pubblico; oggi tale istituto, oltretutto, non è più vigente⁵¹. Persino, il c.d. il *privilegium professori* (o *professor's privilege*) di derivazione tedesca, che non era altro che l'attribuzione ai professori e ricercatori universitari della proprietà delle invenzioni realizzate nell'ambito delle loro attività di ricerca, è stato abolito⁵². A seguito di tale intervento abrogativo, va rilevato, peraltro, che è stata rimessa alla regolazione universitaria la previsione di forme di premialità, il che ha prodotto, tuttavia, rilevanti differenziazioni, ateneo per ateneo (la logica vuole essere quella della “università-impresa”)⁵³.

⁵¹ La disciplina dei c.d. “assegno *ad personam*” (assegno personale nei passaggi di carriera), applicabili, «agli effetti e nei limiti definiti dall'art. 202, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3», anche ai professori universitari rientrati in ruolo da precedenti cariche e incarichi maggiormente retribuiti (come quello di componente del Consiglio superiore della magistratura, ai sensi dell'art. 3, legge 3 maggio 1971, n. 312), non è più applicabile in virtù dell'abrogazione del citato art. 202 ad opera dell'art. 1, comma 458, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014). Tale abrogazione ha investito il regime del pubblico impiego, inclusa, infatti, la categoria dei professori. Per un commento della relativa giurisprudenza, G. TARABORRELLI, *Professori universitari e trattamento economico*, cit., 224 ss.

⁵² Tale assetto, anche in questo caso considerato erroneamente un “privilegio”, era un modello proprietario applicato, in passato, nella gran parte dei Paesi occidentali e fondato sulla *invention-for-hire doctrine* (da cui il motto “le invenzioni agli inventori”). Per un approfondimento della disciplina, F. VESSIA, *La riforma della disciplina delle invenzioni accademiche e del settore pubblico: dal professor's privilege alla titolarità istituzionale con un passo del Pnrr*, in *Rivista Orizzonti del diritto commerciale*, n. 3, 2024, 977 ss.

⁵³ Si noti che, in assenza di queste premialità, vi sarebbe il rischio di una fuga di accademici verso il settore imprenditoriale privato, dove, pur non esistendo un regime proprietario individuale dell'invenzione, vi sono, a parità di qualificazione, retribuzioni superiori a quelle applicate in ambito accademico, oltre che più attraenti incentivi. La

Non si fraintenda, però, quanto sopra evidenziato. Tale riflessione non vuole suggerire che il graduale scostamento dello stato dei fatti dalla ragion d'essere dipenda dall'assenza di privilegi o prerogative e che sia opportuno, invece, prevederli. Il punto è un altro.

Lo status del professore universitario dovrebbe riflettere il senso profondo di questa posizione, che è sia ruolo, sia mestiere. Dovrebbe contemplare diritti, doveri e capacità tali da sostenere, con solidità, la missione che la riflessione pedagogica degli ultimi due secoli ha riconosciuto nel ruolo di tale categoria, perché il buon esercizio di questa missione è alla base non solo dello sviluppo complessivo della società ma soprattutto della formazione di generazioni di menti libere e critiche. Lo svilimento, la burocratizzazione, la mercificazione e le altre tendenze esaminate, a cui il corpo accademico è sempre più esposto (e così i corpi di altre istituzioni, a partire da quello della scuola)⁵⁴, costituiscono un grave pericolo per il sistema universitario italiano (demotivando chi è dentro al sistema e alimentando, per i nuovi ingressi, condizioni di selezione al ribasso)⁵⁵ e, più in generale, per il sistema-Paese. Non cogliere il nesso profondo tra tali tendenze e il decadimento sociale e culturale che sta investendo l'intera Nazione, senza intervenire seriamente e con saggezza per operare una inversione di marcia, significa rinunciare al ruolo che lo Stato deve, e può, avere per il benessere e l'emancipazione della collettività⁵⁶.

In questa prospettiva, bisognerebbe avviare una articolata riflessione sulla figura del professore universitario, sul suo ruolo nell'accademia e nella società, sulla rilevanza di questa figura per lo sviluppo del Paese, sul recupero di autorevolezza e prestigio di una tale posizione e delle istituzioni pubbliche della formazione, ai fini di evitare che nuove riforme norma-

verità è che l'università non ha l'assetto di un'impresa (e, del resto, non è questa la sua ragion d'essere).

⁵⁴ Riflessioni, non molto diverse da quelle che riguardano i professori universitari, investono la condizione del corpo scolastico, sebbene le dimensioni di un tale assetto siano molto più estese e complesse.

⁵⁵ La carriera accademica oggi, proprio per le ragioni suesposte, non è più attraente per i giovani laureati con le migliori *performance*.

⁵⁶ Al riguardo, è stato notato come l'indebolimento della libertà e dell'autonomia nel settore universitario rappresenti «un fattore di crisi della coscienza occidentale, dei principi fondamentali che sono alla base del moderno Stato di diritto e della stessa democrazia» e «come più il potere economico e il potere politico sono forti, più diventano insofferenti nei riguardi della funzione critica dell'università e tendono a controllarla o a marginalizzarla». P. PRODI, *Università dentro e fuori*, cit., spec. 9 e 16.

tive aggravino un tale regime e di far tornare tale posizione attraente per i migliori. Nei diari di Albert Einstein, veniva annotato come «l'organizzazione degli intellettuali-professori può essere della massima importanza per tutta la società influenzando sull'opinione pubblica attraverso i mezzi di informazione ed educazione. Il suo compito specifico, infatti, è difendere la libertà accademica, senza la quale è impossibile un sano sviluppo della democrazia»⁵⁷. È venuto il tempo di organizzarsi.

⁵⁷ Una parte dei diari di Einstein è stata pubblicata nel volume A. EINSTEIN, *Pensieri degli anni difficili*, Torino, 1965, 152.

Abstract

L'articolo analizza tre grandi questioni relative allo status del professore universitario. In primo luogo, è richiamata la ragion d'essere del ruolo del professore universitario nella società occidentale. In secondo luogo, sono esaminati quali sono, più specificamente nell'ordinamento italiano, i contenuti principali della disciplina dello status giuridico, inteso come complesso di diritti, doveri, capacità, contemplati dalle norme applicabili alla categoria dei professori universitari. Infine, ci si interroga su quanto lo stato dei fatti riflette lo status giuridico, e quanto quest'ultimo è aderente alla ragion d'essere della figura in esame, anche alla luce delle più recenti tendenze.

The article analyzes three major issues relating to the status of university professors. First, it recalls the rationale for the role of university professors in Western society. Second, it examines the key aspects of the legal status in the Italian legislation, understood as a set of rights, duties, and capabilities applicable to university professors. Finally, it examines the extent to which the current state of affairs reflects the legal status, and how closely the latter aligns with the rationale for the role under consideration, also in the light of recent trends.

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 fondamentalmente 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-provisoria-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 dagli 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.

Il finanziamento statale dell'Università ed il principio di coesione insulare

di Gaetano Armao¹

1. Un recente studio della Banca d'Italia, analizzando la composizione delle entrate degli atenei italiani, ha dimostrato come, a fronte di finanziamenti pubblici pressoché proporzionali al numero degli studenti, le università delle aree in ritardo, ed in particolare quelle del Mezzogiorno, ma soprattutto insulari, siano penalizzate dalla minore capacità contributiva degli studenti, dalla minore capacità-possibilità di attingere ad altre fonti, come quelle da privati o provenienti dalla Unione Europea e, più in generale, dalla complessiva debolezza del sistema economico².

Un dato appare emblematico, risultando non solo epifenomeno del divario economico nazionale, ma anche dell'ulteriore tendenza degli studenti meridionali ad “emigrare” verso le università del centro-nord. Come rilevato dall'ANVUR, l'importo delle entrate per studente derivante dal pagamento delle tasse negli atenei delle regioni del Nord raggiunge il doppio di quello delle Isole, mentre risulta di circa il 30% superiore a quello del Centro e del 60% rispetto a quello del Sud³.

Sotto altro profilo le dinamiche demografiche, che già segnano una marcata spinta centrifuga per diplomati e laureati, svolgeranno in termini tendenziali, e difficilmente controvertibili nel medio termine, un pesante effetto ulteriormente depressivo per gli atenei del Mezzogiorno in controtendenza con la strategia di sviluppo per il Sud e le Isole che punta alla valorizzazione dei suoi centri culturali e di produzione scientifica⁴.

¹ Questo contributo è dedicato alla memoria di Alessandro Finazzo, avvocato apprezzato, conosciuto agli inizi del mio insegnamento universitario e divenuto allievo e poi collega ed amico, purtroppo scomparso improvvisamente e prematuramente.

² V. MARIANI, R. TORRINI, *Il sistema universitario: Un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, Banca d'Italia, Roma, 2022.

³ Si veda ANVUR, *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca*. Roma, 2023, 87.

⁴ Si veda, da ultimo, il *Rapporto SVIMEZ-2025*, in www.svimez.it/rapporto-svimez-2025/, Roma, 2026.

Il Rapporto evidenzia che la “trappola italiana del capitale umano” è determinata

Il sistema universitario pubblico italiano, pur di fronte agli obiettivi incrementi degli ultimi anni, da ultimo nel 2025, è caratterizzato da un sottofinanziamento strutturale che ne compromette sostenibilità ed autonomia, e che si riflette sulla sua competitività.

Tuttavia, al netto della questione quantitativa complessiva – trattata compiutamente in altre relazioni di questo Convegno – le brevi riflessioni che seguono intendono svolgere, con riguardo alla condizione insulare ed alle diverse forme di deprivazione che da essa scaturiscono, alcune considerazioni sull'incidenza della stessa nell'allocazione del finanziamento pubblico alle università, in particolare alla luce del principio di coesione insulare introdotto nel 2022 dall'art. 119, sesto comma Cost. (*“La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”*).

Il finanziamento pubblico statale risulta la condizione ineludibile per conferire effettività al disegno costituzionale sull'ordinamento dell'Università. Esso costituisce parimenti un elemento essenziale per ogni riforma di tale sistema che voglia essere coerente con le norme costituzionali che riconosco-

dalla natura selettiva della migrazione, in particolare dei diplomati e dei laureati italiani verso il Centro-Nord e l'estero. Quando un diplomato o un laureato decide di migrare, una parte del rendimento potenziale dell'investimento pubblico sostenuto per la sua formazione viene dispersa. Con l'emigrazione qualificata il territorio di origine subisce una perdita secca: ha già sostenuto un costo per formare quell'individuo, ma non potrà beneficiare, nel medio-lungo periodo, delle esternalità positive che il capitale umano istruito genera sul territorio. Seguendo questa logica, è possibile stimare il costo del deflusso di capitale umano dal Mezzogiorno verso il Centro Nord, e dal CentroNord all'estero, a partire dal saldo migratorio netto dei laureati. La perdita secca cumulata per il Mezzogiorno, stimata in termini di costo di formazione dei laureati che hanno maturato il proprio capitale umano nel Sud e poi si sono trasferiti altrove, è, tra il 2020 e il 2024, di circa 6,7 miliardi di euro l'anno per coloro che si trasferiscono al Centro-Nord cui si aggiungono ulteriori 1,2 miliardi per gli expat. Il Centro-Nord, se da un lato beneficia dell'afflusso di capitale umano formato dal Sud, subisce dall'altro una perdita netta legata al costo formativo dell'emigrazione dei suoi laureati verso l'estero stimata in circa 3 miliardi l'anno. La traiettoria di medio-lungo periodo resta quella di un lento e costante processo di polarizzazione: poli esteri che attraggono giovani italiani altamente formati, il Centro-Nord che perde verso l'estero ma recupera grazie alle migrazioni interne di laureati da Sud, il Mezzogiorno che li forma e continua a perderli. La sfida del rilancio del Paese e del Mezzogiorno va quindi affrontata a partire dal rafforzamento della dotazione finanziaria per il sistema universitario e della ricerca e da una sua maggiore integrazione con le politiche industriali, soprattutto in termini di formazione terziaria professionalizzante.

no “alle istituzioni di alta cultura di darsi ordinamenti autonomi”, “ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”, ed attribuisce alla Repubblica il compito di promuovere “lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica”; autonomia che, peraltro è funzionale alla garanzia della libertà di ricerca e di insegnamento⁵.

Occorre quindi esaminare l’inferenza del “*principio di coesione insulare*” sulle forme di finanziamento statale dell’Università che si colloca nel solco della concezione dominante nel sistema europeo incentrato, fondamentalmente, sull’Università “*finanziata sulla fiscalità generale, con limitati apporti da parte del corpo dei fruitori del servizio e un altrettanto limitato apporto di finanziamenti esterni*”⁶.

2. A seguito dell’introduzione del riconoscimento del suddetto principio nella Costituzione italiana, mediante l’art. 119, comma 6, che stabilisce un “*diritto all’insularità*”, la modifica costituzionale deve essere letta in combinato disposto con una delle disposizioni principali della Costituzione (art. 3, secondo comma), che declina il principio di uguaglianza sostanziale introducendo un principio di solidarietà sociale⁷.

Gli studi sul diritto insulare europeo⁸, nell’ambito delle più ampie ricerche di “*nissologia*”⁹, rivelano un dato supportato dagli ordinamenti giu-

⁵ In merito si vedano, nell’ampia dottrina, R. CALVANO, *Principi costituzionali e riforma dell’Università*, Napoli, 2012; F. MERLONI, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Dir. pubb.*, 2016, 166 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L’autonomia universitaria oggi*, in *www.osservatorioaic.it*, 6/2021, per ulteriori riferimenti si veda la scheda bibliografica

⁶ B. CARAVITA DI TORITTO, *L’autonomia universitaria oggi*, in *www.osservatorioaic.it*, 6/2021, 29.

⁷ T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale all’insularità*, in *www.federalismi.it*, 30/2022, 2 e ss., secondo il quale «in attuazione dell’articolazione del principio di eguaglianza sancito dall’articolo 3 della Costituzione»... «la disposizione costituzionale che afferma il principio di insularità, dal quale discende un diritto all’insularità, è gravida di applicazioni giuridiche che determinano l’effettiva eguaglianza delle condizioni nell’intero spazio geografico nazionale, indipendentemente dal fatto che esso sia continentale ovvero circondato dalle acque marine»

⁸ Sia consentito in merito rinviare, anche per un ampio richiamo della dottrina in materia, al volume pubblicato con K. MOURTUPALLAS, *Ubi insula ibi ius speciale: insularity in the Mediterranean Europe (Greece, Italy, Spain and France)*, Milano, 2026, al quale ci si permette di rinviare per più ampi riferimenti in dottrina.

⁹ H. KAKAZU, *Nissology: A Study of Island Sustainability focusing on the Islands of Okinawa*, Tokyo, 2021, il quale evidenzia sulla nomenclatura utilizzata che “when the International Small Island Studies Association (ISISA) was inaugurated in Okinawa in 1994, Professor Grant McCall of the University of New South Wales proposed nissology as “the study of islands on their

ridici della maggior parte dei paesi: le grandi isole o gli arcipelaghi hanno tutti la struttura di Stati (in Europa ben tre) o Regioni/Province con particolari connotazioni di specializzazione (il che ha indotto a delineare il principio, parafrasando il ben più noto approdo concettuale romaniano, “*ubi insula ibi ius speciale*”), esistono infatti elementi diacronici di continuità nel rapporto, che rimane costante nelle principali isole mediterranee, tra costituzionalismo e condizione di insularità¹⁰.

In altre parole, esiste indubbiamente una relazione di corrispondenza biunivoca tra autogoverno e insularità, un nesso robusto che li rende facce della stessa medaglia, e questa corrispondenza è radicata sia nella configurazione geografica sia nella storia e cultura delle isole (con considerazioni linguistiche che svolgono solo un ruolo minore, a differenza delle autonomie regionali continentali dove sono molto più significative), attraversando gli ordinamenti costituzionali degli stati europei¹¹.

own terms”. “*Nisi*” is a Greek word meaning island, and “*logy*” means logic. The plural of “*nisi*” is “*nesia*.” *Micronesia* means small islands, *Polynesia* means many islands, and *Melanesia* means black islands. *Indonesia*, the largest island country in the world, means Indian islands; and *Japonesia*, which Toshio Shimao coined, means Japanese islands”.

Il concetto di “nissologia” è stato utilizzato, come ricordato nello scritto, per la prima volta da uno studioso dell’Università di Tubingen, Christian Depraetere, *Nissolog: Base de Données des Iles de plus 100*, presentato al *XVII Pacific Science Congress*, di Honolulu, Hawaii, 1991, poi declinato in alcuni scritti successivi: C. DEPRAETERE, A. DAHL, *Island Locations and Classifications*. In BALDACCHINO, G., ed. *A World of Islands*. Canada: Institute of Island Studies, University of Prince Edward Island Press, 2007, 57 e ss. e C. DEPRAETERE, *The Challenge of Nissology: A Global Outlook on the World Archipelago. Part I: Scene Setting the World Archipelago*, in *Island Studies Journal*, 2008, 3(1), 3 e ss.

¹⁰ Sicché risulta impossibile dissociare l’insularità sia dalla statualità (Irlanda, Islanda, Malta, Cipro) sia dall’autonomia regionale peculiare (Sicilia, Sardegna, Baleari, Canarie, Azzorre, Madeira, e persino nella Francia centralizzata per quanto riguarda la Corsica, o più moderatamente in Grecia per quanto concerne le Isole Ionie – ora Ionia Nisia – e Corfù, Creta e le Isole Egee) nella maggior parte delle isole o arcipelaghi europei. Questo principio si estende anche alle isole dell’Europa settentrionale, tra cui la Groenlandia e le Isole Fær Øer – entrambe danesi ma esterne all’UE – e i territori scandinavi come la Provincia finlandese delle Åland e la Regione svedese di Gotland e le altre isole baltiche (Saaremaa, Öland, Hiiumaa e Bornholm).

¹¹ Da una prospettiva definitoria, indipendentemente dalla qualificazione giuridica che il termine ha ormai acquisito, il termine “insularità” dovrebbe essere preferito al meno giuridico e più interdisciplinare “islandness”, che tende a sottolineare che l’identità locale non è solo quantitativamente più forte nelle isole rispetto alle comunità continentali, ma anche qualitativamente diversa: include la consapevolezza di essere un isolano, isolato con i propri concittadini isolani a una certa distanza dal resto del

Sebbene l'insularità rappresenti una nozione giuridica diversificata e, per certi aspetti, “sfuggente” difficile ridurre a un'unica ricostruzione comparativa, i profili geografici, storici, etnici, culturali e linguistici sono integrati insieme in una prospettiva che è politica e giuridica.

La revisione costituzionale deve essere letta in combinato disposto con una delle norme principali della Costituzione (art. 3, comma 2), la quale sancisce il principio di eguaglianza sostanziale introducendo un principio di solidarietà sociale (l. cost. 7 novembre 2022, n. 2). Tale legge costituzionale ha introdotto il già ricordato sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, a mente del quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»¹².

Tale condizione è stata altresì espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale italiana nella sentenza dell'11 gennaio 2019, n. 6, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (*“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”*), con riferimento agli artt. 3, 5 e 116 della Costituzione nonché agli artt. 7 e 8 dello Statuto sardo, «nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce risorse adeguate alla Regione autonoma della Sardegna», giacché «il problema dell'insularità non è mai stato preso in considerazione al fine della ponderazione complessiva delle componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale ricorrente», con riguardo agli effetti di svantaggio economico determinati da tale condizione.

Va tuttavia osservato che, con la successiva sentenza del 2024 (n. 95), la Corte costituzionale ha sostanzialmente eluso la possibilità di definire specificamente il principio di coesione insulare introdotto in Costituzione, dichiarando inammissibili le questioni sollevate dalla Regione Sardegna, la quale contestava l'inadeguatezza delle misure attuative adottate dal legi-

mondo. Una preoccupazione di lunga data negli studi insulari riguarda ciò che costituisce “l'isola”. Gran parte della ricostruzione si basa su una dicotomizzazione, invero poco teorizzata e ampiamente accettata tra comprensioni letterali e metaforiche delle isole. Una terza posizione sostiene che “l'isola” è un fenomeno intensivamente multi-relazionale costituito dal costante scivolare tra le isole come luoghi fisici e tutte le figure di pensiero associate a tali luoghi.

¹² In merito si veda da ultimo C. TUCCIARELLI, *Nuove forme della specialità? Le isole come questione di diritto costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2025, 20, 131 e ss.

slatore con la prima legge di bilancio successiva all'entrata in vigore della revisione costituzionale.

Allo stato attuale, può sinteticamente affermarsi che, nonostante l'attenzione dedicata alla questione insulare dal Parlamento attraverso l'istituzione di una «*Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità*», la quale da oltre due anni svolge un'intensa attività conoscitiva¹³, i risultati conseguiti nell'attuazione del principio costituzionale di coesione insulare appaiono, in verità, piuttosto esigui. Gli interventi sinora dispiegati si sono limitati allo stanziamento di risorse, invero insufficienti, destinate dallo Stato al finanziamento della cosiddetta continuità territoriale, alle quali le Regioni Sardegna e Sicilia hanno aggiunto risorse finanziarie con l'obiettivo di mitigare i costi di trasporto aereo e marittimo, nell'alveo dei c.d. oneri di servizio pubblico di matrice europea¹⁴.

Nel frattempo, tuttavia, tali costi di trasporto da e verso le Isole, permangono assai elevati, specialmente nei periodi dell'anno in cui si intensificano i flussi turistici, compromettendo così il diritto alla mobilità sostenibile dei cittadini insulari, nonostante l'entrata in vigore della revisione costituzionale.

I «*costi dell'insularità*»¹⁵ dispiegano infatti i loro effetti sull'università sotto molteplici profili (economico/temporali): minor attrattività per studenti fuori sede, incremento dei costi di ricerca e di mobilità accademica, aggravamento per la partecipazione a gruppi di ricerca, convegni, seminari; maggiori oneri per l'organizzazione di convegni e seminari. Come pure per le attività complementari: dai viaggi d'istruzione degli studenti alla loro partecipazione a manifestazioni sportive di livello interregionale o nazionale.

3. In ordine alle misure adottate dalla disciplina sul finanziamento delle università per ridurre l'incidenza degli svantaggi derivanti dall'insu-

¹³ Commissione Commissione parlamentare per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità, *Relazione annuale*, 2025 in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/442578.pdf>

¹⁴ Sui quali v. per tutti G. BENELLI, *Insularità, trasporti aerei e continuità territoriale*, in *DPCEonline*, 2023, 3, 2789 e ss.

¹⁵ Sul tema, da ultimo, D. PAPPADÀ, *Il costo dell'insularità: un problema irrisolto*, in *Nuove autonomie*, 2024, 1-2, 159 e ss., ma già in merito il volume che ho curato su *Condizione e costi dell'insularità in Italia e in Europa*, Soveria Mannelli, 2022.

larità nel riparto delle risorse occorre svolgere talune considerazioni che traggono spunto dal quadro normativo di riferimento e dai provvedimenti annuali di assegnazione delle risorse.

Il sistema di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), disciplinato dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, si articola in tre macro-voci: la *Quota Base* (copertura costi funzionamento e personale) (circa 20-22%), la *Quota Premiale* (legata ai risultati della ricerca VQR e reclutamento, fissata al 30%), la *Quota Perequativa* (per il riequilibrio territoriale) la quale include una componente legata all'”insularità”, riconoscendo le specifiche marginalità territoriali degli atenei allocati nelle isole (Sicilia e Sardegna) ai quali si aggiungono gli *Interventi specifici*¹⁶. La quantificazione delle soglie perequative si rinviene all'art. 11, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240¹⁷.

¹⁶ Va ricordato che dopo incrementi nominali dal 2019 al 2022 (FFO passato da circa €7,5 miliardi a oltre €8,6 miliardi), nel 2023 il FFO effettivo ha raggiunto i €9,21 miliardi, in coerenza con le previsioni. Nel 2024 tale Fondo ha subito una riduzione dello stanziamento rispetto alla programmazione, assegnando €9,03 miliardi anziché i €9,45 miliardi programmati. Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle università statali che per il 2025 ammonta a 9,4 miliardi di euro, in aumento di 336 milioni rispetto allo scorso anno. La ripartizione riguarda la quota base, la quota premiale, la quota perequativa e i piani straordinari per un ammontare di 8,3 miliardi di euro, in crescita del 3% sul 2024 e di circa il 25% rispetto al 2019. Ulteriori 1,1 miliardi di euro saranno ripartiti successivamente, così da arrivare a un investimento complessivo di 9,4 miliardi di euro.

¹⁷ Art. 11 (*Interventi perequativi per le università statali*). 1. A decorrere dal 2011, allo scopo di accelerare il processo di riequilibrio delle università statali e tenuto conto della primaria esigenza di assicurare la copertura delle spese fisse di personale di ruolo entro i limiti della normativa vigente, una quota pari almeno all'1,5 per cento del fondo di finanziamento ordinario e delle eventuali assegnazioni destinate al funzionamento del sistema universitario è destinata ad essere ripartita tra le università che, sulla base delle differenze percentuali del valore del fondo di finanziamento ordinario consolidato del 2010, presentano una situazione di sottofinanziamento superiore al 5 per cento rispetto al modello per la ripartizione teorica del fondo di finanziamento ordinario elaborato dai competenti organismi di valutazione del sistema universitario. L'intervento perequativo viene ridotto proporzionalmente laddove la situazione di sottofinanziamento derivi dall'applicazione delle misure di valutazione della qualità di cui all'articolo 5 della presente legge e all'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1. Il calcolo degli squilibri finanziari dei singoli atenei può tenere conto delle specificità delle università sede di facoltà di medicina e chirurgia collegate ad aziende ospedaliere nate da ex policlinici a gestione diretta, escludendo ogni intervento per il ripiano di eventuali disavanzi previsto

Per quanto concerne quindi “*l’insularità*”, se per un verso va sottolineato che tale criterio perequativo sia stato introdotto, opportunamente, ben prima dell’approvazione della modifica dell’art. 119 Cost., deve tuttavia constatarsi che anche a seguito dell’entrata in vigore della novella costituzionale, la sua incidenza è rimasta sostanzialmente immutata sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

Si tratta di una componente aggiuntiva del finanziamento, destinata a compensare i maggiori costi e le difficoltà strutturali delle università insulari della Sicilia (Palermo, Catania, Messina, Enna) e della Sardegna (Cagliari, Sassari), tenendo conto dei maggiori costi di trasporto, difficoltà nel reclutamento, minore attrattività per studenti e docenti.

In altre parole, l’elemento dell’insularità, nonostante il riconoscimento costituzionale del principio di insularità (art. 119 Cost., modificato nel 2022) non ha condotto ad un rafforzamento delle (invero circoscritte) misure compensative. Sicché esso non costituisce una “quarta quota” autonoma, ma incide tecnicamente soltanto all’interno della Quota perequativa attraverso il meccanismo del “*Costo Standard per Studente*” (CSS).

Il calcolo del CSS prevede, infatti, un “*Fattore di Contesto*” che applica coefficienti maggiorativi agli atenei situati in aree geograficamente svantaggiate, valutando parametri come la difficoltà di accessibilità (trasporti per le isole) e il PIL pro capite regionale. Nonostante il riconoscimento costituzionale dell’insularità (art. 119 Cost.) il peso della compensazione è rimasto così affidato interamente all’algoritmo del costo standard.

Va ricordato che le modifiche introdotte con il D.M. n. 1170 del 2024 hanno in parte penalizzato gli atenei insulari attraverso due leve: l’aumento del peso del costo standard (che premia contesti economici più forti) e la modifica della “*clausola di salvaguardia*” nella *Quota Perequativa*, il cui limite di taglio massimo è passato dal -2% al -4%, permettendo riduzioni di budget più severe. Il D.M. n. 595 del 2025 ha previsto un recupero nominale delle risorse (fondo a 9,4 miliardi), gran parte di tale aumento tuttavia ha assorbito dagli adeguamenti ISTAT, mantenendo critico il divario strutturale per le università delle isole¹⁸.

dall’articolo 5, comma 4, lettere g), h), i), l) e m), della presente legge.

2. Il Ministro provvede con proprio decreto alla ripartizione della percentuale di cui al comma 1.

¹⁸ “*Criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università Statali e dei Consorzi interuniversitari per l’anno 2025*” in www.mur.gov.it/sites/default/files/2025-08/Decreto_Ministeriale_n._595_del_07-08-2025.pdf

È noto che l'amministrazione ha ampi margini di manovra nel definire algoritmi e pesi (es. costo standard, risultati della ricerca), tali scelte tuttavia possono divenire illegittime se irragionevoli o se producono effetti distorsivi che vanificano la *ratio* del finanziamento (garantire il funzionamento e la ricerca, artt. 9 e 33 Cost.).

Sotto il profilo dall'apporto della giurisprudenza non si colgono orientamenti espliciti sul tema dell'incidenza del principio della coesione insulare sull'interpretazione delle questioni giuridiche relative ai criteri di ripartizione del *Fondo di finanziamento ordinario* (FFO)¹⁹. Il diritto allo studio e la promozione della cultura sono principi fondamentali che prevalgono su mere logiche di bilancio o algoritmi di riparto secondari. L'art. 117, comma 2, lett. m) attribuisce allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Se il criterio di riparto del FFO non incrementa adeguatamente le risorse necessarie per garantire i LEP nelle isole, deve ritenersi che possa configurarsi una violazione del mandato costituzionale di garantire l'istruzione «*aperta a tutti*» e di permettere ai «*capaci e meritevoli*» di raggiungere i gradi più alti degli studi, indipendentemente dalla residenza geografica²⁰.

¹⁹ Giova al riguardo ricordare che il TAR Lazio, Sez. III, n. 12543 del 2024 (sentenza «*Link Campus University*») ha pronunciato in ordine ai criteri di riparto delle risorse pubbliche alle università non statali, statuendo che i criteri di riparto devono rispettare principi di oggettività e non discriminazione nelle ponderazioni e delle differenziazioni operate dal Ministero, aprendo la strada a censure qualora le differenziazioni (o le mancate differenziazioni necessarie) ledano specifici atenei. La pronuncia analizzando il perimetro della discrezionalità del Ministero nell'individuazione dei criteri di riparto, riconosce che nel sistema del FFO la quota base risulta ancorata, sin dalla sua genesi, a un preciso parametro di riferimento che nonostante si sia via via modificato e aggiornato nel tempo è comunque rimasto sempre presente nella valutazione. Sicché, se il giudice amministrativo può sindacare le scelte che violano criteri di oggettivizzazione o le ponderazioni non risultino pertinenti, l'applicazione di coefficienti di ponderazione obiettivi, non discriminatori e pertinenti con l'ambito materiale in cui si colloca il contributo alle università, va riconosciuto pienamente legittimo. Fermo restando che in ordine alle indennità *una tantum*, ed ai principi sulla legittimità di decreti ministeriali che circoscrivono la platea dei beneficiari o applicano decurtazioni, al giudice è sempre attribuita la verifica la ragionevolezza delle scelte discriminatorie e la loro coerenza con la finalità legislativa (così TAR Lazio, Sez. III, n. 02985 del 2022)

Mentre il TAR Puglia (Sez. II, n. 460 del 2024, sentenza LUM «*Jean Monnet*») è intervenuto sulla ripartizione delle proposte tra i dipartimenti della università sottolineando la necessità di puntuali criteri di ripartizione finalizzati a garantire un meccanismo «logico e imparziale» per l'equa distribuzione delle risorse.

²⁰ A tal proposito merita di essere ricordato che secondo il principio enucleato

Un dato può trarsi: l'entità delle assegnazioni secondo criteri di ripartizione del FFO a seguito dell'entrata in vigore della novella costituzionale, non ha registrato modificazioni significative, non innovando rispetto all'originaria modalità di ripartizione. Applicando all'art. 119, sesto comma, Cost., emerge infatti un obbligo positivo per la Repubblica non solo di "riconoscere" le peculiarità, ma di "promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi". In combinato disposto con l'art. 3 (uguaglianza sostanziale), ciò implica che criteri di ripartizione del FFO che trattino in modo uniforme situazioni strutturalmente diverse (costi maggiori dovuti all'insularità) senza prevedere meccanismi perequativi, rischiano di trasformare lo svantaggio geografico in una discriminazione nell'accesso alle risorse pubbliche necessarie per il funzionamento degli atenei (art. 33 Cost.).

Avuto riguardo alle considerazioni sin qui svolte esse trovano riscontro nelle più recenti ricerche quantitative in merito²¹, le quali confermano, infatti, che nel periodo 2009-2024 l'incremento del FFO per le università del Nord è stato correlato a un incremento nel numero degli studenti delle stesse, mentre per quelle del Sud ed insulari si è operato un pur minimo riequilibrio.

In termini diacronici, se per un verso esiste una rilevante correlazione tra la variazione degli studenti (e dei docenti totali) e il delta FFO, né la dimensione dell'ateneo, né la sua collocazione geografica appaiono significativamente collegate alla variazione degli stanziamenti pubblici. Tuttavia

dal TAR Lazio, Sez. V, n. 1616 del 2023, sebbene su un tema diverso (borse di studio), secondo il quale sussiste il vincolo dell'amministrazione al rispetto dei requisiti normativi per l'accesso ai benefici. Per analogia, se la Costituzione impone la rimozione degli ostacoli, l'amministrazione è vincolata a non crearne di nuovi tramite criteri di riparto escludenti.

²¹ C. NOBILI, M. TURRI, *Il Fondo di finanziamento ordinario: dinamiche e potenzialità*, Milano University press, 2025, 63. Ma si veda anche G. Travaglini, *Il finanziamento del sistema universitario in Italia: criticità e prospettive del FFO*, in eticaeconomia.it/il-finanziamento-del-sistema-universitario-statale-in-italia-criticita-e-prospettive-del-fondo-di-finanziamento-ordinario/, ma anche in www.siecon.org/sites/default/files/documenti/pubblici/FFO_SIE_12_dicembre_2025_tris_0.pdf, secondo il quale "un andamento del FFO così discontinuo e insufficiente impedisce alle università statali di pianificare le proprie attività, di stabilizzare i giovani talenti e di raggiungere gli obiettivi triennali dei piani strategici richiesti dalla legge 240/2010. A ciò si aggiunge la problematica ripartizione del FFO, che come abbiamo indicato sopra ha finito per ampliare i divari territoriali, penalizzando gli atenei con minore capacità di attrarre risorse e studenti, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree interne".

si è rilevato come, rispetto alla categoria “Sud e Isole”, i coefficienti del Centro e soprattutto del Nord manifestano un segno negativo, evidenziando che gli atenei meridionali e insulari hanno registrato nel periodo considerato un gettito di risorse di poco maggiore rispetto a quello che sarebbe spettato loro in ragione delle dinamiche depressive del dato dimensionale. Sicché, in termini assoluti, il maggior finanziamento ricevuto dalle università del Nord in termini di FFO è di dimensioni inferiori rispetto all’incremento di studenti e di docenti²².

4. In conclusione, il coacervo di disposizioni costituzionali sulle quali si fonda l’autonomia universitaria: l’art. 3.2 (la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale); l’art. 9 (la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica); l’art. 33 (la libertà della scienza e dell’insegnamento; l’opzione a favore dell’istruzione pubblica; l’autonomia universitaria); l’art. 34 (il diritto garantito ai «*capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi ... di raggiungere i gradi più alti degli studi*»); le borse di studio), va quindi integrato anche con all’art. 119, sesto comma («*la Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall’insularità*»).

Le riforme per essere tempestivamente ed adeguatamente inverte, lo ricordava dieci anni fa Carla Barbati esaminando i “*soggetti in cerca di un ruolo*” nel governo del sistema universitario scaturente dalla l. 240 del 2010, debbono esser governate “*a partire dal centro statale*”²³. Se è questa la sede che ha avviato, già prima dell’introduzione nell’ordinamento costituzionale, la ponderazione dell’insularità tra i criteri nell’assegnazione del fondo di finanziamento ordinario dell’Università, è dal medesimo “*centro statale*” che si potrà più adeguatamente calibrare l’incidenza effettiva del “*fattore insulare*”.

²² Il modello di finanziamento delle università statali italiane, tra il 2009 e il 2024, è mutato profondamente, passando da un’incidenza della quota storica del 84% al 20%. Nello stesso periodo, la quota premiale è passata dal 7% al 27% divenendo quella con un peso relativo maggiore e il costo standard rileva adesso circa il 25%. Possiamo pertanto affermare che, a partire dal 2022, oltre il 50% delle risorse ministeriali è allocato agli atenei statali sulla base delle proprie performance o comunque in modo proporzionale al numero di studenti, così ancora C. NOBILI, M. TURRI, *op. ult. cit.*, 65.

²³ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2/2014, 337 ss.

Se alcuni elementi confortanti possono quindi già cogliersi nell'assegnazione delle risorse del FFO, altri passi in avanti potranno farsi per completare l'inveramento del principio di coesione insulare. I dati che emergono dall'ultimo rapporto SVIMEZ sulla formazione universitaria nel Mezzogiorno forniscono al riguardo alcuni elementi significativi²⁴. Tra questi rileva, in termini di netta controtendenza rispetto al passato, quello dell'attrattività internazionale: nelle Università delle due Isole maggiori il numero degli studenti provenienti dall'estero raggiunge, infatti, il massimo nell'ultimo anno: da poche unità nel 2010/11 a 895 immatricolati nel 2024/25, pari in quota al 7% del totale degli immatricolati provenienti dall'estero in Italia.

Sul sistema di finanziamento pubblico dell'Università italiana Beniamino Caravita, in uno dei suoi ultimi scritti, raccomandava che a proposito delle forme di determinazione e distribuzione del fondo di finanziamento ordinario avrebbero dovuto esser *“individuati ‘politicamente’, a prescindere dagli algoritmi applicativi, criteri adeguati, che risulteranno sempre discutibili e contestabili”*, auspicando, in generale, che in materia tornasse a prevalere, quale criterio ordinatore dei processi decisionali, la *“forza delle idee”*²⁵.

Va precisato che, a differenza di altri interventi finanziari statali (come il PNRR²⁶, che ha previsto interventi solo per le isole minori, il fondo

²⁴ Pur se rimane ampio il divario in termini di attrattività tra gli atenei del Centro-Nord e quelli del Mezzogiorno. Complessivamente, nel 2024/25, si sono immatricolati oltre 220 mila studenti in atenei del Centro-Nord (il 70% del totale) e 94mila in atenei del Mezzogiorno (il 30% del totale). La forbice è rimasta sostanzialmente invariata nell'ultimo anno, con il dato positivo di un lieve incremento nella capacità di attrazione degli atenei del Mezzogiorno dove, tra gli anni accademici 2023/24 e 2024/25, gli immatricolati classificati per sede del corso sono passati da 92mila a 94mila studenti (+2%). Incremento doppio rispetto a quello avuto nel Centro-Nord che è passato da 219mila a 220mila (+1%). Con riguardo alla c.d. *“mobilità ante lauream”* SVIMEZ primenti evidenza che nel 2024/25 a trasferirsi dal Sud per studiare, scegliendo di iscriversi a lauree triennali e a ciclo unico in un ateneo del Centro-Nord, sono stati circa 17mila matricole universitarie, circa il 15% di quelle residenti nel Mezzogiorno. La mobilità degli immatricolati da Sud a Nord subisce così un tangibile rallentamento rispetto all'anno accademico precedente che registrava 20mila immatricolati al Centro-Nord provenienti dal Mezzogiorno (il 19%) e raggiungendo il minimo dal 2010. Il numero degli studenti universitari dei corsi di laurea triennale e a ciclo unico che hanno scelto di immatricolarsi in un ateneo del Centro-Nord, oltre i ventimila l'anno periodo fino al 2021/22 quando ha raggiunto il picco di 24 mila unità per poi diminuire nell'ultimo triennio, v. ancora *Rapporto SVIMEZ-2025*, 131-137.

²⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *op. ult. cit.*

²⁶ Il Piano, pur prevedendo la destinazione del 40% delle risorse al Mezzogiorno, si

sviluppo e coesione, il fondo sanitario nazionale, il fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità etc.) il fondo di finanziamento ordinario dell'Università invero già contempla l'incidenza – come evidenziato in modo sinora marginale – dell'insularità. In termini quali-quantitativi, si è potuto però constatare che l'intervenuta novella costituzionale non ha svolto alcuna incidenza significativa manifestando così la sostanziale irrilevanza sulla determinazione criteri di assegnazione del FFO.

Sotto tale profilo, la vicenda esaminata e la “indifferenza” rispetto al riconoscimento in Costituzione del principio di coesione insulare, assume un valore emblematico, in quanto conferma che anche nei rarissimi casi nei quali la condizione insulare veniva già ponderata nell'allocazione delle risorse finanziarie essa non ha apportato alcun elemento innovativo, confermando così la sostanziale irrilevanza alla quale è stato sin qui abbandonato l'inveramento dell'art. 119, sesto comma Cost.

Torniamo da dove siamo partiti: per la determinazione delle scelte finanziarie di fondo occorrono decisioni che inverino appieno i principi costituzionali per rispondere adeguatamente al coacervo di domande che provengono dalla società italiana, ma pur sempre decisioni puntuali.

Sull'insularità, a seguito dell'entrata in vigore della ricordata modifica dell'art. 119 Cost. – che purtroppo in termini generali assume sempre più la connotazione di una norma “rimasta sulla carta” – occorre adottare decisioni innovative, che rafforzino i progressi già fatti, per invertire la tendenza emersa nell'ultimo ventennio alla tendenziale marginalizzazione delle sei università insulari italiane²⁷.

limita a considerare l'insularità, due progetti specifici per le isole: raccolta differenziata in 19 piccole isole e collegamenti ottici sottomarini per isole toscane, Ponziene, Eolie, Egadi, Pelagie, Tremiti, Ustica, Asinara e San Pietro.

In generale sulle misure del PNRR relative all'Università v. C. NOBILI, M. TOMASI, M. TURRI, *L'impatto del PNRR sui rapporti tra università e imprese e sul management degli atenei pubblici*, in M. REGINI, R. GHIO (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, Milano, 2022, 216 e ss.

²⁷ Esse, come noto, sono: le università di Palermo, Catania, Messina e Kore di Enna, in Sicilia e quelle di Cagliari e di Sassari, in Sardegna.

Va ricordato che le università insulari hanno costituito, nel 2010, la “Rete di Eccellenza per i Territori Insulari” (RETI) che si propone di incoraggiare e organizzare incontri tra accademici insulari, sviluppare progetti comuni e promuovere la condivisione di conoscenze, tecnologie, infrastrutture e capacità di innovazione per i territori insulari, sulla quale si veda <https://reti.universita.corsica>.

Conclusioni

di Giuseppe Verde

1. Ringrazio molto gli organizzatori del Convegno su *L'università tra sistemi di controllo e attuali processi di riforma* per avermi affidato il compito di trarre delle conclusioni dal susseguirsi di relazioni e interventi che hanno richiamato l'attenzione di noi tutti su un tema di grande interesse.

Il saluto di benvenuto del Magnifico Rettore dell'Università degli studi di Palermo ha richiamato l'attenzione sull'importanza del sistema universitario per lo sviluppo e il progresso del nostro Paese. Una Università che comprende il rilievo delle verifiche e delle valutazioni di tutte le sue attività, e che cerca di comprendere come debba essere reinventato il compito dell'alta formazione in contesti territoriali particolari quali sono quelli dell'Italia meridionale, delle due Isole maggiori (le connessioni tra sistema universitario e insularità sono messe a fuoco nel contributo di Gaetano Armao).

Maria Immordino – nella sua introduzione – ci consegna una precisa indicazione di metodo: abbiamo bisogno di confrontarci in una prospettiva “scevra da posizioni preconcepite e ideologiche” senza scadere in quella ricorrente contrapposizione fra il decisore politico (Governo e Parlamento da una parte e mondo accademico dall'altra). Le direttrici lungo le quali dovrebbe svolgersi il nostro discutere sono in vero segnate dalla Costituzione. Al Testo costituzionale facciamo rinvio per comprendere quali siano i principi e le garanzie dell'autonomia universitaria e anche per definire il campo di operabilità della delega contenuta nella legge n. 167 del 2025.

Come bene evidenziato da Aldo Sandulli, il confronto non ha mancato l'appuntamento con le due “anime” che il Comitato scientifico ha posto al centro dell'incontro promosso nell'Ateneo di Palermo. Da una parte il sistema dei controlli e dall'altra la prospettiva delle riforme del sistema universitario. I due ambiti di riflessione devono considerare che, tra le iniziative di riforma, alcune attengono al segmento più elevato della disciplina dei controlli e riguardano proprio l'Agenzia di valutazione nazionale, chiamata a definire il suo ruolo in contesto nel quale si mol-

tipicano le direttrici alle quali ancorare il controllo e la valutazione del sistema universitario.

Nello svolgimento dei lavori si è avuto modo di accompagnare la riflessione con riferimenti puntuali alle prassi. Nel senso che – si pensi ai contributi delle Professoresse Milioto e Pasciuta – si è cercato di comprendere come un mega ateneo stia vivendo l’impegno per assicurare l’innalzamento della qualità complessiva delle sue attività e analizzare il fenomeno del *gender gap*. Proprio in riferimento a quest’ultimo i dati esposti nella relazione della professoressa Pasciuta lasciano ben sperare: la percentuale di professoresse ordinarie nell’Ateneo di Palermo è pari ora al 33,7%, superando di quasi cinque punti la media nazionale.

Il tentativo di promuovere un avanzamento della qualità interna dell’Ateneo – ci dice la Collega Stefania Milioto – fa riferimento ad un “modello circolare di pianificazione, attuazione, monitoraggio e riesame”, e si basa sulle Commissioni paritetiche, sul Presidio di qualità e sui Nuclei di valutazione. La valutazione esterna chiama in causa l’Anvur, la cui riforma – per come qui ricordata nel contributo di Alfredo Contieri – sembra aver scelto la strada di limitare l’autonomia dell’Agenzia, destinata a prospettarsi come una specie di ufficio esterno del Ministero dell’Università, impegnato ad elaborare logiche premiali nella distribuzione di risorse. Mentre, per quel che concerne il ruolo e le funzioni dei Nuclei di valutazione – oggetto di un approfondimento particolare nella relazione della Collega Caterina Ventimiglia – non posso che richiamare i dubbi esposti attraverso diverse domande avanzate dalla stessa, che non manca di ricordare la produzione alluvionale di circolari, note d’indirizzo, linee guida che finiscono per polverizzare le attività dei Nuclei. Forse la politica dovrebbe mostrare un maggior interesse per il ruolo e le funzioni dei Nuclei che, al momento, sembrano rimanere estranei rispetto alle avanzate prospettive di riforma del sistema universitario. Sembra quasi che il Nucleo di valutazione corra il rischio di smarrire la sua missione principale nel contesto di una pluralità di controlli interni al sistema universitario. In questo senso il contributo di Sabrina Luccarini richiama la nostra attenzione sul rischio di confinare i Nuclei entro il perimetro tipico in cui operano gli organi ispettivi e sanzionatori. Bisogna, invece, comprendere che la verifica del raggiungimento di un indicatore ci invita a “valutarne la significatività e la congruità all’interno del disegno complessivo”. Così facendo, il Nucleo si apprezza come organo capace “di orientare il governo dell’università”,

che dovrebbe elaborare annualmente una relazione pubblica da trasmettere all'esterno dell'Ateneo (primo destinatario l'Anvur). Tra le funzioni del Nucleo non vanno dimenticate quelle che attengono alla valutazione della didattica, su cui si sofferma il contributo di Nicola Gullo. La valutazione della didattica attraverso l'accertamento delle opinioni espresse dagli studenti attiva una procedura complessa che coinvolge il Nucleo e il Consiglio di corso. Nicola Gullo si sofferma sui punti di forza e di debolezza del sistema e non manca di evidenziare quali siano gli aspetti problematici di un sistema di valutazione che può spingersi fino all'accertamento degli obblighi dei docenti. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che proprio gli obblighi relativi allo svolgimento di un determinato numero di ore di didattica configurano una prestazione legale capace di integrare una vera e propria mancanza del docente suscettibile di rilievo disciplinare.

2. Su un versante diverso è destinato ad operare il Collegio dei Revisori che – nella densa relazione di Alberto Rigoni – ha un ruolo del tutto particolare: “opera nel silenzio”, “non appare” ma svolge un ruolo “fondamentale” per il funzionamento dell'Università. Quest'ultimo profilo è stato richiamato nella introduzione della Presidente Anna Luisa Carra la quale, nel menzionare l'art. 5, primo comma, lett. b) della l. 240 del 2010, ci ricorda che l'obiettivo di assicurare il rispetto dell'equilibrio economico-patrimoniale si persegue grazie attraverso il Collegio dei Revisori, la cui presidenza è affidata ad un magistrato della Corte dei conti.

Il Collegio dei revisori concorre, quindi, a garantire la qualità sostanziale di ogni Ateneo ... pubblico statale che, sul piano della formazione accademica, giornalmente sperimenta la difficoltà di comparare i propri costi con quelli sofferti dagli Atenei telematici. Tanto le spese del personale docente, che quelle per le attrezzature didattiche sono molto diverse. Sono del tutto condivisibili le considerazioni svolte dal Presidente Rigoni rispetto al futuro del sistema universitario, in ragione dei dati riguardanti il rapporto Fondo di finanziamento ordinario degli Atenei – Pil. È chiaro che le riforme in discussione avranno delle ricadute sulla gestione degli Atenei per i quali i Consigli di amministrazione potrebbero veder ridotte le loro capacità gestionali. In questo senso si auspica un'apertura a fondi di finanziamento privati e una particolare gestione delle carriere dei docenti

universitari che, se immaginata solo nella prospettiva dei costi, tende a privilegiare un percorso privilegiato per i docenti interni, il cui costo è certamente inferiore rispetto all'assunzione di un soggetto non strutturato nell'Ateneo.

Accanto alle questioni da ultimo ricordate si colloca la delicata vicenda dei controlli riguardanti la prevenzione della corruzione. Il tema è stato affidato a Claudia Tubertini la cui relazione ha il pregio di inquadrare le politiche anticorruzione nel contesto dei principi costituzionali riferibili all'Università. Il punto d'avvio è rappresentato dalle caratteristiche dell'organizzazione amministrativa universitaria fortemente influenzata dal valore costituzionale dell'autonomia di cui all'art. 33 Cost. Anche per questo settore dell'ordinamento vale la regola della separazione fra politica e amministrazione che a sua volta discende dal principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. per come attuato attraverso il d.lgs. 165 del 2001. È chiaro che tutto ciò rinvia alla previsione di un Nucleo, di un Collegio di revisori, dei rispettivi ruoli degli organi di governo (Rettore, Senato accademico e Consiglio di amministrazione) e chiama in causa il Direttore generale dell'Ateneo. Il contesto al quale si fa riferimento rinvia all'Autorità nazionale anticorruzione ed ai suoi piani per come veicolati attraverso l'adozione da parte ministeriale di appositi atti di indirizzo. È noto che gli Atenei si sono dotati di codici etici e codici di comportamento che, nelle loro rispettive strutture, rinviano ancora una volta ai controlli interni come momento di verifica delle attività amministrative universitarie.

Siamo grati ad Alessandro Morelli perché ci invita a leggere l'art. 33, comma 6, della Costituzione nel contesto dei "principi fondamentali che connotano la forma di Stato e che contribuiscono a definire il paradigma dell'autonomia". L'indicazione metodologica consente di cogliere le implicazioni dell'autonomia universitaria rispetto al tema generale dell'istruzione e dell'alta formazione, la sua importanza rispetto alla formazione professionale e al conseguente inserimento nel mondo del lavoro. Per questa via è agevole cogliere il nesso con il principio personalista (art. 2 Cost.) e con il valore dell'uguaglianza (art. 3 Cost.). Morelli ci ricorda che la giurisprudenza costituzionale ha considerato la riserva di legge di cui all'art. 33 Cost. come "aperta", finendo per ammettere – a certe condizioni – il ricorso ad un'attività normativa secondaria. In sintesi, l'autonomia universitaria avrebbe potuto essere intesa in modo sostanzialmente diverso da ciò che è stato, finendo per consegnare un modello di università

definito verticistico e aziendalistico. Si tratterebbe – secondo Alessandro Morelli – di una linea di tendenza confermata nella legge n. 240 del 2010 e che ispirerebbe le prospettive di riforma del reclutamento, della *governance* e dello status giuridico dei docenti universitari.

Lo status giuridico dei docenti universitari è un tema delicato oggetto di diversi interventi del legislatore nei quali è possibile cogliere una certa indicazione di fondo sul ruolo della docenza universitaria. Il punto di partenza è dato dal confluire di due libertà: quella del singolo docente e quella della istituzione nella quale egli è tenuto a svolgere le sue attività. Un certo fascino (e forse anche un po' di malinconia) suscita il richiamo alla riflessione che tra 800 e 900 accompagna la definizione del ruolo del docente universitario e la natura degli istituti scientifici di cui si occupa W. von Humboldt. Su quelle intuizioni si costruisce la disciplina dello *status* giuridico dei docenti universitari che oggi risulta disciplinata da leggi nate in contesti ordinamentali diversi e tutte (in una certa misura) vigenti, anche se la legge “non è più la sede in cui si consolidano le garanzie e le libertà costituzionalmente riconosciute al professore universitario”. La riforma universitaria del 2010 (l. 240) ha cercato di valorizzare l'autonomia degli Atenei e ha ritenuto che lo *status* del docente dovesse essere sottoposto a regole nuove più stringenti, finendo così per escludere che il ruolo in questione possa rivendicare un trattamento giuridico particolare. Da qui la produzione di numeri e verifiche che riguardano tutti gli aspetti della prestazione accademica sempre più oggetto di disposizioni statutarie e regolamentari. Proprio lo *status* giuridico dei docenti universitari è oggetto della delega contenuta nella legge di semplificazione del 2025, il che lascia immaginare che questo delicato settore sarà oggetto di una riforma che – ci si augura – possa sciogliere alcuni dei nodi che permangono nel sistema.

I nodi a cui ho fatto cenno sono lucidamente indicati nella relazione di Ruggiero Dipace che, dopo aver richiamato la Strategia europea per l'università, si sofferma sul sistema di finanziamento, sulla *governance*, sulla didattica mista e digitale e sul reclutamento dei docenti universitari. La disciplina del finanziamento si segnala per l'individuazione di una quota vincolata che nel tempo è cresciuta, determinando nei fatti una specie di “eterogoverno” degli Atenei, il quale incide pesantemente sul valore dell'autonomia. Anche la previsione di una c.d. “quota premiale” produce effetti distorsivi e, per come viene a determinarsi, incrementa il divario tra Atenei che insistono su territori diversi. In particolare, le università

del Sud del Paese corrono il rischio di essere private delle precondizioni necessarie per competere su questo delicato settore. Il problema finisce per incidere sul principio di uguaglianza e potrebbe amplificare le disuguaglianze fra Atenei sempre più ricchi e Atenei sempre più poveri. Sul versante della *governance* si registra una sostanziale opzione per un modello manageriale che è il prodotto ultimo di un finanziamento che, incrementando le quote vincolate, affida agli Atenei compiti meramente esecutivi delle politiche di sviluppo del sistema universitario.

3. I lavori del convegno hanno offerto spunti molto interessanti soprattutto in ragione delle riforme che sul finire della legislatura potrebbero maturare.

Il lettore mi perdonerà se cedo alla tentazione di svolgere alcune considerazioni personali sollecitate dalle relazioni in precedenza richiamate. Le mie osservazioni si concentrano su (a) i profili del reclutamento e su (b) alcuni aspetti della disciplina dello status giuridico dei docenti.

Per quel che concerne il reclutamento le mie perplessità attengono alle modalità di avvio della carriera accademica. Tra il 2010 e il 2026 sono state introdotte diverse tipologie contrattuali e ognuna di esse presenta caratteristiche tipiche e prevede retribuzioni diverse per chi esercita la medesima prestazione.

Un punto critico attiene – dal mio punto di vista – al precariato che assomma al dottorato di ricerca un periodo eccessivamente lungo. Non credo sia sostenibile un avvio di una carriera che per dieci anni circa renda il soggetto interessato privo di un ruolo di riferimento. Altro aspetto decisivo attiene al profilo retributivo che dovrebbe essere più incoraggiante. In buona sostanza l'avvio della carriera universitaria dovrebbe riguardare candidati e candidate fortemente appassionati, con un'elevata preparazione e con capacità culturali non comuni. Si può chiedere a questi o queste aspiranti un periodo di instabilità così lungo con retribuzioni non particolarmente interessanti se rapportate alle alternative offerte dal mercato?

Il sistema dell'abilitazione scientifica nazionale con le sue mediane ha privilegiato una dimensione quantitativa della produzione scientifica a discapito della qualità e della profondità. Troppo spesso i c.d. giovani in formazione vengono incoraggiati ad aggiungere al proprio *curriculum* scritti brevi a carattere prevalentemente descrittivo, ma che “servono”

per raggiungere le mediane. I dottorati di ricerca incorrono addirittura in penalità se i partecipanti ai corsi non pubblicano gli esiti delle ricerche. Ma si dimentica che per alcuni ambiti scientifici ci vuole del tempo per riflettere e l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di destinare il triennio alla preparazione della tesi di dottorato. In questa prospettiva è certamente auspicabile che possano essere anticipati alcuni dei risultati della ricerca senza con ciò lanciarsi nella produzione di scritti su temi completamente diversi da quelli oggetto della ricerca principale.

Lo svolgimento della carriera sembra essere in procinto di abbandonare il meccanismo dell'abilitazione scientifica nazionale. Comprendo come sia difficile rinvenire un punto di ragionevole equilibrio. Il disegno di legge esitato nel dicembre scorso dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati (A.C. 2735) prova a superare le criticità che hanno accompagnato il sistema dell'abilitazione per come definito nella legge Gelmini e poi attuato attraverso i regolamenti dei singoli Atenei. Il punto di equilibrio sarebbe dato dai meccanismi di formazione della commissione incaricata del reclutamento (alta valenza scientifica dei commissari per 4/5 sorteggiati) e dalla possibilità di indicare un profilo scientifico culturale della figura professionale richiesta dal dipartimento. Quest'ultimo aspetto per risultare convincente dovrebbe essere legato ad un impegno culturale del dipartimento definito per tempo con una certa precisione. Non si tratta di identificare un profilo concorsuale ricopiandolo dai temi oggetto degli scritti dell'aspirante interno alla struttura. Ma proprio il profilo del "costo" del docente finisce per essere decisivo. È chiaro che la vittoria di un interno produce un costo per la struttura molto inferiore rispetto a quello da sopportare nel caso di vincitore o vincitrice proveniente da altro Ateneo o in precedenza non strutturato presso nessuna università. In un contesto di contrazione del FFO è difficile immaginare che il sistema possa conquistare quel senso di apertura di cui gli Atenei avrebbero un gran bisogno. A me pare che il punto di equilibrio non risulti al momento raggiunto nelle proposte all'esame della Camera dei deputati.

Lo *status* giuridico dei docenti risulta disciplinato da troppe disposizioni presenti in atti normativi diversi. Oggi la prevalenza è accordata ai regolamenti degli Atenei che si occupano di tutto senza darsi cura di capire se l'ambito materiale su cui si interviene sia per caso disciplinato da atti normativi primari. Si registrano da troppo tempo incertezze riguardanti gli aspetti più diversi. Un tema da sempre dibattuto attiene alle

attività svolte dal docente a tempo pieno con regolamenti che incidono sulle facoltà del professore o della professoressa universitaria, finendo per trattare in modo diverso soggetti che svolgono la medesima prestazione di lavoro. Ma questa è solo una delle questioni dibattute. Si pensi che, dal punto di vista del computo degli scatti stipendiali, esistono tabelle retributive diverse fra docenti reclutati prima della riforma Moratti (2005) e poi della riforma Gelmini (2010). Ho verificato che le differenze stipendiali a parità di classe si aggirano su circa 10.000 euro all'anno e ciò a fronte di un ormai generalizzato carico didattico che i regolamenti degli Atenei stimano in 120 ore per tutti i docenti.

Credo che il sistema universitario meriti di essere ripensato immaginando interventi di miglioramento effettivo che liberino le potenzialità presenti nelle strutture troppo spesso mortificate sotto il peso di una burocrazia del tutto inutile.

Le note appena svolte non hanno la pretesa di stilare un elenco esaustivo delle criticità. Alcuni aspetti sono rimasti necessariamente in ombra (si pensi per esempio alla responsabilità disciplinare o alla valutazione dei prodotti della ricerca), e di questo mi scuso con il lettore, al quale non mancherà di cogliere la ricchezza degli spunti presenti in tutti i contributi degli Studiosi e delle Studiose che sono stati raccolti in questo numero monografico.

Nuove Autonomie
3/2025 – Numero speciale

Gli Autori e le Autrici:

Gaetano Armao

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Palermo

Anna Luisa Carra

Presidente della Sez. Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana

Alfredo Contieri

*Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Napoli
Federico II*

Elisa D'Alterio

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Catania

Ruggiero Dipace

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi del Molise

Nicola Gullo

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Palermo

Maria Immordino

Professore ordinario di diritto amministrativo LUMSA e componente CdA UniPA

Sabrina Luccarini

Direttore generale nell'Università degli Studi di Bologna

Massimo Midiri

Rettore nell'Università degli Studi di Palermo

Stefana Milioto

Professore ordinario di Chimica Fisica nell'Università degli Studi di Palermo

Alessandro Morelli

Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Messina

Beatrice Pasciuta

Professore ordinario di Storia del diritto medievale e moderno nell'Università degli Studi di Palermo

Sergio Perongini

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Salerno

Alberto Rigoni

Consigliere della Sez. Giurisdizionale della Corte dei conti Emilia Romagna e Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti UNIPA

Aldo Sandulli

Presidente AIPDA e Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università Luiss Guido Carli

Antonio Sorce

Direttore generale nell'Università degli Studi di Palermo

Fabrizio Tigano

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Messina

Claudia Tubertini

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Ferrara

Caterina Ventimiglia

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Palermo

Giuseppe Verde

Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo