

IL FUTURO DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA

Problemi e prospettive

a cura di

PAOLO ALVAZZI DEL FRATE, MARIA D'ARIENZO, PAMELA LATTANZI,
MAURIZIO RICCI, ELISABETTA ROSAFIO, ROLANDO TARCHI



Roma TriE-Press
2026



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

NELLA STESSA COLLANA

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.)
Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A.D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. Poddighe, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019
19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019

20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2021 (III ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2022 (IV ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020
31. R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, 2021
32. E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, 2021
33. A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. Un. n. 19598/2020*, 2021
34. M. CATENACCI, R. RAMPIONI, V.N. D'ASCOLA (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, 2021
35. F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, 2021
36. B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali. Atti del Convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri. Roma 27 maggio 2021*, 2021
37. V. MANNINO, *Governo misto romano e repubblicanesimo americano*, 2022
38. V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano di ripresa e resilienza*, 2022
39. E. BATTELLI, M. LOTTINI, G. SPOTO, E.M. INCUTTI, (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, 2022
40. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2020-2021*, 2022

41. J.M. PERIS RIERA, A. MASSARO, *Derecho Penal, Inteligencia Artificial y Neurociencias. Diritto Penale, Intelligenza Artificiale e Neuroscienze*, 2023
42. A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile. Premesse per uno studio*, 2023
43. F. RUGGERI, *Poteri privati e mercati digitali. Modalità di esercizio e strumenti di controllo*, 2023
44. E. RIGO (a cura di), *Per una ragione artificiale. In dialogo con Lorenzo d'Avack su Costituzione, ordine giuridico e biodiritto*, 2023
45. C. SALVI, *Cinquant'anni di scritti giuridici*, 2024
46. D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il Referendum abrogativo dopo la tornata del 2022. Nuove tendenze e nodi irrisolti*, 2024
47. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il futuro dell'Accademia. Scritti dedicati agli allievi*, 2024
48. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2022-2023*, 2024
49. F. RIMOLI, S. TALINI, "Si vis pacem, para bellum"? La guerra e le democrazie europee. Atti del convegno annuale dell'OSDE, Roma 16 febbraio 2024, 2024
50. G. FIORELLI, E. FRONZA, N. GUZMÁN, D. IPPOLITO, L. MARAFIOTI (a cura di), *Verità e giustizia nel processo penale. Atti del convegno di studi giuridici organizzato dalle Università di Bologna, Buenos Aires e Roma Tre (18-22 gennaio 2024)*, 2025
51. S. BENVENUTI, G. ROSSETTI (a cura di), *La Garanzia. Tradizioni storiche e modelli*, 2025
52. F. BORLIZZI, S. ZOLEA (a cura di), *Cliniche legali, culture giuridiche e trasformazioni sociali. Un dialogo italo-cubano*, 2025
53. B. BICHI RUSPOLI FORTEGUERRI, F. BONITO (a cura di), *Law and Social Change*, 2025
54. F. CARDARELLI, T.E. FROSINI, E. POILLOT, G. RESTA, S. SICA, A. ZOPPINI (a cura di), *Il valore del dissenso. Riflessioni con Vincenzo Zeno-Zencovich*, 2025
55. F. NAPPI, *Giurisprudenza. Valore teorico e formativo dell' "arte del giudice"*, 2026
56. A. CARRATTA, B. POZZI (a cura di), *Metodi innovativi per la didattica nei corsi di giurisprudenza. Un dialogo interdisciplinare*, 2026
57. M. SINISI (a cura di), *Territorio e digitalizzazione. Dialoghi italo-spagnoli di diritto pubblico*, 2026



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

COLLANA L'UNITÀ
DEL DIRITTO 58

IL FUTURO DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA

Problemi e prospettive

a cura di

PAOLO ALVAZZI DEL FRATE, MARIA D'ARIENZO,
PAMELA LATTANZI, MAURIZIO RICCI,
ELISABETTA ROSAFIO E ROLANDO TARCHI



Roma TriE-Press

2026

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guacero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grottesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: *Roma TrE-Press*

Roma, giugno 2026

ISBN: 979-12-5977-636-5

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza

L'unità del diritto

La Collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo, perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguerla in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi, ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare un'adeguata coscienza di sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la Collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanei, atti di convegni e seminari, ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La Collana entra a far parte della struttura di Roma TrE-Press, che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in formato cartaceo quella in formato digitale in *open access*, contribuisce ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Prof. Antonio Carratta
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza
Università Roma Tre

Indice

ANTONIO CARRATTA, <i>Saluti introduttivi</i>	11
---	----

RELAZIONI

BALDASSARE PASTORE, <i>La riforma del reclutamento tra autonomia universitaria e obbligo costituzionale del pubblico concorso</i>	17
--	----

CARLA MASI DORIA, <i>Il sistema di governance degli Atenei: quali riforme?</i>	29
---	----

ROLANDO TARCHI, <i>La riforma dell'ANVUR nel quadro dei sistemi europei di valutazione: arretramento o emancipazione?</i>	45
--	----

INTERVENTI

PAOLO ALVAZZI DEL FRATE, <i>Emergenza giovani nell'università italiana. Reclutamento tardivo, precarietà e fuga dei talenti</i>	137
--	-----

FRANCESCO AMORETTI, <i>Il futuro dell'università italiana</i>	143
--	-----

ALESSANDRO BELLAVISTA, <i>Quale futuro per l'Università italiana?</i>	149
--	-----

FULVIO CORTESE, <i>Università, riforme e qualche doveroso interrogativo preliminare</i>	157
--	-----

MARIA D'ARIENZO, <i>La riforma del sistema di reclutamento universitario. Prime riflessioni</i>	167
--	-----

GENNARO IASEVOLI, <i>La riforma dell'ASN: spunti di riflessione</i>	175
--	-----

MAURIZIO RICCI, <i>Il reclutamento dei docenti: quale futuro per il sistema universitario?</i>	181
ALDO SANDULLI, <i>Per una governance mobile delle università</i>	207
GIUSEPPE TRAVAGLINI, <i>Il finanziamento del sistema universitario statale in Italia. Criticità e prospettive del Fondo di finanziamento ordinario</i>	211
ANTONIO FELICE URICCHIO, <i>Il futuro dell'Università italiana tra autonomia, valutazione e trasformazioni sistemiche</i>	219

APPENDICE DOCUMENTALE

<i>Associazioni Scientifiche di area 10 e di area 11. Parere sullo schema di DDL atti senato n. 1518</i>	233
<i>Atto senato n. 1518 - testo coordinato del disegno di legge</i>	237
<i>Testo Coordinato L. 240-2010_ver. 9.08</i>	245
<i>Atto senato n. 1518. Proposte emendative CASAG</i>	255
<i>Documento sul DDL n. 1518. Relativo alla «Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario»</i>	265
<i>Lettera aperta della Rete delle Società Scientifiche 20 novembre 2025</i>	273
<i>AIDEA , CASAG e Consulta delle Scienze politiche e sociali - Documento relativo al disegno di legge n. S 1518 recante “Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario”</i>	281
<i>Atto camera n. 2735 - Proposte emendative</i>	287

La pubblicazione del presente volume è stata realizzata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre e della Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica (CASAG). Si ringrazia la dott.ssa Francesca Fabi per la preziosa collaborazione.

Antonio Carratta

Saluti introduttivi al Convegno di CASAG
“Il futuro dell’Università: problemi e prospettive”

Roma Tre, 19 marzo 2026

1. È con vero piacere che porto i saluti del nostro Dipartimento a tutti i partecipanti a questo importante Convegno, che, molto opportunamente, è stato organizzato su iniziativa di CASAG e che ci onoriamo di ospitare, grazie soprattutto all’impegno del collega ed amico Paolo Alvazzi. Esso affronta il tema cruciale del futuro dell’Università italiana dall’angolo visuale delle proposte di riforma legislativa, che, soprattutto a livello governativo, sono state elaborate e, in taluni casi, sono già diventate o stanno per diventare norme di legge.

Devo dire che, nonostante l’ampio cantiere che ormai da diverso tempo è stato aperto sulle prospettive di riforma del sistema universitario e nonostante il dibattito in proposito (tanto a livello ministeriale che a livello parlamentare) sia avanzato, suscita un certo stupore il fatto che, invece, il mondo universitario assista a tutto questo con preoccupante silenzio ed appaia poco coinvolto pubblicamente. In effetti, almeno fino a questo momento non si registrano molte iniziative pubbliche finalizzate proprio ad analizzare e discutere le proposte che, elaborate dai tavoli delle commissioni ministeriali, da tempo circolano e, in alcuni casi, sono già approdate al dibattito parlamentare.

Aggiungo che, se poi guardiamo più da vicino alle proposte che sono state finora avanzate e che certamente riguardano il futuro dell’Università, come recita il titolo di quest’incontro, ci si rende facilmente conto che, in realtà, sono più i problemi e le perplessità che esse suscitano rispetto alle prospettive di sviluppo e rilancio della stessa Università. In effetti, non sempre è chiaro quale sia il disegno alla base delle diverse proposte di riforma messe in campo e le proposte di riforma spesso si presentano frammentarie e non coordinate fra loro. Si intravedono alcuni interventi settoriali centrati su alcuni aspetti della vita universitaria, ma non sembra emergere una visione d’insieme sul sistema universitario, sulle sue reali criticità, sul modo di affrontarle e sulle sue prospettive di sviluppo nel quadro della competitività e dell’inclusività.

2. Senza voler fare in questa sede sterile esercizio di “benaltrismo”, è evidente, tuttavia, che le diverse prospettive di riforma che si preannunciano – dalle proposte di riforma del reclutamento universitario a quelle dell’Anvur o del Cun, a quelle che riguardano la governance degli Atenei, alla legge delega di riforma universitaria (l. n. 167 del 10 novembre 2025), la cui formulazione, peraltro, è al limite dell’eccesso di delega, stante la vaghezza dei principi e criteri direttivi che dovrà seguire il Governo in sede di adozione dei decreti legislativi – non sembrano intercettare i veri problemi, che chi vive all’interno del mondo accademico conosce bene.

Per accennare qui solo ad alcuni di questi problemi mi limito a richiamare quelli che riguardano il sistema dei finanziamenti delle Università statali e le difficoltà di reperimento, soprattutto per alcune aree geografiche del nostro Paese, delle risorse necessarie per finanziare le attività di ricerca e di didattica. O, su altro versante, i problemi connessi al reclutamento dei giovani ricercatori e al loro inserimento stabile nelle attività degli Atenei, che solo in piccolissima parte il Governo ha cercato di affrontare attraverso il piano straordinario biennale per i ricercatori a tempo determinato finanziato con la legge di bilancio 2026 (l. n. 199 del 30 dicembre 2025). È questo un problema generazionale, perché rende l’accesso alla carriera universitaria difficile, spesso precario e comunque poco attrattivo, soprattutto per i migliori fra i giovani ricercatori, che proprio per questo preferiscono trasferirsi all’estero o rivolgere il loro interesse verso altri settori.

Per non parlare del tema, che, purtroppo, ci vede tutti coinvolti, della concorrenza che da tempo il sistema universitario pubblico subisce da parte delle Università telematiche; concorrenza che si fa particolarmente forte proprio con riferimento ai corsi di laurea che gravitano nell’ambito delle scienze umanistiche e sociali, come quelli legati all’Area delle Scienze giuridiche. Il rischio è che, senza adeguate risorse e strategie, il sistema universitario pubblico sia destinato a perdere progressivamente terreno.

3. Di fronte alle numerose proposte di riforma attualmente messe in campo la sensazione è che da parte del potere politico, del decisore politico, ci sia il tentativo di guardare ad altro rispetto ai problemi effettivi che attanagliano il mondo universitario, essendo evidente che è molto più semplice portare avanti riforme di tipo normativo a costo zero o vincolate alla clausola di invarianza finanziaria (come si prevede, ad es., per la proposta di riforma del reclutamento universitario, il d.d.l. 1518/S, già

approvato in prima lettura dal Senato e che attualmente pende davanti alla Camera dei Deputati come d.d.l. 2735/C) piuttosto che rinvenire nel bilancio dello Stato risorse da destinare a rafforzare il finanziamento del sistema universitario statale nel suo complesso. L'impressione che si ricava da questo modo di operare è che l'Università non sembra essere considerata una priorità di investimento pubblico e che il decisore politico preferisca riformarla formalmente piuttosto che rafforzarla sostanzialmente.

Ed è chiaro che in una situazione come questa, di scarsità di risorse finanziarie determinata da molteplici fattori congiunturali, il sistema universitario statale si mostra in grande affanno sia sul versante della ricerca, sia su quello della didattica. Gli stanziamenti pubblici risultano insufficienti rispetto alle esigenze e questo finisce inevitabilmente per ridurre progressivamente la competitività del complessivo sistema universitario italiano rispetto agli omologhi sistemi europei e internazionali.

Anche garantire l'offerta formativa secondo l'impianto tradizionale in alcuni casi è diventato problematico, nonostante che nel passato, invece, sia emersa con forza la sollecitazione a rinnovare ed ampliare la stessa offerta formativa per intercettare le spinte innovative che anche nel campo della formazione vanno emergendo e per migliorarla sul piano dell'internazionalizzazione. E questo, si badi, sebbene il sistema universitario non sia stato ancora investito, se non in minima parte, dagli effetti del c.d. inverno demografico, che nei prossimi anni impatterà in maniera particolarmente incisiva sul mondo delle Università, determinando un'inevitabile riduzione delle risorse a disposizione e aggravandone ulteriormente le fragilità.

Proprio per queste ragioni è quanto mai opportuna e tempestiva l'iniziativa promossa dalla CASAG, che ringrazio ancora una volta per averla pensata e organizzata. L'auspicio è che essa possa favorire – grazie all'analisi che le diverse relazioni affronteranno – una più diffusa sensibilizzazione dello stesso mondo accademico e il suo più ampio coinvolgimento nelle questioni al centro dell'odierno dibattito, affinché si possano affrontare in modo condiviso le importanti sfide che ci attendono.

RELAZIONI

Baldassare Pastore*

*La riforma del reclutamento tra autonomia universitaria
e obbligo costituzionale del pubblico concorso*

ABSTRACT

(ITA) Il saggio esamina alcune questioni relative alla disciplina del reclutamento dei docenti universitari, guardando all'impianto di fondo del disegno di legge attualmente in discussione alla Camera dei deputati. Emergono, al riguardo, numerose criticità in relazione ad alcuni principi costituzionali. La riforma prevede una nuova modalità concorsuale, basata esclusivamente sul livello locale, che elimina quella ora vigente articolata su due livelli (nazionale e locale). Il reclutamento non può non collegarsi al principio costituzionale del concorso pubblico nell'accesso ai pubblici uffici, in quanto ritenuto il più idoneo a garantire il buon andamento, l'efficienza e l'imparzialità nella selezione dei professori universitari, individuati per la loro competenza.

(ENG) This paper examines several issues regarding the regulation of university professor recruitment, looking at the basic structure of the bill currently under discussion in the Chamber of Deputies. Numerous critical issues emerge in relation to several relevant constitutional principles. The reform provides for a new competitive procedure, based exclusively on the local level, which eliminates the current two-levels system (national and local). Recruitment must be linked to the constitutional principle of public competition for access to public offices, as it is considered the most suitable to ensure the proper functioning, efficiency, and impartiality of the selection of university professors, identified for their competence.

KEYWORDS

(ITA) Reclutamento dei professori universitari; Principi costituzionali; Concorso pubblico; Autonomia universitaria.

(ENG) Recruitment of University Professors; Constitutional Principles; Public Competition; University Autonomy.

SOMMARIO: 1. Una storia senza fine – 2. Il modello delineato dal disegno di legge – 3. Il quadro costituzionale.

* Presidente della Società Italiana di Filosofia del Diritto.

1. *Una storia senza fine*

Quella del reclutamento dei professori universitari è una storia senza fine, di cui, peraltro, non si ha sufficiente memoria.

Nel periodo che va dai primi anni Settanta del secolo scorso a oggi il sistema universitario italiano ha vissuto profondissime trasformazioni normative e organizzative. La vicenda delle procedure di reclutamento dei professori universitari in Italia si inserisce in tali mutamenti e ha visto una progressiva decentralizzazione, passando dai concorsi nazionali rigidamente strutturati alle valutazioni locali.

Siamo stati negli ultimi anni, con la legge n. 240/2010, in presenza di una doppia fase del procedimento per il reclutamento dei professori: abilitazione scientifica nazionale e valutazione comparativa in sede locale¹. Tale sistema avrebbe dovuto porre rimedio alle patologie della disciplina precedente, di cui alla legge n. 210/1998, con valutazioni comparative per le fasce di professore (ordinario e associato), e con commissioni in prima applicazione elette, poi estratte, e la possibilità per le sedi di scegliere tra più idonei. Questa disciplina era esclusivamente basata sul sistema del concorso gestito in sede locale ed è stata accusata di avere favorito un eccesso di «localismo».

Il meccanismo previsto dalla legge n. 240/2010 doveva, da un lato, attraverso l'abilitazione nazionale, garantire la qualità minima dei candidati (tramite il raggiungimento delle «mediane», definite poi «valori soglia»); dall'altro, mediante la selezione decentrata, tenere conto delle peculiari esigenze delle singole università².

Il disegno di legge 2735 in discussione alla Camera, già approvato al Senato come disegno di legge 1518, innova radicalmente la disciplina del reclutamento dei professori universitari.

In quel che segue mi concentrerò soltanto su alcune delle tante questioni che emergono da quella che sarà la nuova disciplina³.

¹ Per un'analisi della procedura di selezione dei professori universitari configurata nella l. 240/2010, tra la vasta letteratura sul tema, si rinvia ai contributi pubblicati in F. CARINCI, M. BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica per i professori universitari. Legge n. 240/2010 e decretazione attuativa*, IPSOA - Gruppo Wolters Kluwer, Milanofiori Assago (Mi) 2013.

² Il legislatore ha inserito in tale meccanismo di reclutamento tutta una serie di paletti volti a limitare e controllare la discrezionalità delle commissioni per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale. Tali paletti concernono sia le modalità della valutazione dei candidati sia i requisiti che devono possedere i commissari, nonché le modalità di formazione delle commissioni giudicatrici.

³ Si veda, per alcune prime notazioni su quella che sarà la nuova disciplina, R. CALVANO, *Docenza e decency in un disegno di legge sui concorsi da professore universitario*, in «LaCostituzione».

2. Il modello delineato dal disegno di legge

Il disegno di legge C. 2735 intende superare alcuni profili dell'impianto in vigore, anche alla luce delle numerose aporie emerse nella prassi applicativa della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (e alla base del notevole contenzioso giudiziario in vario modo collegato al sistema – che il disegno di legge abolisce – della abilitazione scientifica nazionale)⁴.

Le nuove disposizioni eliminano il sistema attuale di abilitazione scientifica nazionale per l'accesso ai ruoli del personale docente universitario, delineando un modello che prevede che il possesso degli «specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica» per partecipare ai concorsi («l'ammissione alle procedure di chiamata») sia «oggetto di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà» (autodichiarazione) «da parte dei candidati, mediante procedura telematica predisposta dal Ministero»⁵. I predetti requisiti di produttività e di qualificazione scientifica, «distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia», sono «individuati, per ciascun gruppo scientifico-disciplinare, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca», su proposta dell'ANVUR e sentito il CUN⁶.

Consideriamo i criteri concernenti la formazione delle commissioni giudicatrici per il reclutamento dei professori ordinari e associati. Per le funzioni di prima fascia, la commissione giudicatrice nominata dovrà essere formata da cinque professori appartenenti alla fascia oggetto del procedimento che siano «in possesso, al momento della nomina, dei requisiti, di cui all'articolo 16, previsti per le funzioni di professore di prima fascia». Pertanto, gli «specifici requisiti di produttività e di

info», 29 Luglio 2025. In questa sede farò più volte esplicito riferimento a questo contributo, nonché al *Documento* della CASAG relativo al disegno di legge n. S 1518 recante «Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario».

⁴ Il notevole contenzioso amministrativo è ricordato richiamando le statistiche riportate nella relazione introduttiva al disegno di legge. Come si afferma nella relazione tecnica allegata al disegno di legge, lo scopo del nuovo sistema è anche (o dovremmo dire principalmente?) quello di deflazionare il cospicuo contenzioso al quale si è assistito nel corso dell'ultimo decennio (2013-2024): 2271 ricorsi (fonte: Sistema informativo della Giustizia Amministrativa presso il Segretariato generale del Consiglio di Stato). A tale tipologia di contenzioso si sono spesso aggiunti i contenziosi relativi alle procedure di reclutamento avviate dalle Università a livello locale.

⁵ L'art. 1 del disegno di legge introduce nuove «disposizioni in materia di reclutamento universitario». Il comma 1 dell'art. 1 sostituisce l'art. 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, che, come è noto, aveva ad oggetto la «istituzione della abilitazione scientifica nazionale».

⁶ Per l'individuazione dei requisiti in esame, il decreto ministeriale considererà taluni parametri enumerati dal comma 1 dell'art. 1 del disegno di legge.

qualificazione scientifica» per partecipare ai concorsi per le funzioni di prima fascia – requisiti fissati con decreto ministeriale – sono estesi anche a tutti i componenti della commissione giudicatrice. Quattro componenti della commissione giudicatrice debbono essere esterni all'università che ha indetto la procedura. Essi sono «individuati dalla stessa, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso». I «docenti disponibili», che le università devono individuare con sorteggio, sono quelli e solo quelli che, al momento della nomina, siano in possesso degli «specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica» – da fissare con il decreto ministeriale ricordato – per partecipare ai concorsi per le funzioni di prima fascia. È chiamato a far parte della commissione giudicatrice – di nuovo a condizione che sia in possesso dei requisiti testé menzionati – «un componente interno all'università che ha indetto la procedura, afferente al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso»⁷. È previsto inoltre che – fermo restando il rispetto dei criteri enumerati – nelle procedure riguardanti le chiamate di professori di seconda fascia, almeno tre dei componenti della commissione giudicatrice siano individuati tra i professori di prima fascia. In questo caso si lascerebbe aperta la partecipazione (benché in numero ridotto) dei professori associati.

Ulteriori criteri, che le università dovranno seguire nella elaborazione dei regolamenti che disciplinano la chiamata dei professori, attengono allo svolgimento della procedura concorsuale, alla quale saranno ammessi a partecipare i candidati che abbiano autodichiarato il possesso dei requisiti minimi (determinati con decreto ministeriale) di produttività e qualificazione scientifica⁸.

In merito alla procedura concorsuale, alcune osservazioni vanno fatte. Intanto, risulta opportuna la omogeneizzazione tramite una disciplina legislativa unitaria per porre rimedio agli effetti negativi del sistema a 'macchia di leopardo' determinatosi a causa del contenuto eterogeneo

⁷ L'art. 1, comma 2, del disegno di legge individua una serie di categorie alla quale è preclusa la nomina a componente della commissione giudicatrice.

⁸ Il disegno di legge prevede che la commissione giudicatrice, oltre a verificare la effettiva sussistenza di tali requisiti e a considerare le «modalità di svolgimento della didattica», è chiamata a valutare fra l'altro le pubblicazioni del candidato il cui numero dovrà essere «ricompreso tra un minimo di 10 e un massimo di 15». Nel proprio regolamento l'università sarà chiamata ad inserire pure – quale momento essenziale della procedura di selezione – la previsione della «discussione, alla presenza dei componenti della commissione giudicatrice, dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche, nonché delle esperienze didattiche dei candidati». Conclusi i lavori, la commissione giudicatrice indicherà «il candidato più meritevole». E, ferma restando la proposta di chiamata da parte del Dipartimento, quest'ultimo potrà – prima di provvedervi – «invitare il candidato a tenere un seminario pubblico».

dei regolamenti degli Atenei, delegati, nel sistema attualmente vigente, a disciplinare una parte consistente della materia.

Va ricordato, peraltro, che qualsiasi riforma legislativa del sistema di reclutamento e delle progressioni di carriera dei docenti universitari debba rispondere primariamente alla necessità di non «abbassare» il livello qualitativo nella selezione del nuovo personale docente ma, semmai, di elevarlo⁹. Andrebbe evitato, nel contempo, il ridimensionamento del fondamentale ruolo svolto dalle differenti comunità scientifiche, con il loro fornire un decisivo apporto nella ricerca sia di base sia applicata.

Nella Costituzione sono riconosciuti due importanti principi: da un lato, la libertà assicurata ai docenti nello svolgimento della didattica e della ricerca (art. 33, comma 1, Cost.)¹⁰; dall'altro lato, la garanzia dell'autonomia a favore delle istituzioni accademiche mediante specifici ordinamenti (art. 33, comma 6, Cost.). La garanzia costituzionale della libertà di insegnamento e di ricerca produce rilevanti effetti nella disciplina del rapporto di lavoro dei docenti universitari, relativamente alle garanzie di stato giuridico e di carriera ai fini di un'effettiva indipendenza¹¹.

Ai sensi dell'art. 97 Cost., la disciplina sul reclutamento dei docenti universitari è coperta da una riserva di legge, principio che, nel bilanciamento con quello posto a tutela dell'autonomia universitaria, ha un carattere indubbiamente prevalente con due effetti: da un lato, vanno previste solo regole legali uniformi a livello nazionale nel disciplinare le nuove disposizioni sui differenti profili del reclutamento; da un altro, vi sono spazi estremamente limitati e di mero dettaglio nell'intervento regolamentare delle università anche per garantire il rispetto del fondamentale principio di eguaglianza quanto alla selezione del personale docente, come prescritto in via generale dall'art. 51 della Costituzione¹². Sarebbe auspicabile, pertanto, che il potere regolamentare delle università fosse ricondotto alla esclusiva gestione amministrativa dei concorsi¹³.

⁹ Una finalità che il disegno di legge intende perseguire riguarda la promozione della qualità del sistema universitario.

¹⁰ La proclamazione della libertà della ricerca e dell'insegnamento attiene a libertà individuali: propriamente, considerata la *sedes materiae* (Cost., Parte I - Diritti e doveri dei cittadini), riguarda un diritto fondamentale.

¹¹ Cfr. il *Documento* della CASAG, a p. 5.

¹² Cfr. il *Documento* della CASAG, a p. 6. Si veda, altresì, R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, in «Osservatorio AIC», VI, 2021, p. 68. Va anche ricordato che il mantenimento della disciplina pubblicistica per i docenti universitari è stato riaffermato anche al momento della contrattualizzazione del pubblico impiego per espressa previsione normativa (art. 3, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

¹³ M. RICCI, *Verso un nuovo sistema localistico di reclutamento dei docenti universitari*, in «Il

La presenza di una riserva di legge, benché relativa e dunque integrabile da norme di livello secondario, richiede, oltre all'imposizione di regole uniformi di carattere nazionale, l'esplicitazione di principi stringenti tali da vincolare la discrezionalità delle successive fonti regolamentari. È da sottolineare, altresì, che la funzione di garanzia sottesa all'art. 97 Cost. renderebbe preferibile l'adozione di regolamenti governativi, che per il loro procedimento sono maggiormente in grado di bilanciare i differenti interessi in gioco; senza considerare che il parere preventivo del Consiglio di Stato può rappresentare un argine importante rispetto all'insorgere di futuri, possibili contenziosi. Dobbiamo aggiungere, inoltre, che il carattere generale e uniforme della disciplina adottata imporrebbe la sua applicazione a tutti i soggetti operanti nel sistema universitario, compresi gli atenei telematici, considerato che eventuali norme derogatorie potrebbero innescare forme di concorrenza sleale.

Con riferimento alle modalità di individuazione dei componenti esterni della commissione di concorso, va rilevato come l'adozione di un sistema di sorteggio quasi integrale non consente una piena valorizzazione delle comunità scientifiche nazionali, che potrebbero essere consapevolmente coinvolte nel procedimento di formazione delle commissioni giudicatrici.

Nell'attuale formulazione della disposizione del disegno di legge, per la selezione dei professori di prima fascia si prevede che i quattro componenti esterni all'università che ha indetto la procedura, siano «individuati dalla stessa università, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso».

Tuttavia, le modalità di selezione dei componenti esterni non sono ben precisate nella disposizione citata, che sembra operare un rinvio alla potestà regolamentare dei singoli atenei esercitata sul fondamento dei decreti ministeriali (attuativi della legge di riforma). Il che sollecita alcuni interrogativi, vuoi di metodo vuoi di merito, considerando, tra l'altro, che quella di «docenti disponibili» risulta una nozione vaga e indeterminata, al momento sconosciuta nel nostro ordinamento giuridico: ciò impone al legislatore di operare una sua puntuale qualificazione. Infatti, i «docenti disponibili a livello nazionale» potrebbero essere tutti quelli presenti nell'elenco delle pagine del Cineca, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, oppure quelli che, per esempio a seguito di un appello pubblico di ogni singola Università e ovviamente in possesso dei requisiti previsti dalla legge, si siano resi disponibili ad essere estratti per una specifica procedura di chiamata¹⁴. L'indeterminatezza va risolta. Spetta alla fonte legislativa evitarla nel

diritto del mercato del lavoro», XXVII, n. 2, 2025, pp. 252, 262-263.

¹⁴ Cfr. G. GRASSO, *Luci e ombre del disegno di legge di revisione delle modalità di accesso, valuta-*

momento fondamentale di formazione della commissione giudicatrici¹⁵.

Le modalità di composizione delle commissioni giudicatrici andrebbero integralmente definite dalla legge di riforma, e non per la gran parte disciplinate – secondo quanto discende dal disegno di legge – dai decreti attuativi ministeriali e dai regolamenti di ateneo. Ciò consentirebbe di rispettare pienamente il principio della riserva di legge, evitando una impropria delegificazione in materia di stato giuridico dei professori universitari; così facendo si porrebbe anche rimedio alle numerose e ricorrenti anomalie riscontrate nella prassi applicativa della legge n. 240/2010 (regolamenti universitari fortemente disomogenei e, peraltro, *contra legem* in diverse previsioni normative).

Sarebbe opportuno introdurre un meccanismo di individuazione dei componenti esterni delle commissioni che, oltre a definire con precisione i requisiti soggettivi di elevato livello qualitativo dei potenziali commissari per i quali non pare adeguato un eventuale meccanismo di autocertificazione, senza rinunciare al sorteggio, contempra anche un passaggio elettorale, in modo da consentire un coinvolgimento responsabile delle comunità scientifiche nazionali di riferimento.

Fra le varie soluzioni prospettabili, sarebbe auspicabile un sistema basato sulla individuazione preventiva – mediante elezione – dei professori sorteggiabili, considerato che l'adozione di un sistema fondato esclusivamente sul sorteggio introdurrebbe elementi di casualità molto elevati, limitandone in misura eccessiva la necessaria componente di razionalità¹⁶.

Affidare una valutazione tecnica ad una commissione sorteggiata non assicura la migliore qualità possibile della stessa commissione giudicatrice. L'esercizio della discrezionalità tecnica della commissione presuppone una scelta non lasciata al caso ma basata sulla competenza.

La soluzione più ragionevole è selezionare i commissari a mezzo di un doppio passaggio: prima un'elezione di commissari sorteggiabili; poi il sorteggio tra gli eletti. Questa soluzione consentirebbe di bilanciare qualità e sorte¹⁷.

Si tratta di una procedura fondata sulla combinazione di elementi – elezione e sorteggio – per la scelta dei commissari già ampiamente utilizzata in passato, e che ha dato buoni frutti per lungo tempo, nonché

zione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario, in «unicolab.osservatorio.it.»; M. RICCI, *Verso un nuovo sistema localistico di reclutamento dei docenti universitari*, cit., p. 255.

¹⁵ Ivi, p. 256.

¹⁶ Il documento della CASAG relativo al disegno di legge evidenzia la questione in modo puntuale.

¹⁷ La CASAG, nel documento richiamato (a p. 8), ha individuato alcune soluzioni prospettabili e formulato alcune ipotesi al riguardo.

pienamente rispettosa del principio di ragionevolezza che anche questa disciplina è tenuta ad osservare.

Potrebbe essere valutata, inoltre, l'opportunità di inserire, quale ulteriore requisito al riguardo, il possesso di un'anzianità minima nel ruolo (ad esempio, tre/cinque anni). In generale, andrebbe tenuto conto della diversità tra aspiranti candidati e commissari. Questi ultimi dovrebbero avere qualcosa in più dei candidati ai concorsi¹⁸.

Il metodo del sorteggio (quasi) puro per la formazione delle commissioni è un elemento sintomatico del sospetto con cui il riformatore guarda al ceto accademico (il sorteggio come toccasana!). E ciò, nonostante il sorteggio in passato avesse mostrato tutta una serie di profili problematici.

Sul piano pratico va detto che, in realtà, il sorteggio sicuramente attenua (ma non elimina) il rischio di logiche patologiche che prescindono dal merito dei candidati. Tuttavia, è da sottolineare che le singole comunità scientifiche sono le uniche vere depositarie di quei criteri di giudizio in grado di accertare se un candidato possa o meno farne parte nell'ottica della trasparenza e dell'eguaglianza dei meccanismi di accesso.

Nella storia dell'università italiana l'applicazione del metodo del sorteggio ha dimostrato molti limiti, soprattutto perché ha prodotto un fenomeno di deresponsabilizzazione dei commissari sorteggiati che possono essere indotti a perseguire comportamenti 'anarchici' e senza alcun dialogo con l'intera comunità di riferimento. Invece, il criterio elettivo, almeno operante ad un primo livello, permette una legittimazione dei commissari da parte della medesima comunità, responsabilizzandoli ad operare consapevolmente in quanto soggetti che, per qualità personali nonché per conoscenze tecniche, siano reputati adeguati ai compiti di estrema delicatezza e di cruciale rilievo loro demandati.

L'assegnazione «al corpo dei professori» del «potere di scelta» (almeno parziale) dei membri della commissione di concorso, nel rispetto del principio di maggioranza, ha potuto costituire un progresso verso la realizzazione di quell'autonomia propria delle istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, comma 6, della Costituzione¹⁹.

¹⁸ Sul punto si veda il recente documento dell'Accademia Nazionale dei Lincei: *Proposte relative alle nuove modalità di accesso del personale ricercatore e docente universitario*, sub d).

¹⁹ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 1972.

3. *Il quadro costituzionale*

«Le modalità del reclutamento incidono profondamente sulla qualità dei reclutati, producendo [...] importanti effetti sulle libertà di ricerca e di insegnamento garantite dall'art. 33, comma 1, Cost., così come su ciò che l'art. 9 pretenderebbe, cioè che la Repubblica promuova cultura e ricerca scientifica e tecnica. Considerando la crucialità della ricerca e dell'istruzione, superiore e non, per il futuro di una nazione, occorre(rebbe) quindi riflettere bene se tale disegno di legge sia conforme a tali principi, oltre che all'interesse generale a mantenere un elevato livello scientifico della docenza nel sistema universitario»²⁰.

La legge dovrebbe assicurare che vi siano condizioni trasparenti e uniformi di accesso alla docenza. La garanzia costituzionale dovrebbe presiedere ed essere assicurata anche nella fase genetica del rapporto di impiego, selezionando i docenti in ragione della loro competenza e capacità, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97, comma 2, Cost.²¹. Si sceglie invece di passare ad un sistema di concorsi puramente locali, preceduti da un sistema di autocertificazione del possesso di indicatori meramente quantitativi. Venuto meno il sistema della abilitazione scientifica nazionale, spetterà esclusivamente alle università procedere alla selezione dei docenti.

A livello nazionale resterà solo da autocertificare il superamento di soglie numeriche di pubblicazioni, senza alcuna valutazione circa la qualità delle stesse. Ci si accontenta, così, di prendere in considerazione il profilo quantitativo, che ha mostrato maggiori effetti negativi per quanto concerne il futuro dell'Università e della ricerca, proseguendo nell'incoraggiare un appiattimento complessivo della produzione scientifica orientato soltanto ai numeri delle pubblicazioni e/o delle citazioni per quanto riguarda i settori bibliometrici²².

Questa scelta del disegno di legge (il sistema di concorsi puramente locali²³) è, nella relazione di accompagnamento, giustificata alla luce del principio costituzionale dell'autonomia universitaria posto dal comma 6 dell'art. 33 Cost., che sancisce invece il potere di darsi ordinamenti

²⁰ Così R. CALVANO, *Docenza e decency in un disegno di legge sui concorsi da professore universitario*, cit., p. 1.

²¹ R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, cit., p. 52.

²² R. CALVANO, *Docenza e decency in un disegno di legge sui concorsi da professore universitario*, cit., p. 2.

²³ Ma, invero, si tratta di concorsi nazionali svolti a livello locale.

autonomi *al fine di garantire libertà di ricerca ed insegnamento*²⁴. Il rischio è quello di essere di fronte ad una frammentata ed eterogenea serie di procedure disciplinate da regolamenti di ateneo, senza che la fonte legislativa ne chiarisca i dettagli.

Tutto ciò, tra l'altro, produce effetti di non poco conto se consideriamo la figura del ricercatore in *tenure track* (RTT) introdotta dalla legge n. 79/2022. Si prevede, al riguardo, un contratto a tempo determinato di 6 anni (non rinnovabile) finalizzato, durante o al termine del percorso, conseguita l'abilitazione scientifica nazionale, all'assunzione a tempo indeterminato del ricercatore come professore associato, previo superamento di una valutazione scientifica e didattica. Il passaggio dall'ASN all'autocertificazione del candidato incide sulle modalità di selezione, prefigurando una forma di chiamata diretta, un concorso riservato con la partecipazione di un solo candidato. L'esito sarebbe quello di aggravare ulteriormente il localismo²⁵.

La «malintesa» nozione di autonomia universitaria che emerge dal disegno di legge 2735 come potestà degli atenei di «regolarsi da sé» circa le procedure di reclutamento risulta in contrasto con la lettura dell'art. 97, comma 4, Cost., che impone il principio del concorso pubblico, derogabile solo nei casi stabiliti dalla legge, ma, *di più*, con la libertà di ricerca e insegnamento, assistita dalla garanzia dello stato giuridico uniforme, che è attualmente ancora la scelta di fondo ordinamentale per quanto riguarda la docenza universitaria. L'autonomia universitaria è funzionale alla libertà di ricerca e di insegnamento e tale rapporto non può essere invertito, sulla scorta di una fraintesa autonomia, ponendo le singole università in condizione di mettere a rischio tali libertà con una frammentazione dello stato giuridico pubblicistico, che già attualmente è stato messo in discussione dalla legge n. 240/2010, rimettendone settori importanti alla disciplina dei regolamenti di ateneo (procedimenti disciplinari, scatti stipendiali, concorsi). Eliminare il gradino iniziale rappresentato dall'ASN significa far venir meno anche quell'ultimo argine al localismo e alla perdita di unitarietà del sistema universitario. Per non parlare del rischio che gli atenei telematici possano disciplinare a loro piacimento le procedure concorsuali²⁶.

²⁴ Non può non essere evidenziata, in proposito, la co-essenzialità tra autonomia e disponibilità delle risorse economiche necessarie per esercitarla e renderla effettiva.

²⁵ M. RICCI, *Verso un nuovo sistema localistico di reclutamento dei docenti universitari*, cit., p. 239.

²⁶ Faccio mie le notazioni di R. CALVANO, *Docenza e decency in un disegno di legge sui concorsi da professore universitario*, cit., p. 4.

Alcuni difetti di scrittura del testo all'esame mettono in discussione *in primis* la stessa applicabilità e ragionevolezza di un reclutamento come quello previsto dal disegno di legge 2735, che dovrebbe rispondere poi anche ai canoni dell'art. 97 Cost., garantendo legalità, buon andamento ed imparzialità.

Ciò che caratterizza l'esistenza di un «concorso pubblico» è rappresentato dalla manifestazione di un potere valutativo tecnico, esercitato da una commissione di esperti, volto all'assunzione dei più meritevoli.

Il concorso pubblico è il metodo ordinario di reclutamento nella pubblica amministrazione italiana, sancito dall'art. 97 della Costituzione, proprio per garantire imparzialità, trasparenza e buon andamento²⁷.

Benché l'università sia «un'amministrazione pubblica particolare»²⁸, la *ratio* fondativa, in quanto costituzionalmente configurata, del concorso come procedimento amministrativo permane anche per l'istituzione universitaria.

Nelle università la selezione per concorso risponde a esigenze peculiari, utili anzitutto a evitare l'ingerenza di poteri esterni e l'assoggettamento a qualsiasi indirizzo politico. Ed è proprio la tutela della libertà scientifica e dell'insegnamento a dar fondamento al metodo concorsuale, poiché esso assicura che il reclutamento sia affidato a coloro che siano indipendenti nel giudizio, chiamati a valutare (in scienza e coscienza) secondo criteri di competenza.

Il tratto distintivo delle istituzioni universitarie va individuato nella connessione inscindibile tra l'attività di ricerca e quella d'insegnamento, sicché si può affermare che l'università è riconosciuta come luogo elettivo della ricerca e dell'innovazione, intesa quest'ultima non solo nei suoi profili d'eccellenza e di pensiero pluralistico e critico, ma anche nella capacità di diffondere, divulgare ed esternare l'innovazione.

L'università è un bene pubblico (ne beneficia la collettività nel suo insieme) e un presidio civile: ha un ruolo fondamentale non solo come comunità di insegnamento e ricerca, ma anche come luogo di confronto libero e di formazione alla responsabilità civica, elementi essenziali della vita democratica e dello sviluppo culturale, sociale ed economico del Paese.

La crucialità del sistema universitario richiede che il principio di selezione mediante concorso sia attuato entro limiti precisi e predeterminati dal

²⁷ La Corte Costituzionale, anche con la sentenza n. 187 del 2016, ha ribadito che il concorso pubblico è principio basilare del pubblico impiego volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione.

²⁸ G. AJANI, R. CAVALLO PERIN e B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in «Federalismi.it.», n. 14, 2017, p. 7.

legislatore e non, in un'ottica di delegificazione che pone notevoli questioni di gerarchia delle fonti nel rapporto tra regolamentazione di secondo livello e norma legislativa, secondo criteri lasciati alla discrezionalità (forte) delle amministrazioni universitarie, proseguendo nella direzione della frammentazione localistica.

Carla Masi Doria*

Il sistema di governance degli Atenei: quali riforme?

ABSTRACT

(ITA) Il contributo esamina il processo di riforma della governance universitaria avviato nell'attuale legislatura, inquadrandolo nella cornice della delega legislativa introdotta dall'art. 20 della L. 167/2025. Si analizzano i lavori delle due commissioni ministeriali attive – il gruppo presieduto dal Ministro Bernini e la commissione “Galli della Loggia” – con particolare attenzione alle proposte emerse su CdA, Rettore e Senato Accademico. Si esamina altresì il dibattito parlamentare sulla proroga dei mandati rettorali. Le conclusioni evidenziano una tendenza all'accentramento dei poteri in capo al Rettore, con crescente ingerenza ministeriale, sollevando interrogativi sulla compatibilità del modello con l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita.

(ENG) This paper examines the ongoing reform of university governance initiated during the current parliamentary term, framed within the legislative delegation introduced by Article 20 of Law 167/2025. It analyses the work of two ministerial commissions – the group chaired by Minister Bernini and the “Galli della Loggia” commission – focusing on proposals concerning the Board of Directors, the Rector, and the Academic Senate. The parliamentary debate on extending Rectors' terms of office is also discussed. The conclusions highlight a trend toward the concentration of powers in the Rector's hands, alongside growing ministerial interference, raising questions about the compatibility of the proposed model with constitutionally guaranteed university autonomy.

KEYWORDS

(ITA) Governance Universitaria; Riforma Gelmini; Autonomia Universitaria; Mandato Rettorale; Commissioni Ministeriali; Consiglio di Amministrazione.

(ENG) University Governance; Gelmini Law Reform; University Autonomy; Rector's Mandate; Ministerial Commissions; Board of Directors.

SOMMARIO: 1. La cornice legislativa – 2. Le commissioni al lavoro – 3. La proposta della commissione cd. ‘Galli della Loggia’ – 4. Il ‘balletto’ della proroga ai Rettori in carica – 5. Considerazioni conclusive.

* Professoressa ordinaria di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo, Università di Napoli Federico II; Presidente AIDR.

1. *La cornice legislativa*

L'art. 20 della L. n. 167 del 10.11.2025 (*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*), entrata in vigore il 29.11.2025, prevede una “*Delega al Governo in materia di formazione superiore e ricerca*” attraverso un decreto legislativo per “*il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca*”. È quindi la delega al Governo lo strumento individuato per attuare la riforma della governance universitaria. L'articolo 20 prevede un tempo di 18 mesi per l'esercizio della delega: termine che corrisponde, pressappoco, al naturale limite della legislatura attuale.

I principi della delega e i criteri direttivi specifici – relativamente alla parte della governance universitaria – riguardano “*riordino e razionalizzazione*”:

- a) delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance interna delle università, fatte salve le materie regolate dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria;
- b) delle procedure di reclutamento dei professori e dei ricercatori, ivi comprese le procedure di abilitazione scientifica nazionale e di valutazione dei prodotti della ricerca, nonché di mobilità all'interno del sistema nazionale della ricerca;
- c) della normativa in materia di promozione dell'internazionalizzazione del corpo docente e degli studenti e in favore della attrattività del sistema universitario italiano, con particolare attenzione alle procedure di chiamata diretta dall'estero di studiosi stabilmente impegnati all'estero o presso istituti universitari o di ricerca esteri, anche se ubicati nel territorio italiano, in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario;
- d) 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 appartenenza, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali;
- e) delle disposizioni relative all'individuazione dei principi generali a tutela dell'autonomia didattica degli Atenei, anche al fine di promuovere l'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi;
- f) degli strumenti a sostegno del diritto allo studio universitario, delle borse di studio e delle soluzioni di alloggio in favore degli studenti, con

- particolare riferimento a coloro che scelgono di intraprendere gli studi universitari in un comune diverso da quello di residenza;
- g) della normativa in materia di istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, con particolare riferimento agli assetti istituzionali, amministrativi e contabili, agli ordinamenti didattici, allo stato giuridico ed economico del personale, all'attività di ricerca, alla programmazione e valutazione della ricerca, della produzione artistica e scientifica e della didattica, alla qualificazione e al reclutamento del personale docente e non docente, nonché ai sistemi informativi, valorizzando l'autonomia delle istituzioni;
- h) della normativa in materia di enti pubblici di ricerca, con particolare riferimento allo stato giuridico ed economico del personale, all'attività di ricerca, alla programmazione e valutazione della stessa e alla qualificazione e al reclutamento del personale tecnico-amministrativo e della ricerca, nonché ricognizione e aggiornamento delle attività di vigilanza e di coordinamento strategico delle politiche della ricerca dei Ministeri vigilanti con riferimento agli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218.

Come si può notare, i principi della delega sono amplissimi e lasciano aperte una pluralità di scelte organizzative che sarebbero rimesse alla discrezionalità – legittimamente politica – del Ministero.

Ciò detto, bisogna chiedersi se davvero questa strada risulterà concretamente percorribile e questo strumento consentirà di ottenere i risultati sperati. Da una parte, infatti, l'esercizio della delega richiede una pluralità di passaggi formali che ne pongono in dubbio la possibilità di un effettivo esercizio entro la fine della legislatura. Il vero obiettivo della delega risiede, infatti, nella volontà di addivenire quasi ad una vera e propria codificazione della materia universitaria, al pari di quanto previsto per altri settori toccati dalla stessa legge (l'ambito dell'istruzione, degli affari esteri, della disabilità, ecc.). In tutti questi settori si ha notizia di un percorso avviato e più avanzato rispetto al tavolo universitario.

È vero anche, però, che il Governo potrebbe esercitare la delega in modo parziale, limitandosi ad uno o più settori. Va detto, poi, che gli interventi adottati in tema di riforma dell'ASN – per la quale c'è un autonomo disegno di legge già approvato in un ramo del Parlamento – e le ipotesi, che pure sono state prospettate autonomamente – di revisione della sola durata del mandato rettorale, alimentano dubbi sulla possibilità che il Governo porti a compimento un unico disegno riformatore attraverso l'esercizio della delega.

2. *Le commissioni al lavoro*

Sulla riforma della governance degli Atenei sembra siano al lavoro due commissioni.

Un primo gruppo di lavoro (con il compito di svolgere “*attività di supporto al Ministro per l’analisi, lo studio e l’elaborazione di proposte di 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*”), presieduto dal Ministro dell’Università e della Ricerca, sen. Anna Maria Bernini, istituito con D.M. 1591 del 20.9.2024 e composto da 18 membri (alcuni dei quali presenti alla tavola rotonda del pomeriggio): Valentina Aprea (Dirigente pubblico nel settore dell’istruzione, già Presidente della Commissione Cultura della Camera dei Deputati); Francesco Bonini (Rettore dell’Università LUMSA, Vice Presidente della CRUI); Giovanna Cassese (Professoressa di Storia dell’Arte presso l’Accademia di Belle Arti di Napoli, Presidente del Consiglio Nazionale per l’Alta formazione artistica e musicale); Alessia Conti (Presidente del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari); Salvatore Cuzzocrea (Ordinario di Farmacologia presso l’Università di Messina, Consigliere per la qualità della didattica del Ministro dell’Università e della Ricerca); Fabrizio D’Ascenzo (Ordinario di Tecnologia dei Cicli Produttivi e Business Information Systems presso l’Università Sapienza di Roma); Andrea Graziosi (Ordinario di Storia contemporanea presso l’Università di Napoli Federico II); Giovanna Iannantuoni (Rettrice dell’Università degli Studi di Milano-Bicocca, Ordinario di Economia politica presso l’Università di Milano-Bicocca, Presidente della CRUI); Marco Mancini (Ordinario di Glottologia e Linguistica presso l’Università Sapienza di Roma e Presidente del Comitato nazionale per la valutazione della ricerca); Massimo Miscusi (Ordinario di Neurochirurgia presso l’Università di Ferrara); Stefano Paleari (Ordinario di Analisi dei Sistemi Finanziari presso l’Università di Bergamo, Consigliere per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza del Ministro dell’Università e della Ricerca); Paolo Vincenzo Pedone (Ordinario di Biochimica presso l’Università della Campania Luigi Vanvitelli, Presidente del CUN); Alessandro Schiesaro (Ordinario di Letteratura latina presso la Scuola Normale Superiore di Pisa); Roberta Siliquini (Ordinario di Igiene presso l’Università di Torino e Componente del CUN); Aurelio Tommasetti (Ordinario di Economia Aziendale presso

l'Università di Salerno); Antonio Felice Uricchio (Ordinario di Diritto tributario presso l'Università di Bari Aldo Moro, Presidente del Consiglio Direttivo dell'ANVUR); Giorgio Zauli (Ordinario di Anatomia umana presso l'Università di Ferrara); Antonio Zoccoli (Ordinario in Fisica Sperimentale presso l'Università di Bologna, Presidente della Consulta dei Presidenti degli Enti pubblici di Ricerca).

Il gruppo di lavoro non ha ancora redatto un documento conclusivo e non si sa molto delle proposte che saranno formulate al Ministro. Da ciò che si è potuto apprendere, è in atto una riflessione sulla necessità di stabilire governance differenziate a seconda delle dimensioni degli Atenei (e devo dire che mi sembra una strada da percorrere) e, più in generale, di riconoscere una maggiore autonomia statutaria nell'ambito della governance.

Allo stesso modo, sembra vi sia attenzione sulla necessità di rivedere funzioni e composizione del Senato Accademico, al quale si intenderebbe dare una nuova centralità. Una ulteriore focalizzazione insiste, inoltre, sulla necessità di rafforzare la capacità manageriale degli Atenei, anche sotto il profilo della gestione immobiliare e patrimoniale. Infine, va detto che non è emersa una indicazione sufficientemente condivisa sulla riforma del mandato rettorale. Il gruppo stava discutendo (a febbraio 2026) sulla durata del mandato del Rettore, vagliando varie 'combinazioni' (4+4, 5+5, 3+3+3), prevedendo però che l'eventuale riconferma avvenga attraverso normali elezioni.

Esiste poi una 'commissione' molto più ristretta, informalmente nominata (lo si apprende da un comunicato stampa del MUR del 23.7.2024) *“per l'analisi di adeguati interventi di revisione dell'ordinamento della formazione superiore, al fine di incrementare il livello di efficienza della governance istituzionale, delle logiche di reclutamento e di gestione del personale docente nonché di razionalizzare l'offerta formativa”*, presieduta da Ernesto Galli della Loggia, incaricata forse di definire la “visione” politica della riforma. Secondo il comunicato stampa del luglio 2024, la commissione avrebbe già calendarizzato riunioni per l'ottobre dello stesso anno, con all'ordine del giorno proprio *“la governance degli Atenei”*: Ernesto Galli della Loggia (professore emerito di Storia contemporanea presso l'Istituto Italiano di Scienze Umane, con funzioni di presidente); Franco Cotana (Ordinario di Fisica Tecnica Industriale presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Perugia); Adolfo Scotto Di Luzio (Ordinario di Storia della pedagogia presso il Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università di Bergamo); Alberto Mingardi (Ordinario di Storia

delle dottrine politiche presso l'Università IULM); Maria Teresa D'Alessio (Ordinario di Metodologie della ricerca archeologica presso Sapienza Università di Roma); Marcella Gargano (Direttrice generale delle Istituzioni della formazione superiore del Ministero dell'Università e della Ricerca).

Non risultano prodotti documenti 'ufficiali' da questa commissione cd. "Galli della Loggia", che avrebbe avuto, di fatto, il ruolo di sorreggere la parallela iniziativa normativa volta ad affidare al Governo la delega legislativa cui si è fatto cenno. Tuttavia, è stata diffusa, anche se informalmente, una bozza di relazione finale, dalla quale si possono evincere alcune linee di indirizzo e novità.

3. La proposta della commissione cd. 'Galli della Loggia'

In particolare, le novità presenti nell'ipotesi di riforma dell'art. 2 della L. 240/2010 proposta da questa seconda commissione sarebbero:

A. Riforma del CdA:

- durata in carica: 4 anni;
- composto (al massimo) da 11 membri:
 - 1 membro nominato dal Ministro;
 - il Rettore (Presidente);
 - l'eventuale candidato Rettore che ha perso le elezioni (sconfitto nel turno di ballottaggio) [che non ci sarebbe in caso di elezione di conferma del Rettore, la quale non prevede altri candidati oltre il Rettore, o in caso di elezione all'unanimità senza un altro candidato];
 - 5 docenti di ruolo dell'Ateneo (dei quali 3 nominati dal Senato e 2 dal Rettore);
 - 2 componenti esterni nominati dal Rettore (tra i rappresentanti degli enti locali in cui ha sede l'Ateneo, ovvero tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale);
 - 1 studente eletto;
 - sembrerebbe che non siano previsti rappresentanti della componente del personale tecnico-amministrativo.

In proposito, bisogna anche notare che:

- solo il rappresentante degli studenti è eletto;
- il Rettore può presumibilmente contare su 5 voti (il suo più quello dei 2 docenti e dei 2 componenti esterni da lui nominati), e potrebbe quindi garantirsi la maggioranza di 6 a 5 accordandosi col consigliere di nomina governativa;
- va sottolineato come per tutte le votazioni sia prevista la maggioranza semplice;
- il CdA (oltre alle altre funzioni previste in precedenza nella legge ‘Gelmini’):
 - predispone i mezzi finanziari di attuazione delle proposte del Rettore e del Senato;
 - vigila sulla sostenibilità finanziaria delle attività;
 - approva in via definitiva le proposte dei comitati (in cui sarà suddiviso, *infra*) deliberate dal Senato Accademico, verificandone unicamente la sostenibilità;

B. Quanto al Rettore:

- il Rettore è eletto da docenti, dal personale amministrativo e dagli studenti, in base a diversi pesi relativi del voto:
 - il voto dei docenti non può pesare meno del 75%;
 - quello degli studenti deve essere pari al 5%;
 - il voto del PTA non più del 20% (quindi può essere compresso secondo necessità).
- il Rettore resta in carica 8 anni (non è più specificato che la carica sia “non rinnovabile”);
- a metà mandato del Rettore (4 anni) si prevede una elezione di conferma del Rettore:
 - su proposta del Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti;
 - la proposta deve essere approvata dal corpo elettorale;
 - il Rettore in carica è l’unico candidato;
 - in quell’occasione si dovrebbero svolgere anche le elezioni per il rinnovo dei Direttori di Dipartimento, votati in concomitanza con la prima elezione del Rettore;
- il Rettore definisce, insieme al Senato Accademico, l’indirizzo generale e strategico dell’Ateneo:
 - nella redazione del “*piano strategico di Ateneo*” il Rettore deve

- tenere conto di “*linee generali di indirizzo*” stabilite dal Ministro;
- il documento di “*programmazione triennale di Ateneo*” (di cui all’art. 1-ter del D.l. 31.1.2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla l. 43 del 31.3.2005) viene proposto dal Rettore e approvato dal Senato;
- fin dalla cd. ‘riforma Gelmini’ (L. 240/2010) si è visto un ampliamento del potere di direzione del Rettore, e se ne riduce al contempo la ‘responsabilità’ rispetto alla comunità universitaria (si pensi al ‘plebiscito’ di conferma per il ‘secondo’ mandato);

C. Riforma del Senato Accademico:

- i lavori del Senato Accademico sono organizzati per comitati, uno per ciascuna delle “*aree di sviluppo strategico dell’Ateneo*” definite dal “*documento di programmazione triennale*”;
- i comitati sono presieduti dal Rettore o da un suo delegato;
- i comitati sono composti da un numero pari di professori ordinari dell’Ateneo non superiori a 6 (per metà scelti dal Rettore e per metà costituiti da Direttori di Dipartimento individuati dal Senato Accademico);
- le proposte elaborate dai comitati sono rimesse all’approvazione del Senato Accademico a maggioranza assoluta;
- la maggioranza è 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.

L’impostazione di questa ipotesi di riforma, se confermata, appare improntata, invero, ad una visione ‘accentratrice’ che rafforza un collegamento – che in verità nel quadro vigente non è presente – tra il Rettore ed il Ministero, in ragione della necessità di allineamento alle linee di indirizzo ministeriali e, soprattutto, dell’esigenza – vista la composizione del CdA – di potersi trovare a dover fare affidamento sul voto del rappresentante nominato dal Governo.

4. Il ‘balletto’ della proroga ai Rettori in carica

Il 29.1.2026 il Consiglio dei Ministri ha approvato l’ultimo decreto PNRR, che si è tramutato nel D.l. 19 del 19.2.2026, pubblicato in

Gazzetta Ufficiale in pari data. Già in sede di CdM si era parlato di inserire nel testo una modifica che prevedesse la proroga per i Rettori, senza riuscire però a trovare la quadra. Pare che anche al tavolo tecnico del MUR sulla riforma della legge 240/2010 la questione sia entrata e uscita dall'ordine del giorno a causa dell'impossibilità di trovare una sintesi (fonte: Corriere dell'Università).

In sede di conversione (attualmente all'esame della Commissione Bilancio della Camera), il 10.3.2026, se ne è molto parlato in questi giorni, Lega e Forza Italia hanno presentato due emendamenti identici al D.l. (il primo a firma di Giovanna Miele e Salvatore Di Mattina; il secondo di Francesco Cannizzaro) che prevedevano:

- la riduzione da 6 anni a 5 anni della permanenza in carica dei Rettori, con possibilità di rinnovo per un altro quinquennio;
- la subordinazione del rinnovo – come si legge in entrambe le proposte di modifica – a “*una nuova elezione da parte dell'elettorato accademico*”;
- una durata massima dei mandati rettorali di dieci anni, anche non continuativi;
- l'indizione delle elezioni per la carica di Rettore almeno 120 giorni prima della scadenza naturale del mandato e la loro conclusione quando ne mancano al massimo 45;

Il regime transitorio prevedeva:

- i Rettori in scadenza nel 2026 sarebbero potuti restare al loro posto per il tempo strettamente necessario a adeguare lo statuto dell'Ateneo alle novità e a far svolgere le procedure elettorali (che andrebbero necessariamente avviate prima del giorno 1.9.2026 in modo da arrivare all'insediamento dei nuovi Rettori, in ogni caso, entro il 31.12.2026);
- tale permanenza in carica non equivale al rinnovo del mandato, né è computata ai fini del nuovo limite massimo decennale;
- le proposte di modifica al decreto PNRR avrebbero distinto:
 - o per i mandati rettorali già completati alla data di entrata in vigore della legge di conversione era previsto un ulteriore mandato quinquennale (in questo caso il totale potrebbe arrivare a 11 anni di carica);
 - o ai Rettori ancora in carica era consentito un secondo mandato di durata quadriennale.

Le motivazioni addotte per giustificare l'intervento di proroga dei Rettori sarebbero l'esigenza di allineare il calendario elettorale degli Atenei

all'*iter* legislativo sulla riorganizzazione della governance universitaria, con possibili ricadute anche sugli statuti, e la necessità di garantire la continuità della governance delle università, con particolare riferimento agli Atenei coinvolti nell'attuazione del PNRR. In realtà non si vede perché un cambio del Rettore non possa garantire comunque questa continuità e questo allineamento. D'altronde, una proroga dipendente dal voto del corpo elettorale non potrebbe 'garantire' affatto tale continuità.

Il 12.3.2026, dopo neanche 48 ore dalla proposta, la Commissione Bilancio della Camera si è espressa negativamente rispetto agli emendamenti che prevedevano la proroga.

Sono nove i Rettori di università statali che scadono quest'anno (1/3 in Campania) e che quindi sarebbero i primi a essere coinvolti dalla riforma: Giorgio Calcagnini (Urbino); Federico Delfino (Genova) [avrebbe dichiarato pubblicamente di non volere proroghe, fonte: *Il Secolo XIX*]; Tiziana Lippiello (Venezia Ca' Foscari); Matteo Lorito (Napoli Federico II); Ignazio Marcello Mancini (Basilicata); Gavino Mariotti (Sassari); Giovanni Francesco Nicoletti (Campania Vanvitelli); Antonella Polimeni (Roma Sapienza); Roberto Tottoli (Napoli L'Orientale) [avrebbe dichiarato pubblicamente di non volere rinnovi o proroghe, fonte: *Corriere del Mezzogiorno*].

5. Considerazioni conclusive

Allo stato non mi sembra sia possibile esprimere un giudizio definitivo sulla riforma della governance degli Atenei, che risulta essere non solo tutt'ora in corso, ma per molti versi ancora molto 'fluida' nelle previsioni normative, come dicevo all'inizio del mio intervento. Non mi riferisco solo alla recente vicenda della proroga dei Rettori, ma anche al sovrapporsi dei lavori di due distinti "gruppi di studio" (o due commissioni di lavoro), uno dei quali molto numeroso (con ben 18 membri).

Al momento si può ragionare solo su quello che è già emerso, il che si riduce in gran parte alla cd. proposta "Galli Della Loggia" e a quello che risulta dalle vicende parlamentari, oltre a qualche notizia trapelata attraverso la stampa. Sulla base di questi pochi, ma significativi elementi si può provare a dare una risposta alla domanda che è stata posta in apertura: "*Il sistema di governance degli Atenei: quali riforme?*". Infatti, se da un lato è vero che non disponiamo di dati normativi consolidati, dall'altro le

diverse proposte e le dinamiche parlamentari mostrano alcuni elementi che sembrano disvelare la direzione nella quale il Governo vorrebbe muovere con questa riforma.

In questa analisi può venirci in aiuto anche un dato ‘di contesto’: oltre alla riforma della governance, il Governo ha messo mano ad altre riforme che coinvolgono il mondo universitario. Si è parlato in proposito di “riforma a pezzi” dell’Università, se si considera anche il cambiamento che ha coinvolto le procedure di reclutamento, sia con la nuova disciplina del cd. ‘preruolo’ sia con la sostanziale abolizione dell’ASN. Anche l’ANVUR è parte importante di questo disegno di riforma di ampio respiro, visto il potere di fatto (premiare e punitivo allo stesso tempo) che questa agenzia esercita sulle istituzioni universitarie, mettendole ‘sostanzialmente’ in competizione. Per questo, gli effetti di questa riforma andrebbero letti e immaginati avendo presente anche la recente riforma dell’ANVUR (a 20 anni dalla sua istituzione) contenuta nel D.P.R. 12/2026, pubblicato in Gazzetta il 4 febbraio ed entrato in vigore il 19, che riscrive il regolamento del 2010 che disciplina funzionamento e compiti dell’Agenzia nazionale di valutazione.

La domanda alla quale, dunque, si può tentare di rispondere è *“verso quale modello di governance sembra si voglia andare alla luce delle recenti proposte di riforme?”*.

Innanzitutto, non mi sembra che l’attuale disegno di riforma sia una ‘controriforma’ che smentisca l’impianto della cd. ‘riforma Gelmini’, ma piuttosto direi una sorta di messa a punto e, per certi versi, di accentuazione di alcune caratteristiche dell’intervento del 2010. Questo non deve stupire, ma può risultare ‘politicamente’ comprensibile, se si pensa alla vicinanza ideologica tra le compagini governative di allora e di oggi. La ‘riforma Gelmini’ si fonda su alcuni assi portanti che hanno profondamente trasformato il sistema universitario italiano, tanto nella sua struttura interna quanto nei meccanismi di finanziamento e valutazione. Il primo elemento è una significativa modifica della governance degli Atenei, che ha comportato un rafforzamento del ruolo del Rettore, dei Consigli di Amministrazione e del Direttore Generale, a discapito degli organi collegiali tradizionali, come i Senati accademici.

La direzione (oggi come allora) è quella dell’accentramento delle funzioni decisionali e di introduzione di meccanismi di verticalizzazione del potere. Per fare un esempio dell’accentramento già creato dalla ‘riforma Gelmini’ si pensi alla soppressione dell’articolazione delle vecchie Facoltà in Dipartimenti, che rappresentavano uno snodo fondamentale per una

gestione amministrativa più vicina alle specifiche esigenze dei gruppi di ricerca. O si pensi anche all'accentramento della gestione della funzione di bilancio e delle politiche del personale nelle mani del Direttore Generale, rispetto alle quali i Dipartimenti rappresentano solo delle unità di servizio a cui al massimo è consentito far presente le proprie priorità. L'attuale configurazione del ruolo del Rettore si rende inidonea con una funzione che sia effettivamente solo di indirizzo (si pensi al potere disciplinare o alla sua posizione centrale tanto nel Senato Accademico quanto nel consiglio di amministrazione). Il Rettore, infatti, non è solo soggetto di guida e impulso delle attività degli organi collegiali decisionali che presiede, ma è il principale organo su cui ricade l'esecuzione, la cui funzione si traduce in una messe enorme di compiti gestionali, che solo in parte sono condivisi con i Direttori di Dipartimento. Ne è una chiara conferma l'esteso "potere di firma" che ancora oggi gli è assegnato. Un'articolazione organizzativa del genere si rende indubbiamente poco conciliabile con l'esercizio di un effettivo potere gestionale dei Dipartimenti.

La proposta di oggi assegna un maggior potere di direzione al Rettore, considerando: l'idea di allungarne la durata della carica (anche se non è ancora chiaro per quanto tempo); lo scollamento della volontà della sua riconferma da quella del corpo elettorale; la più semplice (almeno sulla carta) formazione di una maggioranza in suo favore nel CdA; il depotenziamento del Senato nell'ottica della sua sostanziale frammentazione in comitati presieduti dal Rettore; l'affidamento al Rettore della determinazione dell'indirizzo generale e strategico dell'Ateneo insieme con il Senato, profilo che mi sembra da valutare positivamente quanto alla modifica da potere di proposta a potere di nomina del Direttore Generale. Tale ultima modifica è sostanzialmente molto rilevante e tende ad accentrare, in chiave monocratica, la relazione di dipendenza del Direttore Generale dal Rettore, con l'obiettivo di creare una sinergia funzionalmente efficiente della governance apicale d'Ateneo. La nomina non è più fatta dal CdA su proposta del Rettore, sentito il parere del Senato Accademico, ma è previsto l'esautoramento del CdA del potere di nomina e il suo diretto esercizio, sentito il Senato Accademico, da parte del Rettore. Si consideri anche la modifica nel cambio della durata (prima fissata in 4 anni rinnovabili una volta), che risulta connesso alla durata della carica di Rettore, con la conservazione della conferma da parte del nuovo Rettore (art. 2 lettera n).

Quanto alla modifica delle percentuali di peso del corpo elettorale per la partecipazione alla elezione del Rettore, si tende a unificare il regime, armonizzando le diverse previsioni negli Statuti dei singoli Atenei,

fissando delle soglie limite per il corpo docente (non meno del 75%) e l'amministrazione (non più del 20%) e una soglia inderogabile per la componente studentesca (5%).

Come si è visto, a monte anche il Rettore subisce una maggiore ingerenza del MUR, segno di una visione di accentramento nazionale del potere di direzione della ricerca e della didattica universitaria, considerato che in CdA dovrebbe sedere un membro di nomina governativa e nella redazione del "*piano strategico di Ateneo*" il Rettore deve tenere conto di "*linee generali di indirizzo*" stabilite dal Ministro;

A questo punto si pongono una serie di interrogativi, rispetto ai quali non è purtroppo possibile al momento offrire una risposta definitiva:

- o il CdA sarà dotato di strumenti efficaci per scongiurare il rischio di eccessive ingerenze del MUR?
- o questo disegno di accentramento quanto è rispettoso del precetto costituzionale sancito dall'art. 33 co. 6 Cost.: "*Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*"? Questo diritto è riconosciuto sin dall'origine come libertà contro l'ingerenza di poteri politici (e religiosi) e si erge ora anche a protezione contro le interferenze, le immistioni, le intrusioni di ogni altro potere economico, sociale o culturale.
- o quanto è bilanciato un sistema che prevede che il Rettore non sia sottoposto ad una reale 'verifica' da parte del corpo elettorale (mi riferisco a quella di "metà mandato") e che di fatto assoggetti alla figura apicale organi come il CdA e il Senato?

Ma soprattutto ci si pone una domanda più generale, che è quella sottesa ad ogni intervento di riforma, ovvero: "*è davvero questa la riforma di cui ha urgente bisogno il mondo dell'Università?*". Non c'è dubbio, infatti, che il sistema universitario stia affrontando una profonda crisi, ma il dubbio, legittimo, è se un maggiore accentramento dei processi decisionali e gestionali sia in grado di risolvere i problemi (in alcuni casi annosi) degli Atenei, contribuendo a traghettarli efficacemente nella modernità, in un mondo profondamente cambiato, dove anche i paradigmi della ricerca, della didattica e della missione sociale dell'università andrebbero rivisti e adeguati. Volendo limitarsi a un esempio pratico di attualità, non sembra che la riforma che ha introdotto la ASN (anch'essa in corso di ridefinizione proprio in questi mesi) abbia risolto i problemi del reclutamento, ma sembra averne generati altri, come il dilagare delle pubblicazioni (in una sorta di perverso meccanismo che qualcuno definisce del "*publish or*

perish”) o come la difficoltà per gli Atenei di assorbire gli abilitati.

A proposito degli aspetti che coinvolgono il Senato Accademico, vi è da una parte un potenziamento delle prerogative di quest’organo ed una sua maggiore collaborazione con il Rettore, dall’altra una frammentazione, se si considerano diversi aspetti, come l’approvazione del documento di programmazione triennale su proposta del Rettore, la competenza disciplinare tolta al CdA e l’organizzazione dei lavori del Senato (un miglioramento dell’efficienza della governance?).

Infine, per quanto riguarda la riforma del CdA, vi è un depotenziamento delle competenze e una maggiore concentrazione sugli aspetti di sostenibilità finanziaria. Da qui la modifica della composizione che prevede una presenza di 11 persone. Da evidenziare la presenza di 1 componente nominato direttamente dal Ministro dell’Università e della Ricerca e il fatto che dei 5 rappresentanti del corpo docente di Ateneo il Senato Accademico ne designa soltanto 3 (e non più tutti), mentre si assegna al Rettore il potere diretto di nominare altri 2 professori.

Per concludere, ad uno sguardo di insieme, la riforma della governance universitaria si inserisce nel solco di un progressivo accentramento di competenze e poteri in capo al Rettore, già rafforzato dalle precedenti riforme. A tale tendenza fa tuttavia da contrappeso un ampliamento del ruolo decisionale del Senato Accademico, che appare destinato a incidere maggiormente nei processi strategici. La riduzione delle competenze del Consiglio di Amministrazione sembra invece rispondere all’esigenza di una governance finanziaria più rigorosa, orientata a garantire la sostenibilità economica delle iniziative dell’Ateneo e a rafforzare i meccanismi di controllo della spesa.

Quanto ai punti di forza, la riforma delinea una redistribuzione dei poteri tra Rettore, Senato Accademico e CdA volta ad affrontare alcune criticità emerse negli ultimi anni nella gestione degli Atenei, soprattutto in un contesto segnato da vincoli crescenti sul piano delle risorse, in anni di necessario contenimento della spesa.

Permangono, tuttavia, alcuni elementi di attenzione: in primo luogo, il rischio di un eccessivo accentramento dei poteri nella figura del Rettore, anche in considerazione della durata estesa del mandato (fino a 8 anni); in secondo luogo, la possibile deriva verso un modello di tipo ‘aziendale’, che potrebbe incidere negativamente sulla centralità delle linee culturali e sul sostegno alla ricerca di base.

Bibliografia:

- R. Cavallo Perin, *L'università come istituzione di libera scienza*, in *Diritto amministrativo* 31.3 (2023) 549 ss.
- A. Marra, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *Diritto amministrativo* 31.1 (2023) 135 ss.
- A. Marra, s.v. "Università e ricerca scientifica", in B.G. Mattarella, M. Ramajoli (cur.), *Enc. Dir. I tematici III. Funzioni amministrative* (Milano 2022) 1235 ss.
- A. Marra, M. Ramajoli (cur.), *Come cambia l'Università italiana* (Torino 2023)

Sitografia:

- <https://www.scuolalink.it/andu-e-mur-sintesi-del-secondo-incontro-sulla-riforma-2026>
- <https://www.roars.it/lo-scontro-tra-le-commissioni-per-la-riforma-delluniversita/>
- <https://www.andu-universita.it/2025/12/20/sullincontro-dellandu-con-mancini-segretario-generale-del-mur/>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/nel-decreto-pnrr-fa-capolino-doppio-mandato-rettori-ecco-quelli-scadenza-AIWUZqsB>
- <https://www.ilsole24ore.com/art/emendamenti-inammissibili-stop-doppio-mandato-rettori-AIakZ0uB>
- <https://www.flcgil.it/universita/le-universita-in-agonia-ma-per-la-maggioranza-di-governo-la-priorita-sembra-essere-il-mandato-dei-rettori.flc>
- https://napoli.corriere.it/notizie/cultura-e-tempo-libero/26_marzo_13/universita-no-alla-rieleggibilita-dei-rettori-stop-anche-a-lorito-e-nicoletti-c4aaaf1-43d8-4fe3-abd8-b176c97cfxIk.shtml
- <https://www.primocanale.it/commenti/64480-proroga-dei-rettori-pi%C3%B9-che-le-scadenze-il-vero-nodo-%C3%A8-il-modello-di-universit%C3%A0.html>
- <https://Ateneapoli.it/Atenei/mandato-rinnovabile-per-i-rettori-anche-per-quelli-in-carica-doppio-emendamento-alla-commissione-bilancio/>
- <https://corriereuniv.it/decreto-pnrr-gli-emendamenti-per-rendere->

rinnovabili-i-mandati-dei-rettori/

<https://ilbolive.unipd.it/it/news/universita-scuola/riforma-delluniversita-italia-preoccupa-parlamento-ue>

<https://informareonline.com/riforma-delluniversita-il-consiglio-di-amministrazione-tra-autonomia-e-ingerenze-governative/>

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/11/24/riforma-anvur-universita-controllo-governativo-news/8205687/>

<https://www.roars.it/cosa-resta-delluniversita-italiana-dopo-un-quindicennio-di-riforme/>

Riferimenti normativi:

https://parlamento19.openpolis.it/attivita_legislativa/decreti_legge/2026-19

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2025-11-10;167>

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/02/19/26G00039/SG>

Rolando Tarchi*

La riforma dell'ANVUR nel quadro dei sistemi europei di valutazione: arretramento o emancipazione?

ABSTRACT

(ITA) Il contributo analizza la riforma dell'ANVUR introdotta dal D.P.R. n. 12/2026, collocandola nel quadro delle trasformazioni dei sistemi di valutazione dell'istruzione superiore avviate con il Processo di Bologna. Muovendo dal ruolo della valutazione come strumento di regolazione indiretta, si esamina il paradigma dell'"autonomia responsabile", evidenziandone l'ambivalenza tra accountability ed eteroregolazione. La riforma viene analizzata nei suoi contenuti principali – governance, nomina degli organi, ridefinizione delle competenze — rilevando la tensione tra trasparenza procedurale e rafforzamento dell'indirizzo politico. Un'analisi comparata dei principali modelli europei di *quality assurance* (Austria, Francia, Germania, Regno Unito e altri) consente infine di collocare il caso italiano in un contesto nel quale, pur in presenza di convergenza metodologica, persistono significative differenze istituzionali legate alle tradizioni nazionali.

(ENG) This paper analyses the reform of ANVUR introduced by D.P.R. no. 12/2026, situating it within the broader transformation of higher education evaluation systems initiated by the Bologna Process. Starting from the role of evaluation as an instrument of indirect regulation, it examines the paradigm of "responsible autonomy", highlighting its ambivalence between accountability and hetero regulation. The reform is analyzed in its main features – governance, appointment procedures, redefinition of competences – revealing a tension between procedural transparency and the reinforcement of political direction. A comparative analysis of the main European quality assurance models (Austria, France, Germany, United Kingdom and others) places the Italian case within a context where, despite growing methodological convergence, significant institutional differences rooted in national traditions persist.

KEYWORDS

(ITA) ANVUR; Valutazione universitaria; Autonomia responsabile; Quasi-mercato; Quality assurance europea; Esperienze europee di valutazione.

(ENG) ANVUR; University Evaluation; Responsible Autonomy; Quasi-Market; European Quality Assurance; European Evaluation Experiences.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Università di Pisa. Presidente dell'Associazione di Diritto comparato ed europeo. Segretario generale CASAG (Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica).

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Una premessa: la valutazione come strumento di governo dei sistemi universitari – 3. La valutazione del sistema di alta formazione ed il concetto di autonomia responsabile: nuovo paradigma o ripetizione di un mantra? – 4. Il D.P.R. n. 12/2026: finalità e contenuti della riforma – 4.1. Revisione del sistema di governance – 4.2. Prospettiva europea e revisione del sistema delle competenze – 5. Le agenzie di valutazione dell'istruzione superiore e della ricerca in Europa: modelli istituzionali, autonomia e impatto sui sistemi universitari – 5.1. Quadro europeo: organismi, standard e indirizzi comuni – 6. Il modello austriaco – 6.1. Funzioni dell'Agenzia e modello di regolazione – 7. Il sistema di valutazione nell'esperienza francese – 7.1. Le funzioni dell'Hcéres (cenni) – 8. La peculiare esperienza della Germania – 9. L'esperienza svedese – 10. L'esperienza del Belgio – 10.1. La comunità francofona – 11. Il modello dei Paesi Bassi e delle Fiandre (NVAO) – 12. Il sistema spagnolo (ANECA e agenzie regionali) – 13. Il modello portoghese – 14. Il modello britannico – 15. Analisi comparata dei modelli europei – 16. Considerazioni conclusive - Appendice tabellare: Le agenzie di valutazione dell'istruzione superiore e della ricerca in Europa - Riferimenti bibliografici.

1. *Considerazioni introduttive*

L'occasione di parlare dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è offerta dall'entrata in vigore del D.P.R. 7 gennaio 2026, n. 12 che ha modificato in modo significativo il precedente D.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76, "Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286", ovvero della principale fonte di disciplina dell'ente di cui qui si tratta. A distanza di 15 anni dall'istituzione dell'Agenzia si è così inteso, tenendo conto dell'esperienza nel tempo maturata, razionalizzare il sistema, modificandone alcuni profili in maniera incisiva senza, tuttavia, ribaltarne le coordinate generali, oggetto, nel tempo di valutazioni anche profondamente critiche di una parte dell'accademia.

Siamo in presenza, allo stato, dell'unica riforma compiutamente realizzata tra quelle proposte e ancora in corso di approvazione (come nel caso della modifica delle regole sul reclutamento del personale docente delle università) o, al momento, soltanto annunciate dal Ministero dell'università e dal Governo in carica (secondo quanto risulta a proposito del sistema di governance degli atenei); per tale ragione, l'analisi può

fondarsi su un quadro normativo ormai vigente e non su mere prospettive che devono ancora essere confermate in via definitiva.

Non sembra tuttavia utile limitarsi a un' esegesi puntuale delle modifiche introdotte nel 2026, impostazione che offrirebbe solo una lettura riduttiva e formalistica delle revisioni apportate; appare invece preferibile cogliere l'occasione per sviluppare alcune considerazioni di maggiore respiro sul sistema della valutazione della didattica e della ricerca universitaria, di cui ANVUR è divenuta progressivamente il fulcro, ripercorrendo al contempo le tappe attraverso le quali tale sistema si è consolidato nel tempo. Non mancherà, poi, un confronto del sistema italiano con quelli delle altre principali esperienze europee per verificare i caratteri, i pregi ed i limiti del nostro modello rispetto a quelli adottati in altri contesti.

Questa mia impostazione si fonda su una premessa per niente marginale. Solo in apparenza, infatti, il tema affidatomi potrebbe essere considerato secondario rispetto ad altri oggetto di discussione odierna. In realtà, l'introduzione dell'Agenzia (da qui ANVUR) ha prodotto ricadute profondissime sul mondo accademico, determinando un mutamento radicale dei costumi universitari e del sistema dell'alta formazione e della ricerca nel suo complesso. Ciò è evidente innanzitutto a livello dei comportamenti individuali: i ricercatori e i docenti, da un certo momento in poi, hanno dovuto confrontarsi con la misurazione sistematica della propria attività, spesso secondo parametri quantitativi (o prevalentemente tali) come condizione per continuare a svolgere funzioni tradizionali, tra cui la partecipazione a commissioni di concorso (ASN e concorsi locali) o l'inclusione nei collegi di dottorato di ricerca¹. Un esempio su tutti: la rincorsa a pubblicare sulle c.d. riviste di fascia A per rispettare uno degli indicatori quantitativi espressamente previsti, ha innescato una spirale senza fine, che tra i suoi effetti negativi ha prodotto la moltiplicazione ingiustificata, in quanto non sorretta da un'effettiva tradizione e validità scientifica, di questa tipologia di riviste. Una conseguenza perversa che meriterebbe un'attenta riconsiderazione per non svilire le finalità, astrattamente condivisibili, della scelta originaria.

Ma l'impatto della valutazione non si esaurisce nella dimensione individuale. Esso ha inciso in modo decisivo sull'intero sistema universitario,

¹ In sintesi, l'introduzione dell'ANVUR ha modificato profondamente le pratiche della comunità accademica, determinando, quali conseguenze principali una maggiore attenzione alla continuità della produzione scientifica, alla centralità delle sedi editoriali, alle riviste di fascia A, all'impatto non trascurabile sulle dinamiche delle carriere accademiche. In tal modo il sistema di valutazione ha finito per orientare in maniera determinante le strategie della ricerca.

a partire dalle modalità di finanziamento (si pensi alla VQR, ma non soltanto) fino all'organizzazione della didattica, dei corsi di studio e dei dottorati di ricerca. In ultima analisi, la diffusione dei meccanismi valutativi ha contribuito a ridefinire in profondità la concreta attuazione del principio di autonomia universitaria, incidendo sulle scelte strategiche degli atenei e sulla distribuzione delle risorse.

Se guardiamo alle dinamiche degli ultimi anni, dopo una fase iniziale di sconcerto e in certi casi di contestazione, le nuove regole hanno prodotto un condizionamento molto forte e al momento irreversibile, dei comportamenti individuali e collettivi, in assenza, peraltro, di un miglioramento qualitativo del sistema universitario, gravato da molteplici e talora defatiganti procedure burocratiche aggiuntive, oggettivamente percepibile anche per la perdurante carenza di quelle risorse (finanziarie e umane) che sarebbero necessarie per allineare l'Italia agli altri paesi OCSE e indispensabili per consentire un effettivo salto di qualità. Con questi limiti, deve essere riconosciuto un dato di fatto; per l'università italiana esiste un discrimine temporale: prima e dopo ANVUR.

2. Una premessa: la valutazione come strumento di governo dei sistemi universitari

Per ragioni legate all'avvio del processo di Bologna alla fine del secolo scorso, con il quale, come sappiamo, si è inteso avviare un percorso sovranazionale di riforma dei sistemi di istruzione superiore della regione geografica europea sotto l'egida del Consiglio d'Europa e che di fatto coinvolge anche (ma non solo) tutti gli stati membri dell'Unione europea, il cui obiettivo era quello di realizzare, entro il 2010, lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA - *European Higher Education Area*), nel corso degli ultimi due decenni, la valutazione si è progressivamente affermata come uno degli strumenti centrali di governo dei sistemi universitari nelle democrazie contemporanee.

Tale evoluzione non può essere letta unicamente in chiave tecnica, come semplice affinamento di strumenti di misurazione delle *performance* accademiche, ma deve essere ricondotta a una più ampia trasformazione dei modelli di regolazione pubblica, in cui la produzione di indicatori, *ranking* e procedure comparative assume una funzione decisiva nella definizione delle politiche universitarie. La valutazione, in altri termini, si configura

sempre più come un dispositivo di indirizzo, capace di orientare le scelte degli attori istituzionali e di incidere sulla stessa configurazione del sistema.

In questa prospettiva, essa non si limita a descrivere la realtà, ma contribuisce a plasmarla, incidendo sui comportamenti delle università, dei dipartimenti e dei singoli studiosi. L'introduzione di criteri valutativi standardizzati e la loro connessione con meccanismi premiali determinano, infatti, un effetto conformativo, che tende a orientare le strategie di ricerca, le politiche di reclutamento e le scelte organizzative degli atenei. Ne è derivata una progressiva espansione dei meccanismi valutativi, diventati in breve tempo uno strumento di regolazione indiretta, spesso più incisivo delle tradizionali forme di intervento normativo.

È in tale contesto che si colloca la creazione dell'ANVUR la quale rappresenta il punto di approdo del processo di istituzionalizzazione della valutazione in Italia. La genesi dell'Agenzia si inserisce in un percorso riformatore che prende avvio con il decreto-legge n. 262 del 2006, adottato dal Governo Prodi II su impulso del Ministro dell'università Fabio Mussi. L'art. 2, comma 140, del d.l. n. 262 rappresenta la disposizione istitutiva dell'ANVUR e si caratterizza per una struttura normativa volutamente essenziale, che si limita a delineare i tratti fondamentali dell'Agenzia, rinviando alla successiva fonte regolamentare la definizione puntuale del suo assetto organizzativo e funzionale. In particolare, la norma istituisce l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca quale soggetto unitario preposto allo svolgimento delle attività di valutazione delle università e degli enti pubblici di ricerca, ponendo così le basi per la costruzione di un sistema integrato di valutazione, in grado di superare la precedente frammentazione istituzionale.

In questa prospettiva, la disposizione prevede il venir meno degli organismi preesistenti (segnatamente il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario e il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca) con la concentrazione delle relative funzioni in capo a un unico ente, secondo una logica di razionalizzazione e coordinamento delle attività valutative. Al tempo stesso, il legislatore individua una serie di criteri direttivi di carattere generale, destinati a orientare la disciplina attuativa, tra i quali assumono particolare rilievo la previsione di un'adeguata autonomia organizzativa, amministrativa e contabile dell'Agenzia, la necessità di assicurare un elevato profilo tecnico-scientifico dei componenti dei suoi organi, nonché l'adozione di metodologie di valutazione trasparenti e coerenti con gli standard internazionali, oltre a stabilire in maniera espressa con una previsione alquanto discutibile (comma 139), che i risultati delle

attività di valutazione dell'Anvur costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca, un profilo sul quale avremo modo di ritornare più avanti. Con riguardo alla struttura organizzativa la previsione del comma 140 si limitava a prevedere che i componenti dell'organo direttivo dell'agenzia fossero nominati con decreto del presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'università, previo parere delle commissioni parlamentari competenti, formulata sulla base di un elenco di persone, definito da un comitato di selezione, che rimane valido per tre anni. Si aggiungeva che la durata del mandato dei suddetti componenti fosse di quattro anni. Per il resto la fonte primaria operava la scelta di demandare a un regolamento governativo, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Agenzia. Si trattava, dunque, di un regolamento di delegificazione, chiamato a intervenire su ambiti di particolare rilevanza sistemica, quali la struttura dell'ente, le modalità di esercizio delle funzioni valutative e, indirettamente, gli effetti della valutazione sui meccanismi di finanziamento e sul funzionamento complessivo del sistema universitario. Ne deriva una scelta legislativa che, pur coerente con l'esigenza di flessibilità e adattabilità dello strumento regolatorio, solleva non trascurabili questioni sotto il profilo della riserva di legge, nella misura in cui affida a una fonte secondaria la definizione di profili essenziali di un settore strategico per l'ordinamento.

Questa delega trovò compimento con il regolamento attuativo di cui al d.P.R. n. 76 del 2010, emanato durante il Governo Berlusconi IV, artefice il Ministro Mariastella Gelmini. Due osservazioni paiono necessarie. La prima di natura politico-fattuale: il processo in questione si caratterizza per una significativa continuità politico-istituzionale, poiché l'introduzione della valutazione come asse portante del sistema universitario è stata operata da un governo di centro-sinistra, mentre l'avvio effettivo del nuovo sistema deriva dalla scelta di un governo di centro-destra; la condivisione del percorso ad opera di maggioranze politiche differenti e polarizzate tra loro, conferma la natura trasversale di tale opzione riformatrice, poi confermata dai successivi governi e relativi ministri dell'Università.

L'altra osservazione è di natura prettamente giuridica; non si può non osservare come la scelta di ricorrere a un regolamento di delegificazione per disciplinare in modo puntuale l'organizzazione e le funzioni dell'Agenzia sollevi rilevanti questioni sotto il profilo della riserva di legge. La scelta di demandare alla fonte regolamentare la definizione di aspetti essenziali, quali la struttura dell'ente, le modalità di funzionamento e, soprattutto, il ruolo

della valutazione nei processi di allocazione delle risorse e nella definizione degli equilibri del sistema universitario si configura come una parziale elusione della riserva di legge, certamente relativa, in materia di organizzazione amministrativa e, più in generale, un'attenuazione del ruolo del Parlamento nella disciplina di un settore strategico, con conseguente compressione delle garanzie proprie del principio democratico. La questione del rapporto tra fonti di disciplina si è riproposta con riguardo al processo di approvazione del d.p.r. n. 12/2026. In questa occasione, nel parere reso sullo schema di regolamento (Cons. Stato, Sez. atti normativi, parere n. 00890/2025, 23 settembre 2025), il Consiglio di Stato ha infatti chiarito come l'effetto di delegificazione previsto dall'art. 2, comma 140, del d.l. n. 262 del 2006 dovesse ritenersi ormai esaurito con l'adozione del regolamento del 2010, il quale ha già operato la sostituzione della disciplina legislativa con quella regolamentare nei limiti consentiti dalla norma di delega. Ne consegue che un ulteriore intervento normativo, pur fondato sulla medesima base legislativa, non può essere qualificato come regolamento di delegificazione, ma deve essere ricondotto alla categoria dei regolamenti ordinari, privi di capacità innovativa rispetto al riparto delle fonti.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato, in particolare, che la delegificazione costituisce un fenomeno a carattere puntuale e non reiterabile, destinato a esaurire i propri effetti con il primo esercizio della potestà regolamentare, salvo una nuova e specifica previsione legislativa che autorizzi espressamente ulteriori interventi sostitutivi della legge. In assenza di tale previsione, il regolamento successivo non può incidere su materie già sottratte alla disciplina legislativa se non nei limiti propri della normazione secondaria, dovendo rispettare tanto la cornice tracciata dalla legge quanto quella già definita dal regolamento di delegificazione originario.

Tale rilievo non assume un significato meramente classificatorio, ma incide direttamente sulla corretta individuazione della fonte del potere regolamentare e, conseguentemente, sulla legittimità complessiva dell'intervento. La qualificazione in termini di regolamento ordinario comporta, infatti, una più stringente sottoposizione ai principi di legalità e gerarchia delle fonti, con la conseguenza che eventuali innovazioni di sistema o modifiche sostanziali dell'assetto dell'Agenzia non possono essere introdotte in via regolamentare, ma richiedono un previo intervento del legislatore. In questa prospettiva, il parere del Consiglio di Stato si è posto come un importante elemento di chiarificazione, volto a delimitare l'ambito della potestà regolamentare e a ricondurre l'evoluzione dell'ANVUR entro coordinate coerenti con i principi costituzionali in materia di fonti

del diritto, delimitando nel caso di specie la discrezionalità della fonte regolamentare indirizzandone puntualmente i contenuti.

Tornando alla genesi del nuovo sistema di valutazione, la nascita dell'ANVUR deve inoltre essere letta alla luce di un più ampio ciclo di riforme che ha interessato il sistema universitario italiano e che trova nel 2010 un momento di sintesi e di consolidamento. In tale anno, infatti, l'istituzione dell'Agenzia si accompagna all'approvazione della legge n. 240, che interviene in modo incisivo su due ulteriori pilastri fondamentali del sistema: la governance degli atenei e le procedure di reclutamento del personale docente. Si delinea così un modello complessivo fondato su tre assi portanti (valutazione, governance e reclutamento) che hanno ridisegnato in profondità l'assetto dell'università italiana e che, non a caso, costituiscono ancora oggi un tema centrale del dibattito politico e accademico, nella prospettiva di possibili interventi di revisione ulteriore. L'istituzione dell'ANVUR e, più in generale, il ciclo di riforme culminato nella legge n. 240 del 2010 possono essere ricondotti, in una prospettiva di lungo periodo, all'affermazione anche nel contesto italiano di un paradigma di matrice neoliberale nella regolazione dei sistemi universitari. Tale paradigma, diffusosi a partire dagli anni Novanta nei principali ordinamenti occidentali, si fonda sull'idea che l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici possano essere accresciute attraverso l'introduzione di meccanismi di tipo competitivo, pur in assenza di un vero e proprio mercato. È in questa chiave che va letta la progressiva trasformazione dell'università da istituzione prevalentemente autoregolata, fondata su logiche di autonomia accademica e cooperazione scientifica, a sistema governato mediante strumenti indiretti di regolazione, tra i quali la valutazione assume un ruolo centrale.

In tale contesto, la categoria del "quasi-mercato" consente di descrivere con particolare efficacia l'assetto che si viene progressivamente delineando. Con tale espressione si fa riferimento a un modello istituzionale ibrido, nel quale i finanziamenti restano prevalentemente pubblici e le regole sono fissate dallo Stato, ma l'allocazione delle risorse e gli incentivi al comportamento sono affidati, almeno in parte, a meccanismi concorrenziali intenzionalmente costruiti dal decisore pubblico. Non si tratta, dunque, di un mercato in senso proprio, poiché mancano sia la piena libertà dei prezzi sia un finanziamento integralmente privato della domanda; ma non è neppure un sistema amministrato puro, fondato su trasferimenti storici garantiti e programmazione centralizzata. È, piuttosto, uno spazio regolato in cui la concorrenza è introdotta e governata al fine di orientare i

comportamenti degli attori istituzionali.

In questa prospettiva, l'ANVUR si configura come l'infrastruttura tecnico-istituzionale deputata a rendere operativi questi meccanismi, producendo indicatori, classificazioni e giudizi comparativi che consentono di differenziare gli atenei e di orientarne i comportamenti. La valutazione non opera, dunque, soltanto come strumento conoscitivo, ma come leva di governo, nella misura in cui i suoi esiti vengono collegati, in modo più o meno diretto ai processi decisionali relativi al finanziamento e alla reputazione delle istituzioni universitarie. Per questo si ricorre alla definizione di "quasi mercato", che esplicita come l'allocazione delle risorse e il posizionamento degli attori non dipendono da dinamiche di domanda e offerta in senso stretto, ma da procedure amministrative che simulano gli effetti della competizione.

La legge n. 240 del 2010 si inserisce coerentemente in questo disegno, intervenendo sugli altri due pilastri del sistema – governance e reclutamento – in modo da renderli compatibili con la logica competitiva sottesa al modello. Da un lato, la riforma della governance rafforza i poteri degli organi di vertice degli atenei, riducendo gli spazi di rappresentanza collegiale e introducendo modelli decisionali più accentrati, funzionali a una gestione strategica orientata ai risultati. Dall'altro lato, la ridefinizione delle procedure di reclutamento, con l'introduzione di meccanismi nazionali di abilitazione e criteri standardizzati di valutazione scientifica, mira a rendere più comparabili le carriere accademiche e a inserirle in un circuito competitivo più ampio.

Il tratto distintivo di questo modello risiede, dunque, nella combinazione tra autonomia formale delle istituzioni e forte eteroregolazione attraverso strumenti di valutazione e incentivazione. Le università sono chiamate a operare come attori autonomi, responsabili delle proprie scelte organizzative e scientifiche, ma al tempo stesso sono sottoposte a un sistema di vincoli e stimoli che ne orienta profondamente le strategie. La competizione per le risorse, in particolare per la quota premiale del finanziamento pubblico, e per il riconoscimento reputazionale diviene così il principale motore del cambiamento.

Non mancano, tuttavia, rilievi critici rispetto a tale impostazione. In primo luogo, è stato osservato come il modello del quasi-mercato rischi di produrre effetti distortivi, incentivando comportamenti opportunistici e una standardizzazione delle attività di ricerca e didattica, a scapito della loro qualità intrinseca e della pluralità degli approcci scientifici. In secondo luogo, la centralità della valutazione quantitativa può determinare una sovrarappresentazione di determinati ambiti disciplinari – in particolare

quelli più facilmente misurabili secondo indicatori bibliometrici – e una marginalizzazione di altri, come le scienze umane e sociali.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo critico, particolarmente enfatizzato nella riflessione più recente: il modello di quasi-mercato incentiva in modo significativo la ricerca di risorse esterne, provenienti non solo da finanziamenti pubblici competitivi, ma anche da soggetti privati, imprese e fondazioni. Poiché la capacità di attrarre tali risorse diviene un indicatore rilevante di successo istituzionale, il sistema tende a premiare le aree disciplinari caratterizzate da maggiore trasferibilità tecnologica e applicativa, rafforzando ulteriormente il peso delle discipline tecnico-scientifiche, ingegneristiche e biomediche, e producendo, per converso, uno svantaggio strutturale per le aree letterarie, umanistiche e teoriche, nelle quali la finanziabilità esterna è fisiologicamente più limitata. Ne deriva il rischio di una progressiva distorsione delle priorità scientifiche e di un orientamento strategico degli atenei verso i settori più “finanziabili”, piuttosto che verso quelli culturalmente e socialmente necessari.

Infine, il rafforzamento dei meccanismi competitivi può accentuare le disuguaglianze tra atenei, consolidando posizioni di vantaggio e rendendo più difficile il recupero per le istituzioni meno dotate di risorse. In questa prospettiva, l'ANVUR e la legge n. 240 del 2010 appaiono come elementi di un medesimo disegno riformatore, ispirato all'introduzione di logiche di mercato all'interno di un sistema formalmente pubblico, i cui effetti continuano oggi a costituire oggetto di un intenso dibattito teorico e istituzionale.

Anticipando un profilo che sarà ripreso anche in seguito, il combinato disposto della fonte legislativa e di quella regolamentare, in punto di natura giuridica ha configurato l'ANVUR come ente pubblico dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, ma sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'università e della ricerca. Tale configurazione consente di escludere che essa possa essere qualificata come una vera e propria autorità amministrativa indipendente, dovendo piuttosto essere ricondotta nell'ambito degli enti pubblici strumentali inseriti nel sistema dell'amministrazione statale. Questo dato, che differenzia in misura significativa l'Anvur rispetto ad enti omologhi di altre esperienze europee, assume particolare rilievo, poiché incide direttamente sulla definizione del ruolo dell'Agenzia e sulla valutazione del suo grado di autonomia rispetto all'indirizzo politico.

Proprio il rapporto tra autonomia e vigilanza ministeriale rappresenta uno dei nodi più problematici emersi nel dibattito dottrinale e istituzionale e si presenta come una delle questioni di maggiore rilievo, sia sotto il

profilo teorico che pratico. Da un lato, l'esigenza di garantire l'oggettività e l'imparzialità della valutazione sembrerebbe richiedere un elevato grado di indipendenza dell'Agenzia; dall'altro, la sua collocazione all'interno dell'amministrazione statale e il legame con il Ministero hanno posto sin dall'inizio interrogativi circa la reale capacità di sottrarsi alle dinamiche dell'indirizzo politico. Ne deriva una tensione strutturale, che attraversa l'intero modello di valutazione e che costituisce una delle principali chiavi interpretative per comprendere le criticità e le prospettive evolutive dell'ANVUR nel sistema universitario italiano.

3. La valutazione del sistema di alta formazione ed il concetto di autonomia responsabile: nuovo paradigma o ripetizione di un mantra?

Prima di procedere ad un'analisi del sistema italiano della valutazione ed in particolare del ruolo esercitato dall'Anvur, pare opportuno premettere qualche riferimento ad una nozione diventata ormai di uso comune e che viene frequentemente richiamata come un principio, che è al tempo stesso anche una finalità, in quanto in grado di orientare atteggiamenti e dinamiche concrete, quella di autonomia responsabile. Si tratta di un concetto relativamente nuovo, che emerge nel nostro Paese in stretta connessione con la progressiva istituzione e consolidamento dei sistemi di valutazione della ricerca e della didattica, il cui snodo fondamentale è rappresentato dalla creazione dell'ANVUR. L'introduzione di un'agenzia nazionale di valutazione, insieme alla strutturazione di procedure periodiche di misurazione delle *performance* scientifiche e formative, segna infatti il passaggio da un modello di autonomia prevalentemente "garantita", radicato nella tradizione costituzionale della libertà della scienza e dell'autogoverno accademico, a un modello di autonomia "condizionata" da meccanismi di *accountability* e di verifica dei risultati. In questa prospettiva, l'autonomia non viene più concepita come mera sfera di indipendenza dagli indirizzi governativi, ma come spazio operativo che deve essere giustificato e legittimato attraverso la dimostrazione di efficienza, qualità e impatto, secondo parametri definiti a livello centrale.

Nella lettura proposta in particolare da Antonio Felice Uricchio, tale evoluzione appare coerente con le trasformazioni della società della conoscenza e con la crescente rilevanza economica e sociale dell'università: l'autonomia diventa una risorsa strategica, necessaria per consentire agli

atenei di differenziarsi, innovare e competere a livello internazionale, mentre la responsabilità – attuata attraverso la valutazione – costituisce la condizione di legittimazione dell’uso di risorse pubbliche e della rilevanza pubblica dell’istituzione universitaria. In questo quadro, i sistemi di valutazione non sono concepiti come strumenti limitativi, ma come dispositivi funzionali al miglioramento della qualità, alla trasparenza e all’allocazione razionale delle risorse.

Analoga impostazione si rinviene, con accenti più marcatamente orientati al tema del merito e della competizione, nella riflessione di Giuseppe Valditara, il quale interpreta i meccanismi di valutazione e il collegamento tra risultati e finanziamento come strumenti indispensabili per superare le storiche criticità del sistema italiano – localismo, cooptazione, scarsa mobilità – e per costruire un’università realmente meritocratica e competitiva. In tale prospettiva, autonomia e controllo non si pongono in rapporto antitetico, ma costituiscono elementi complementari di un sistema orientato alla qualità: gli atenei mantengono libertà organizzativa e scientifica, ma devono rispondere dei risultati conseguiti, in un quadro in cui la valutazione assume una funzione strutturale di indirizzo delle politiche pubbliche.

Tuttavia, proprio questo assetto fa emergere una asimmetria istituzionale che rappresenta il nucleo problematico del concetto di autonomia responsabile. L’autonomia è formalmente attribuita agli atenei e si esplica sul piano delle decisioni decentrate (nella definizione dell’offerta formativa, nelle scelte di ricerca, nell’organizzazione interna) mentre la responsabilità è costruita e fatta valere a livello centrale, attraverso sistemi di valutazione definiti dall’ANVUR e mediante decisioni ministeriali che incidono direttamente sulla distribuzione delle risorse, in particolare attraverso la quota premiale del finanziamento pubblico. Ne deriva un modello in cui la libertà decisionale degli atenei risulta progressivamente orientata, e in parte vincolata, da criteri, indicatori e obiettivi stabiliti esternamente.

È su questo punto che si innestano le principali letture critiche, tra le quali quelle di Emilio Castorina e Claudio De Fiores, che interpretano l’autonomia responsabile come un dispositivo di governance piuttosto che come una mera evoluzione del principio autonomistico. Secondo tali autori, i sistemi di valutazione e il finanziamento competitivo non si limitano a verificare ex post i risultati, ma incidono ex ante sulle scelte degli atenei, orientandone strategie, priorità scientifiche e modelli organizzativi. L’autonomia risulta così “condizionata” o “apparente”, in quanto esercitata

entro cornici sempre più stringenti definite a livello centrale: la responsabilità si traduce in obblighi di risultato che, pur senza imporre direttamente contenuti o decisioni, producono una forma di eterodirezione indiretta. In questa prospettiva, la valutazione tende a trasformarsi da strumento tecnico di misurazione della qualità a meccanismo di governo del sistema universitario, capace di incidere sulla distribuzione delle risorse, sulla gerarchizzazione degli atenei e, indirettamente, anche sulle scelte individuali dei ricercatori.

In conclusione, proprio alla luce di queste tensioni, il concetto di autonomia responsabile appare suscettibile di una valutazione più problematica. Esso si presenta infatti come una categoria intrinsecamente vaga e indeterminata, capace di legittimare assetti molto diversi tra loro: da un lato, può essere inteso come equilibrio virtuoso tra libertà e *accountability*; dall'altro, può fungere da formula elastica attraverso cui si giustificano processi di crescente eterodirezione del sistema universitario. In particolare, la centralità dei meccanismi di valutazione, considerati formalmente tecnici e neutrali, rischia di operare come copertura di scelte politiche sostanziali, relative alla distribuzione delle risorse, alla definizione delle priorità scientifiche e alla configurazione complessiva del sistema. In tal senso, più che chiarire i rapporti tra autonomia e controllo, la nozione di autonomia responsabile tende a opacizzarli, rendendo meno visibile il livello politico delle decisioni e contribuendo a spostarlo sul terreno, apparentemente oggettivo, della valutazione tecnica.

Il quadro delle competenze e delle funzioni dell'ANVUR si comprende pienamente solo se lo si collega al paradigma dell'autonomia responsabile, che ne costituisce il presupposto teorico e, al tempo stesso, il principale terreno di applicazione. Se, infatti, l'autonomia degli atenei viene ridefinita come libertà decisionale accompagnata da obblighi di rendicontazione, è proprio attraverso l'attività dell'Agenzia che tale responsabilità prende forma concreta, trasformandosi in un insieme strutturato di procedure, indicatori e verifiche. In questo senso, l'ANVUR non si limita a svolgere funzioni tecniche, ma diventa il perno attraverso cui l'autonomia universitaria viene misurata, valutata e, in ultima analisi, orientata.

Le attività dell'Agenzia si articolano lungo alcune direttrici fondamentali. In primo luogo, essa è chiamata a svolgere la valutazione della ricerca, principalmente attraverso la VQR, che costituisce il più rilevante esercizio periodico di misurazione della qualità scientifica degli atenei e degli enti di ricerca. A ciò si affianca il ruolo di accreditamento dei corsi di studio e delle sedi universitarie, che incide direttamente sull'offerta formativa, condizionandone la struttura e i requisiti di qualità. Un'ulteriore funzione

è rappresentata dal coordinamento dei nuclei di valutazione interni, attraverso cui si realizza un sistema multilivello di controllo, in cui la dimensione locale è integrata e ricondotta a standard nazionali. Di particolare rilievo è poi l'attività di definizione di criteri e indicatori di valutazione, che costituisce il vero cuore regolativo del sistema, in quanto determina i parametri attraverso cui vengono misurate le *performance* accademiche. Infine, l'Agenzia svolge compiti di analisi complessiva del sistema universitario e della ricerca, contribuendo alla produzione di conoscenza istituzionale utilizzata per orientare le politiche pubbliche.

Nel loro insieme, queste funzioni delineano un ruolo che può essere qualificato come regolazione tecnica dell'intero sistema universitario: l'ANVUR non esercita poteri direttamente normativi o decisionali in senso stretto, ma incide profondamente sulle scelte degli attori attraverso la costruzione dei criteri valutativi e dei meccanismi di verifica.

Tale ruolo emerge con particolare evidenza nel rapporto tra valutazione e finanziamento, che rappresenta uno degli snodi più rilevanti dell'attuale assetto. I risultati delle attività valutative costituiscono infatti un criterio determinante per l'allocazione delle risorse pubbliche: essi incidono sulla distribuzione della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) e orientano, in misura crescente, anche il finanziamento degli enti di ricerca. In questo modo, la valutazione assume una funzione che trascende la mera misurazione della qualità, trasformandosi in un vero e proprio strumento di governo finanziario del sistema universitario. Non si limita a registrare le *performance*, ma contribuisce a plasmarle, incentivando determinati comportamenti e strategie organizzative.

Proprio questa centralità della valutazione ha alimentato un articolato dibattito critico. Tra i rilievi più ricorrenti vi è quello relativo alla limitata indipendenza dell'Agenzia, la cui collocazione istituzionale e le modalità di nomina dei vertici ne renderebbero problematico il pieno distacco dall'indirizzo politico. A ciò si aggiunge la critica alla centralizzazione del sistema di valutazione, che tende a comprimere la diversità degli atenei e a ricondurre la pluralità delle esperienze accademiche a schemi uniformi. Particolarmente discussa è poi l'adozione di indicatori quantitativi, ritenuti inadeguati a cogliere la complessità della produzione scientifica e potenzialmente distorsivi rispetto alle finalità della ricerca. Infine, il collegamento tra valutazione e finanziamento viene visto da molti come un meccanismo che accentua le disuguaglianze tra atenei e rafforza dinamiche competitive non sempre coerenti con la funzione pubblica dell'università.

In conclusione, l'ANVUR si configura oggi come uno dei principali strumenti di governance del sistema universitario italiano, attraverso il

quale si intende realizzare in concreto il paradigma dell'autonomia responsabile. Il sistema di valutazione ha indubbiamente introdotto elementi di maggiore trasparenza e ha rafforzato l'esigenza di responsabilità nell'uso delle risorse pubbliche; al tempo stesso, esso ha aperto un dibattito di fondo sul rapporto tra autonomia universitaria, valutazione e politiche pubbliche dell'istruzione superiore. È proprio in questo intreccio – tra dimensione tecnica e dimensione politica, tra misurazione e indirizzo – che si gioca oggi il significato stesso dell'autonomia degli atenei nello Stato contemporaneo.

4. Il D.P.R. n. 12/2026: finalità e contenuti della riforma

Il D.P.R. n. 12/2026 realizza una revisione incisiva dell'ANVUR sotto il profilo organizzativo, intervenendo in modo significativo sulla struttura degli organi dell'Agenzia e, in particolare, sul Consiglio direttivo, sul Presidente, sul Comitato consultivo e sull'assetto amministrativo interno. La riforma non incide sul fondamento legislativo dell'Agenzia, ma opera interamente sul piano regolamentare, modificando il D.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 140, del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262; sui contenuti della riforma ha esercitato una qualche influenza il parere obbligatorio reso dal Consiglio di Stato (parere n. 890/2025, adunanza 23 settembre 2025), nel quale sono stati formulati numerosi rilievi, dei quali soltanto alcuni sono stati presi in considerazione, in quanto non ostativi sul piano della legittimità formale dell'atto. Di alcuni di questi rilievi daremo conto nelle note di questo paragrafo².

Il regolamento del 2010 disciplina struttura e funzionamento dell'Agenzia "ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262", e tale fondamento non viene alterato dalla riforma del 2026. Il riferimento resta dunque quello del D.L. 262/2006: il comma 138 prevede l'istituzione e le funzioni fondamentali dell'ANVUR; il comma 139 stabilisce il collegamento tra valutazione e finanziamento; il comma 140 attribuisce al regolamento la disciplina della struttura e delle nomine. La riforma si inserisce in questa cornice, introducendo una significativa riorganizzazione interna.

² Ad iniziare da quello, già ricordato, della natura del nuovo regolamento, del quale il Consiglio di Stato ha, in punto di legittimità, contestato la qualificazione del provvedimento come regolamento di delegificazione, chiarendo che tale effetto si è già prodotto con il d.P.R. 76/2010 e che il nuovo atto deve essere considerato regolamento ordinario ex art. 17, co. 2, l. 400/1988.

4.1. *Revisione del sistema di governance*

La riforma interviene sugli articoli 6 (Organi) e 8 (Consiglio direttivo) del d.p.r. n. 12/2026, confermando il Consiglio direttivo quale organo di indirizzo strategico, ma modificandone profondamente composizione e modalità di nomina. I componenti si riducono da sette a quattro, e la procedura di selezione viene integralmente ripensata rispetto al sistema precedente, che prevedeva una scelta all'interno di un elenco di candidati proposti da un comitato di esperti e con un limitato coinvolgimento ministeriale³.

Il nuovo art. 8 introduce una procedura articolata e pubblica: il comitato di selezione è istituito con decreto del Ministro; vengono pubblicati bandi ad evidenza pubblica in Italia e all'estero; si raccolgono candidature spontanee e segnalazioni di istituzioni scientifiche e sociali; si procede a una valutazione comparativa dei curricula; il comitato forma quattro terne, una per ciascun componente; il Ministro effettua la scelta all'interno delle terne; la nomina è formalizzata con decreto del Presidente della Repubblica⁴.

Il comitato di selezione è composto da un Presidente e da quattro membri scelti tra personalità, anche straniere, di alta e riconosciuta qualificazione ed esperienza nel campo dell'istruzione superiore della ricerca, nonché della valutazione di tali attività, provenienti da una pluralità di ambiti professionali e disciplinari (art. 8 comma 1), tra cui uno designato dal Presidente dell'Accademia dei Lincei e uno dal Presidente dell'*European Research Council*, oltre ad altri esperti nominati

³ L'art. 8 comma 3 prima della riforma prevedeva un comitato di selezione composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal Segretario generale dell'OCSE e dai Presidenti dell'Accademia dei Lincei, dell'*European research council* e del Consiglio nazionale degli studenti. Il comitato di selezione valutava le indicazioni di nominativi, con relativi curricula, fornite, sulla base di bandi ad evidenza pubblica in Italia e all'estero, dagli interessati, da istituzioni, accademie, società scientifiche, da esperti, nonché da istituzioni ed organizzazioni degli studenti e delle parti sociali e provvedeva alla stesura di elenco di nomi di non meno di dieci e non più di quindici persone, tra le quali il Ministro era poi chiamato a scegliere per formulare la sua proposta. Sul punto il parere del Consiglio di Stato è intervenuto criticamente: pur non contestando la riduzione numerica, si osserva come devono essere mantenute garanzie esplicite di equilibrio tra competenze, aree disciplinari e genere, segnalando il rischio di compressione del pluralismo. Che, inoltre, è necessario specificare i criteri di composizione e le garanzie di imparzialità del comitato, nonché evitare una eccessiva concentrazione delle nomine in capo al Ministro.

⁴ Sul punto il Consiglio evidenziava che la concentrazione della procedura presso il Ministro riduce il pluralismo delle designazioni e può incidere sull'autonomia dell'Agenzia e richiede criteri predeterminati e trasparenza nella selezione che sono stati in parte accolti.

con decreto ministeriale provvisto di ampia discrezionalità al riguardo. Esso valuta anche le indicazioni provenienti da università, accademie, società scientifiche, organizzazioni studentesche e parti sociali, ampliando la base delle candidature. Le quattro terne che devono essere predisposte dal comitato devono rispettare l'equilibrio di genere e assicurare sempre la presenza di un componente per l'insieme delle aree disciplinari individuate dal Consiglio universitario nazionale, rispettivamente: tecnico-scientifiche (01, 02, 03, 04, 08, 09), delle scienze della vita e della salute (05, 06, 07), di quelle economico-giuridiche-umanistiche (10, 11, 12, 13, 14) e per le istituzioni AFAM.

Il fondamento di tale disciplina si rinviene nel comma 140 del D.L. 262/2006, che già prevedeva selezione tramite comitato, nomina con DPR su proposta ministeriale e durata quadriennale del mandato. La riforma del 2026 persegue la finalità di rendere la procedura più rigorosa e trasparente.

La figura del Presidente è disciplinata dall'art. 7 novellato, che modifica radicalmente il sistema precedente, nel quale l'elezione spettava al Consiglio direttivo con maggioranza qualificata dei due terzi. Il Presidente è ora nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro, sentite le commissioni parlamentari ed è scelto all'interno di una terna di nomi predisposta anch'essa dal comitato di selezione nominato con decreto ministeriale⁵.

La procedura ricalca quella dei membri del Consiglio direttivo ed è fondata su pubblicità, apertura e valutazione comparativa. Il Presidente può essere anche straniero, deve possedere alta qualificazione scientifica ed esperienza nella valutazione, esercita la rappresentanza legale e l'indirizzo strategico dell'Agenzia, ed è soggetto a un regime di incompatibilità con le istituzioni valutate. L'incarico è a tempo pieno.

L'art. 11 riformato rafforza il ruolo del Comitato consultivo, composto da rappresentanti del sistema universitario, della ricerca, degli studenti e delle parti sociali. Esso esprime pareri sui programmi e sui criteri di valutazione e formula proposte al Consiglio direttivo sui metodi di valutazione, assumendo una funzione rilevante nella definizione degli indirizzi tecnici⁶. È altresì previsto che il Presidente del Comitato partecipi

⁵ Nel parere il Consiglio di stato osserva che tale modello accentua il ruolo del Ministro e attenua l'autonomia dell'Agenzia, richiedendo criteri oggettivi e predeterminati per la selezione delle candidature; che, inoltre, andava chiarita espressamente la non rinnovabilità del mandato e introdotto un limite di età, oltre a rafforzare il regime delle incompatibilità (rilievi non presi in considerazione).

⁶ Nel parere il Consiglio di stato esprime valutazione tendenzialmente favorevole su questo punto, ma raccomanda di garantire adeguata rappresentanza e rotazione delle componenti.

alle riunioni senza diritto di voto, garantendo un raccordo tra dimensione consultiva e decisionale.

La riforma interviene inoltre su aspetti rilevanti dell'organizzazione interna, modificando gli articoli 6 (Organi), 9 (Collegio dei revisori), 10 (Direttore Generale) e 12 (Organizzazione e risorse). Di questi profili non ci occupiamo, se non ricordando che tra le innovazioni principali si opera un rafforzamento della figura del Direttore Generale, configurato come vertice amministrativo dell'Agenzia, cui spetta la cura dell'organizzazione e l'esecuzione delle deliberazioni.

L'assetto organizzativo viene ulteriormente strutturato attraverso un'articolazione in aree funzionali, accompagnata da una disciplina più dettagliata del personale e dall'introduzione di nuove regole contabili. Ne deriva un modello amministrativo più formalizzato e strutturato, coerente con l'intenzione di un rafforzamento complessivo delle funzioni dell'Agenzia.

Il confronto con il sistema originario evidenzia una significativa discontinuità. Nel modello del 2010, la nomina degli organi era caratterizzata da una maggiore discrezionalità ministeriale, da una minore formalizzazione delle procedure di selezione, da un limitato coinvolgimento internazionale e da minori vincoli disciplinari.

Il sistema novellato introduce invece una selezione pubblica e comparativa, affidata a un comitato altamente qualificato, con formazione di terne obbligatorie, maggiore attenzione alla rappresentanza disciplinare e un accresciuto livello di trasparenza procedurale. Tuttavia, analogamente a quanto rilevato dal Consiglio di stato che richiamava le esigenze del rispetto del principio di autonomia ex art. 33 Cost. (lesa dalle previsioni che subordinavano alcune attività alla richiesta del Ministro), si deve osservare che nonostante tali innovazioni, la decisione finale resta affidata al Ministro, mantenendo una componente politica rilevante, se non determinante nella procedura di nomina, dovendosi tenere conto anche del fatto che la componente maggioritaria del comitato di selezione (tre membri su cinque) sono nominati direttamente con decreto ministeriale.

Nel complesso, la riforma del 2026 appare orientata a rafforzare la trasparenza e la qualità delle procedure di selezione, nonché a strutturare in modo più rigoroso l'organizzazione interna dell'ANVUR. Tuttavia, alcuni profili sollevano rilevanti criticità.

In primo luogo, la riduzione del numero dei componenti del Consiglio direttivo, da sette a quattro, comporta una compressione della rappresentatività dell'Agenzia, con particolare riguardo alla pluralità

delle aree disciplinari (che restano dodici), che rischia di essere meno adeguatamente riflessa nella composizione dell'organo di indirizzo.

In secondo luogo, come rilevato dallo stesso Consiglio di stato, la modifica delle procedure di nomina attribuisce al Ministro un ruolo più incisivo, sia nella scelta dei componenti del Consiglio direttivo sia, soprattutto, nella designazione del Presidente. Sebbene la fase di selezione sia resa più trasparente e aperta, la decisione finale resta concentrata in capo all'autorità politica, rafforzandone il peso complessivo, con il rischio di una compressione ulteriore dell'autonomia funzionale dell'Anvur.

Infine, la nomina ministeriale del Presidente, sottratta al Consiglio direttivo, altera l'equilibrio interno dell'Agenzia: il Presidente non è più espressione dell'organo collegiale, ma figura direttamente investita dall'esterno, con il rischio di un rafforzamento della sua posizione rispetto al Consiglio e di una attenuazione della dimensione collegiale. Viene così meno la logica del *primus inter pares*, che caratterizzava il modello precedente, e si accentua una configurazione più verticistica della governance, con il Presidente che può diventare una *longa manus* del Ministro che lo ha scelto all'interno dell'Agenzia.

In questa prospettiva, la riforma, pur introducendo elementi di maggiore formalizzazione e trasparenza sotto il profilo procedurale, sembra al contempo segnare un'evoluzione in senso più accentrato e meno rappresentativo dell'assetto dell'ANVUR, con implicazioni rilevanti per l'equilibrio tra dimensione tecnica e indirizzo politico nel governo del sistema universitario.

4.2. *Prospettiva europea e revisione del sistema delle competenze*

La riforma del 2026 rafforza in modo esplicito e sistematico la dimensione europea e internazionale dell'ANVUR, intervenendo sull'art. 1, comma 4-bis, e sull'art. 2, comma 3, del D.P.R. n. 76/2010. In base alla nuova formulazione, l'Agenzia non opera più soltanto come autorità nazionale di valutazione, ma è espressamente collocata all'interno di un più ampio spazio sovranazionale, svolgendo le proprie attività "anche a livello internazionale e dell'Unione europea", sulla base del riconoscimento da parte degli organismi competenti e dell'iscrizione nei registri internazionali delle agenzie di qualità (un punto sul quale torneremo, v. *infra* par. 5).

Questa previsione assume un rilievo particolare se letta alla luce del ruolo dell'ANVUR quale agenzia nazionale di assicurazione della qualità nell'ambito dello Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA) e

dello spazio europeo della ricerca. Il riferimento alle “migliori prassi di valutazione dei risultati a livello internazionale” e ai principi di autonomia, indipendenza, trasparenza ed efficacia, già richiamati dall’art. 2, evidenzia la volontà di allineare l’ordinamento interno agli standard europei in materia di *quality assurance*.

In questa prospettiva, l’Agenzia è chiamata a sviluppare forme strutturate di cooperazione con organismi internazionali e dell’Unione europea, nonché con le agenzie e le amministrazioni di altri Paesi e con organismi scientifici internazionali, anche attraverso lo scambio di informazioni, metodologie e buone pratiche. Si tratta di un’integrazione che non è meramente formale, ma dovrebbe incidere concretamente sulle modalità di esercizio delle funzioni valutative, imponendo l’adozione di criteri, indicatori e procedure coerenti con quelli utilizzati a livello sovranazionale.

Particolarmente significativa è la previsione secondo cui l’ANVUR può svolgere attività di valutazione anche nei confronti di istituzioni pubbliche o private di altri Paesi, con oneri a carico delle stesse. Tale disposizione segna un passaggio ulteriore: l’Agenzia non è più soltanto soggetto regolatore interno, ma può operare anche come attore in un contesto competitivo internazionale, offrendo servizi di valutazione e accreditamento. Ne deriva una duplice conseguenza: da un lato, il rafforzamento della legittimazione tecnica dell’Agenzia, che si misura con standard e pratiche internazionali; dall’altro, la sua collocazione in un sistema di relazioni che tende a uniformare i modelli di valutazione e a ridurre le specificità nazionali.

La riforma incide in maniera particolarmente significativa sull’art. 3 del D.P.R. n. 76/2010, ridefinendo il perimetro delle funzioni dell’ANVUR e, in parte, il suo stesso ruolo nel sistema. In particolare, il D.P.R. n. 12/2026 dispone l’abrogazione delle lettere d), e), f) e g) del comma 1, mentre la lettera h) viene riformulata in termini più circoscritti.

Nel sistema originario, la lettera f) attribuiva all’Agenzia il compito di elaborare, su richiesta del Ministro, i parametri di riferimento per l’allocazione dei finanziamenti statali, inclusa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi unitari relativi a specifiche tipologie di servizi. Si trattava di una funzione di particolare rilievo, che collocava l’ANVUR su un piano non solo valutativo, ma anche tecnico-programmatico, incidendo direttamente sulla definizione dei criteri economici e finanziari del sistema universitario.

La lettera g) prevedeva inoltre la valutazione dei risultati degli accordi di programma tra Stato e università, collegando l’Agenzia agli strumenti di programmazione negoziata e attribuendole un ruolo nella verifica del

contributo di tali accordi al miglioramento complessivo della qualità del sistema universitario e della ricerca.

La lettera h), nella versione originaria, estendeva ulteriormente l'ambito di intervento, attribuendo all'ANVUR la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione in termini ampi, rafforzando il legame tra valutazione e politiche pubbliche.

Con la riforma del 2026, queste funzioni vengono significativamente ridimensionate: le lettere d), e) f) e g) sono abrogate, mentre la nuova formulazione della lettera h) mantiene la valutazione dei programmi pubblici, ma la circoscrive e la coordina con i limiti posti dalla normativa primaria, in particolare con il rinvio al decreto legislativo n. 218 del 2016.

Il significato di tale intervento appare articolato. Da un lato, si determina una riduzione del ruolo dell'ANVUR nella programmazione finanziaria e nelle politiche allocative, che vengono ricondotte più chiaramente alla responsabilità del Ministero e, più in generale, della decisione politica. Dall'altro, si realizza una rifocalizzazione dell'Agenzia sulle funzioni propriamente valutative, rafforzandone il profilo tecnico e la specializzazione nella misurazione della qualità delle attività accademiche.

In questo quadro, restano centrali le funzioni che corrispondono al nucleo originario delineato dal comma 138 del D.L. 262/2006: la valutazione esterna della qualità delle attività di università, istituzioni AFAM ed enti di ricerca; l'indirizzo e il coordinamento dei nuclei di valutazione; la valutazione dell'efficienza dei programmi pubblici. A queste si affiancano, nella nuova formulazione dell'art. 3, ulteriori compiti quali la definizione di criteri e metodologie per la valutazione e l'accreditamento, la valutazione della qualità della ricerca (VQR), la definizione di standard e parametri tecnici, nonché la partecipazione alla costruzione di strumenti informativi come l'Anagrafe nazionale delle ricerche.

Nel complesso, la riforma sembra perseguire una più netta separazione tra funzione tecnica di valutazione e funzione politico-amministrativa di allocazione delle risorse, pur mantenendo un legame strutturale tra le due dimensioni.

Il collegamento tra valutazione e finanziamento rappresenta uno dei tratti più caratterizzanti del sistema e viene espressamente confermato e rafforzato dalla riforma del 2026. L'art. 4 del D.P.R. n. 76/2010, come modificato, stabilisce che i risultati dell'attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca.

Questa previsione si colloca in diretta continuità con il comma 139 del D.L. 262/2006, che aveva già introdotto il principio secondo cui la distribuzione delle risorse pubbliche deve essere ancorata ai risultati delle attività valutative. La riforma ne conferma la centralità, precisando che il Ministero può attribuire ulteriori fondi premiali alle strutture che abbiano conseguito risultati particolarmente significativi, rafforzando così la dimensione competitiva del sistema.

In tale assetto, la valutazione assume una funzione che va ben oltre la mera misurazione della qualità: anche a seguito della riforma essa resta un elemento determinante nel governo finanziario del sistema universitario, incidendo direttamente sulla distribuzione delle risorse e indirettamente sulle strategie degli atenei. I risultati delle valutazioni, in particolare quelli derivanti da esercizi come la VQR o dalle procedure di accreditamento, non si limitano a descrivere le *performance*, ma contribuiscono a orientarle, incentivando comportamenti coerenti con i criteri adottati.

Si realizza così un circuito strutturale tra valutazione, *performance* e finanziamento, nel quale gli indicatori e i parametri definiti dall'Agenzia assumono un ruolo centrale nella definizione delle priorità del sistema. Le università sono chiamate a operare in un contesto in cui la qualità, così come misurata dagli strumenti valutativi, diventa condizione per l'accesso alle risorse e per il posizionamento nel sistema.

Questo modello, certamente coerente con le tendenze prevalenti nel contesto europeo e internazionale, rafforza la dimensione dell'*accountability* e della trasparenza, ma al tempo stesso accentua il peso delle procedure valutative nel governo complessivo dell'università, rendendo sempre più stretto il nesso tra valutazione tecnica e decisione politica in materia di finanziamento.

Nel complesso, la riforma sembra dunque muoversi in una direzione ambivalente: da un lato, maggiore formalizzazione e qualità procedurale; dall'altro, una tendenziale accentuazione del controllo politico e riduzione della rappresentatività interna, con effetti rilevanti sull'equilibrio tra autonomia tecnica e indirizzo politico nel governo del sistema universitario.

5. Le agenzie di valutazione dell'istruzione superiore e della ricerca in Europa: modelli istituzionali, autonomia e impatto sui sistemi universitari

Come accennato in avvio, l'instaurazione di sistemi di valutazione della

ricerca e della formazione superiore affidata ad organismi tecnici quale l'Anvur, è da mettere in relazione con l'avvio del processo di Bologna e del tentativo operato dal Consiglio d'Europa di rendere più omogenei i sistemi universitari dei diversi stati aderenti a questa organizzazione sovranazionale, sulla base di una serie di convenzioni tra le quali la più recente è la Convenzione di Lisbona del 1997 sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea⁷.

Non è necessario approfondire il contenuto di questa e delle altre fonti sovranazionali che non creano vincoli giuridici in senso proprio, mentre è opportuno sviluppare una breve disamina del quadro di riferimento offerto dal diritto europeo. Al riguardo va ricordato come nel quadro del diritto primario dell'Unione europea, la disciplina dell'istruzione e, in particolare, dell'istruzione universitaria si colloca entro un assetto di competenze che riflette una precisa opzione di fondo: la scelta di preservare la centralità degli Stati membri, consentendo tuttavia all'Unione di esercitare una funzione di impulso, coordinamento e sostegno. Tale assetto emerge dalla lettura congiunta del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i quali delineano un modello di integrazione "debole" ma, al contempo, capace di produrre effetti sistemici significativi attraverso strumenti non vincolanti e politiche di incentivazione.

Il punto di partenza è rappresentato dalle disposizioni del TUE, che, pur non disciplinando in modo diretto il settore dell'istruzione, ne stabiliscono la cornice valoriale e teleologica. In particolare, l'art. 3, par. 3 TUE attribuisce all'Unione il compito di promuovere il progresso scientifico e tecnologico, nonché di rispettare e valorizzare la diversità culturale e linguistica degli Stati membri. Si tratta di una disposizione di rilievo, in quanto pone in tensione due esigenze solo apparentemente divergenti: da un lato, l'esigenza di costruire uno spazio europeo della conoscenza e dell'innovazione; dall'altro, la necessità di preservare le identità nazionali e le tradizioni educative. In questo equilibrio si radica la peculiarità dell'intervento europeo nel settore universitario, che non si traduce in uniformazione, ma in promozione di convergenze funzionali.

La qualificazione giuridica della competenza dell'Unione in materia di istruzione è esplicitata nel TFUE, che all'art. 6, lett. e), include tale ambito tra le competenze di sostegno, coordinamento o complemento.

⁷ Sviluppata su iniziativa del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO (Regione Europa), adottata a Lisbona l'11 aprile 1997, entrata in vigore nel 1999 e ratificata in Italia con l. n. 148 del 2002 (<https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/afam/politiche-internazionali/convenzione-di-lisbona#sezXbis>).

Questa qualificazione è decisiva, poiché esclude espressamente la possibilità di procedere ad armonizzazioni delle legislazioni nazionali. Ne deriva che l'Unione non può imporre modelli organizzativi, né incidere direttamente sui contenuti dell'insegnamento o sulle strutture istituzionali delle università. Gli Stati membri mantengono, dunque, la responsabilità primaria per la definizione dei sistemi educativi, inclusi i profili ordinamentali, la governance degli atenei, i criteri di accesso e i meccanismi di reclutamento del personale accademico. Tuttavia, proprio entro questo spazio apparentemente limitato, l'Unione ha progressivamente sviluppato una capacità di intervento indiretta ma incisiva, fondata su strumenti di coordinamento e su politiche di finanziamento.

La disposizione centrale è rappresentata dall'art. 165 TFUE, che disciplina specificamente l'istruzione. Essa stabilisce che l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità, incoraggiando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo e integrando la loro azione. Il lessico utilizzato è indicativo: non si parla di competenza legislativa piena, bensì di "contributo" e "incoraggiamento", termini che riflettono la natura accessoria dell'intervento europeo. Gli obiettivi individuati dalla norma sono tuttavia ampi e rilevanti: lo sviluppo della dimensione europea dell'istruzione, la promozione della mobilità degli studenti e dei docenti, il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio, il rafforzamento della cooperazione tra istituti di insegnamento, la diffusione delle lingue e la partecipazione dei giovani alla vita democratica. In questo elenco si coglie chiaramente come l'università rappresenti uno snodo fondamentale per la costruzione di uno spazio europeo della conoscenza, fondato sulla circolazione delle persone e delle competenze.

Particolarmente significativo è il riferimento alla mobilità e al riconoscimento dei titoli, che costituiscono due pilastri dell'azione europea in materia universitaria. Attraverso programmi di incentivazione, l'Unione ha promosso una crescente integrazione dei sistemi nazionali, favorendo la creazione di reti tra atenei e la diffusione di standard condivisi. Tuttavia, tale integrazione non avviene mediante atti vincolanti di armonizzazione, bensì attraverso strumenti di *soft law*, raccomandazioni e finanziamenti. In questo senso, il diritto dell'Unione opera come catalizzatore di processi di convergenza, piuttosto che come fonte diretta di obblighi giuridici uniformi.

Un ulteriore ambito di rilievo è rappresentato dalla politica della ricerca, disciplinata dagli artt. 179 e ss. TFUE, che coinvolge direttamente le università in quanto principali centri di produzione del sapere scientifico. L'obiettivo dichiarato è la creazione di uno Spazio europeo della ricerca,

all'interno del quale ricercatori, conoscenze e tecnologie possano circolare liberamente. In questo contesto, le università assumono un ruolo strategico, non solo come istituzioni educative, ma anche come attori centrali nei processi di innovazione e sviluppo. L'Unione promuove la cooperazione tra università, imprese e centri di ricerca, favorendo la mobilità dei ricercatori e la diffusione dei risultati scientifici. Anche qui, tuttavia, l'intervento si realizza prevalentemente attraverso programmi di finanziamento e strumenti di coordinamento, piuttosto che mediante imposizioni normative.

Dalla ricostruzione complessiva emerge con chiarezza un dato fondamentale: il diritto primario dell'Unione configura l'istruzione universitaria come un ambito in cui la sovranità degli Stati resta predominante, ma nel quale l'Unione esercita una funzione di indirizzo e coordinamento sempre più rilevante. Si tratta di un modello che può essere efficacemente descritto come "europeizzazione senza armonizzazione", in cui l'integrazione avviene attraverso strumenti flessibili e non coercitivi. Questo modello presenta indubbi vantaggi, in quanto consente di rispettare le specificità nazionali e di evitare conflitti di competenza, ma solleva anche interrogativi circa l'effettività e la coerenza delle politiche europee nel settore.

In prospettiva, la crescente interdipendenza tra sistemi universitari, alimentata dalla mobilità degli studenti e dei docenti e dalla cooperazione nella ricerca, potrebbe spingere verso forme più avanzate di integrazione. Tuttavia, qualsiasi evoluzione in tal senso dovrà confrontarsi con il limite strutturale rappresentato dalla natura delle competenze attribuite all'Unione, che, almeno allo stato attuale, non consentono interventi di armonizzazione. In questo quadro, il ruolo dell'Unione continuerà verosimilmente a svilupparsi lungo le direttrici già tracciate: incentivazione, coordinamento e promozione di standard comuni, in un equilibrio dinamico tra unità e diversità che rappresenta uno dei tratti distintivi dell'ordinamento europeo.

Alla luce di questo contesto determinato dal quadro normativo sovranazionale cui concorrono tanto il Consiglio d'Europa che l'Unione europea, può essere quindi sviluppata una disamina più articolata dei sistemi di valutazione che sono stati introdotti e degli organismi appositamente attivati per presidiare questo settore.

5.1. Quadro europeo: organismi, standard e indirizzi comuni

Come anticipato, il contesto europeo entro cui si collocano le agenzie nazionali di valutazione dell'istruzione superiore non è retto da una

disciplina unitaria di tipo strettamente gerarchico, ma da una combinazione di *soft law* del Processo di Bologna/EHEA e di atti dell'Unione europea. Sul piano politico-istituzionale, il quadro di riferimento è anzitutto lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA)⁸, governato dalle Conferenze ministeriali del Processo di Bologna⁹ e dal Bologna Follow-Up Group (BFUG)¹⁰, che monitora l'attuazione degli impegni comuni.

In tale cornice operano poi gli organismi europei specificamente dedicati alla qualità¹¹: ENQA, che riunisce le agenzie di *quality assurance*

⁸ Lo *European Higher Education Area* (Spazio europeo dell'istruzione superiore – EHEA) è il quadro di cooperazione intergovernativa istituito nell'ambito del Processo di Bologna, volto a rendere comparabili, compatibili e coerenti i sistemi di istruzione superiore dei Paesi partecipanti. Esso si fonda su strumenti comuni - quali la struttura dei cicli di studio (laurea, laurea magistrale, dottorato), il sistema dei crediti (ECTS) e i meccanismi di assicurazione della qualità - al fine di promuovere la mobilità, il riconoscimento dei titoli e la cooperazione accademica su scala europea.

⁹ Le Conferenze ministeriali del Processo di Bologna sono riunioni periodiche dei ministri responsabili dell'istruzione superiore dei Paesi partecipanti al Processo di Bologna, nelle quali vengono definiti gli indirizzi strategici e adottate le principali decisioni politiche relative allo sviluppo dello *European Higher Education Area*. Tali conferenze, che si tengono di norma ogni due o tre anni, approvano comunicati con obiettivi, priorità e linee di azione, costituendo il momento di verifica dei progressi compiuti e di rilancio del processo di integrazione europea nel settore dell'istruzione superiore.

¹⁰ Il *Bologna Follow-Up Group* (BFUG) è l'organo di coordinamento politico-operativo del Processo di Bologna, incaricato di monitorarne l'attuazione e di preparare le conferenze ministeriali dello Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA). Composto da rappresentanti dei Paesi partecipanti e della Commissione europea, nonché da organizzazioni consultive (tra cui università, studenti e stakeholders), il BFUG svolge funzioni di indirizzo, coordinamento e verifica, operando attraverso gruppi di lavoro tematici e assicurando la continuità del processo tra una conferenza ministeriale e l'altra.

¹¹ Le sigle ENQA ed EQAR designano due organismi centrali per il funzionamento del sistema di valutazione della qualità nello Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA - *European Higher Education Area*), sviluppato nel quadro del Processo di Bologna. Pur strettamente collegati, essi svolgono funzioni diverse e complementari.

L'European Association for *Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) è l'Associazione europea delle agenzie di assicurazione della qualità dell'istruzione superiore. Fondata nel 2000 (inizialmente come rete nel 1998), riunisce le principali agenzie nazionali o sovranazionali che operano nel campo della valutazione universitaria e della ricerca. Si tratta di un'organizzazione professionale e di coordinamento, non di un'autorità regolatoria. I suoi compiti principali sono: promuovere standard comuni europei di qualità; sviluppare metodologie di valutazione e accreditamento; favorire lo scambio di buone pratiche tra agenzie; verificare la conformità delle agenzie agli ESG (*European Standards and Guidelines for Quality Assurance*); rappresentare il settore presso le istituzioni europee. L'adesione a ENQA costituisce un riconoscimento della credibilità tecnica di un'agenzia, ma non comporta poteri formali sugli ordinamenti nazionali.

L'*European Quality Assurance Register for Higher Education* (EQAR) è il Registro europeo

e contribuisce all'elaborazione delle metodologie comuni; l'EQAR, che è il registro ufficiale delle agenzie ritenute sostanzialmente conformi agli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*.

Il documento centrale resta proprio quello appena menzionato degli ESG 2015¹², adottati dai ministri dell'EHEA, che disciplinano l'assicurazione interna della qualità, la valutazione esterna e i requisiti delle agenzie. A questo si aggiungono il *European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes* del 2015¹³, volto a semplificare l'accreditamento dei titoli congiunti, il *Tirana Communiqué* del 2024¹⁴, che ha riaffermato la *quality assurance* come *key commitment* del Processo di Bologna, e, sul versante dell'Unione, la Raccomandazione del Consiglio del 12 maggio 2025 su un sistema europeo di assicurazione della qualità e riconoscimento nell'istruzione superiore, che mira a rendere più coerenti valutazione,

delle agenzie di assicurazione della qualità. È stato istituito nel 2008 su iniziativa congiunta dei ministri dell'istruzione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore. A differenza di ENQA, l'EQAR svolge una funzione quasi regolatoria: registra ufficialmente le agenzie che dimostrano di operare in conformità agli ESG attraverso una valutazione indipendente. L'iscrizione al registro consente alle agenzie di operare anche al di fuori del proprio Stato di origine e rafforza la fiducia reciproca tra sistemi nazionali. Le principali funzioni dell'EQAR sono: certificare formalmente l'affidabilità delle agenzie di valutazione; garantire trasparenza e comparabilità a livello europeo; facilitare il mutuo riconoscimento degli accreditamenti; sostenere la mobilità accademica e il riconoscimento dei titoli.

ENQA ed EQAR sono, pertanto, organizzazioni complementari ma distinte: la prima è una associazione professionale delle agenzie, mentre la seconda è un registro ufficiale indipendente. Un'agenzia nazionale può essere membro di ENQA senza essere iscritta all'EQAR e viceversa, anche se spesso le due condizioni coesistono. In generale, la membership ENQA indica integrazione nella comunità professionale europea, mentre l'iscrizione EQAR attesta conformità formale agli standard europei. La presenza di un'agenzia in ENQA e/o EQAR è oggi uno dei principali indicatori di legittimazione internazionale e di indipendenza tecnica. Nei sistemi più avanzati di *quality assurance*, tali organismi svolgono una funzione di coordinamento sovranazionale che limita il rischio di politicizzazione nazionale e favorisce la costruzione di uno spazio europeo della conoscenza basato sulla fiducia reciproca. In sintesi, ENQA rappresenta la dimensione associativa e professionale della valutazione europea, mentre EQAR ne costituisce il meccanismo formale di certificazione e riconoscimento pubblico.

¹² Il testo è reperibile all'indirizzo: https://www.eqar.eu/assets/uploads/2018/04/02_European_Approach_QA_of_Joint_Programmes_v1_0.pdf.

¹³ Il testo è reperibile all'indirizzo: <https://www.anvur.it/sites/default/files/2024-11/Standards%20and%20Guidelines%20for%20Quality%20Assurance%20in%20the%20European%20Higher%20Education%20Area%20ESG%202015.pdf>.

¹⁴ Il testo è reperibile all'indirizzo: <https://www.eqar.eu/assets/uploads/2024/06/ANNEX-1-EHEA-STATEMENTS-ON-FUNDAMENTAL-VALUES.pdf>.

riconoscimento automatico, cooperazione transnazionale e futuro sviluppo del *joint European degree*. Per concludere sul punto: non esiste oggi una vera e propria “direttiva europea” o, comunque una fonte normativa dell’Unione a carattere vincolante, che uniformi le agenzie nazionali, ma esiste un fitto insieme di standard, raccomandazioni, registri e procedure comuni che svolgono una funzione di condizionamento sempre più marcato delle normative nazionali in questo settore.

In definitiva, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso e soprattutto con il Processo di Bologna (1999), i sistemi universitari europei hanno conosciuto una trasformazione profonda dei meccanismi di regolazione. Il tradizionale controllo amministrativo ministeriale è stato progressivamente sostituito da sistemi di valutazione della qualità e accreditamento, fondati su procedure standardizzate, *peer review* e *accountability* pubblica. In questo contesto sono nate o si sono rafforzate agenzie nazionali indipendenti, coordinate a livello europeo dagli *European Standards and Guidelines* (ESG) e dalle reti ENQA ed EQAR.

Nonostante tale convergenza metodologica, i modelli istituzionali rimangono fortemente differenziati, poiché riflettono le strutture costituzionali degli Stati, le tradizioni amministrative e il grado di autonomia delle università. Per questo pare necessario procedere ad un’analisi dei sistemi e delle agenzie di valutazione introdotte in alcune (ne prenderemo in considerazione otto) delle principali esperienze europee e, in particolare, dell’Europa occidentale, per procedere poi ad un confronto tra le stesse e, in particolare con quella italiana rappresentata da Anvur, anche al fine di verificare la sussistenza di alcuni modelli standard o, quanto meno di alcune linee di tendenza. Con un’avvertenza preliminare di carattere metodologico: la descrizione dei diversi sistemi e la comparazione tra gli stessi procede esclusivamente attraverso un’analisi delle fonti normative adottate e delle informazioni reperibili sui siti web delle diverse agenzie. Dobbiamo riconoscere che per i cultori della comparazione si tratta di una prospettiva parziale e limitata, ma il passaggio tra il confronto tra *law in the books* e *law in action* che tenga conto delle prassi effettivamente adottate nei diversi ordinamenti statali eccede le forze di un singolo ricercatore e le conoscenze che questi è in grado di acquisire da semplice osservatore esterno.

6. *Il modello austriaco*

Nel sistema delineato dal *Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz* (HS-QSG)¹⁵, l'Agenzia per l'assicurazione della qualità e l'accreditamento austriaca (AQ Austria) si configura come una persona giuridica di diritto pubblico dotata di autonomia funzionale (§ 3, co. 2), istituita per garantire la qualità dell'istruzione superiore mediante strumenti di valutazione, accreditamento e controllo. Tale configurazione la colloca in una posizione intermedia tra amministrazione statale e autorità indipendente, secondo un modello che può essere qualificato come di indipendenza tecnica temperata da meccanismi di legittimazione rappresentativa e controllo pubblico.

La struttura organizzativa dell'Agenzia si articola in una pluralità di organi - il *Board*, il *Kuratorium* (Consiglio di amministrazione), l'Assemblea generale e la Commissione ricorsi (§ 4, co. 1) - ciascuno titolare di funzioni specifiche e inserito in un sistema di pesi e contrappesi interni. In questo contesto, il *Board* rappresenta l'organo centrale sul piano decisionale: ad esso competono le determinazioni in materia di accreditamento, certificazione e vigilanza (§ 9, co. 1). La sua composizione, che include esperti accademici, rappresentanti degli studenti e membri provenienti dal mondo professionale, con una significativa presenza di componenti internazionali (§ 6, co. 1), evidenzia la volontà del legislatore di garantire un elevato livello di competenza tecnica e apertura ad esperienze straniere. A ciò si aggiunge un elemento di particolare rilievo: il *Board* non è vincolato da istruzioni nell'esercizio delle proprie funzioni (§ 9, co. 2), configurandosi come un organo dotato di autonomia decisionale sostanziale.

Tuttavia, il tratto distintivo del modello austriaco non risiede unicamente nella centralità dell'organo tecnico, bensì nella presenza di una forte dimensione rappresentativa, che trova la sua espressione più compiuta nell'Assemblea generale. Quest'ultima è composta da quattordici membri designati da una pluralità di attori istituzionali: università, *Fachhochschulen*¹⁶, istituzioni private, istituzioni pedagogiche, studenti e

¹⁵ Istituita e regolata dalla Legge federale sull'assicurazione esterna della qualità nell'istruzione superiore e sull'Agenzia per l'assicurazione della qualità e l'accreditamento Austria (HS-QSG) - *Bundesgesetz über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria* (*Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG*)

StF: BGBl. I Nr. 74/2011, reperibile all'indirizzo. (<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007384>).

¹⁶ Si tratta di istituti di istruzione superiore post-diploma che propongono un percorso formativo molto pratico e professionalizzante, prevalentemente nei settori Economia,

amministrazione statale (§ 11, co. 1). Tale composizione riflette una logica chiaramente corporativa e pluralistica, volta a garantire la partecipazione dei principali *stakeholder* del sistema universitario alla governance dell'Agenzia.

Il ruolo dell'Assemblea generale non si esaurisce in una funzione simbolica di rappresentanza, ma si traduce in competenze rilevanti sotto il profilo istituzionale. In primo luogo, essa partecipa alla definizione dell'assetto dell'Agenzia attraverso le funzioni di nomina, contribuendo alla designazione dei membri del Board e di altri organi (§ 12, co. 1, n. 2). In tal modo, l'organo rappresentativo incide indirettamente anche sulla configurazione dell'organo tecnico-decisionale, introducendo un elemento di legittimazione sistemica nella composizione del *Board*. In secondo luogo, l'Assemblea esercita una funzione di supervisione generale, prendendo conoscenza del bilancio, del rendiconto e della relazione annuale (§ 12, co. 1, n. 3), e contribuendo così al controllo complessivo sull'attività dell'Agenzia.

In questa prospettiva, l'Assemblea generale può essere interpretata come il luogo di mediazione tra dimensione tecnica e dimensione rappresentativa, in cui si realizza l'integrazione degli interessi del sistema universitario. Essa non opera come organo politico in senso stretto, ma come sede di coordinamento tra i diversi attori istituzionali coinvolti nei processi di assicurazione della qualità. Il suo ruolo appare dunque essenziale per conferire legittimità all'azione dell'Agenzia, evitando che l'autonomia tecnica del *Board* si traduca in una separazione eccessiva dal contesto istituzionale di riferimento.

Accanto all'Assemblea generale, il *Kuratorium* svolge funzioni di controllo e indirizzo di natura prevalentemente consultiva (§ 5, co. 2). Esso esprime pareri su aspetti rilevanti quali gli standard e le procedure di qualità, il piano finanziario e il rendiconto, nonché sulla relazione annuale (§ 5, co. 2, n. 1), e propone la nomina del revisore dei conti (§ 5, co. 2, n. 2). Pur non disponendo di poteri decisionali diretti sulle procedure di accreditamento, il *Kuratorium* contribuisce a rafforzare il sistema di controllo interno, fungendo da organo di raccordo tra dimensione finanziaria e indirizzo strategico.

Un ulteriore elemento di equilibrio è rappresentato dalla Commissione ricorsi, competente a esaminare i reclami delle istituzioni rispetto al procedimento e alle decisioni di certificazione (§ 13, co. 1). La sua composizione indipendente e la sua autonomia funzionale (§ 13, co. 4) ne fanno un presidio fondamentale del rispetto delle garanzie procedurali,

assicurando un livello interno di tutela che rafforza la legittimità delle decisioni adottate.

Nel complesso, il modello organizzativo dell'AQ Austria si caratterizza per una struttura policentrica, nella quale la distribuzione delle competenze tra organi distinti consente di evitare concentrazioni eccessive di potere. La combinazione tra autonomia tecnica del *Board*, rappresentanza pluralistica dell'Assemblea generale e meccanismi di controllo interno (*Kuratorium* e Commissione ricorsi) realizza un sistema di governance equilibrato, fondato su una pluralità di fonti di legittimazione. Ne deriva un modello di agenzia che, pur mantenendo un significativo grado di indipendenza operativa, resta saldamente ancorato al sistema istituzionale di riferimento attraverso forme strutturate di partecipazione e controllo.

6.1. *Funzioni dell'Agenzia e modello di regolazione*

Le funzioni dell'AQ Austria, delineate principalmente dal § 3 HS-QSG, confermano la natura dell'Agenzia come organo centrale di regolazione della qualità nell'istruzione superiore, operante secondo una logica di valutazione e standardizzazione piuttosto che di comando gerarchico.

In primo luogo, l'Agenzia è chiamata a sviluppare e attuare procedure di assicurazione esterna della qualità, tra cui in particolare *audit* e accreditamento, conformemente a standard nazionali e internazionali (§ 3, co. 3, n. 1). Tale funzione evidenzia il ruolo dell'Agenzia come produttrice di regole tecniche e metodologie valutative, collocandola al centro di un sistema di regolazione basato su criteri e indicatori.

In secondo luogo, essa esercita la funzione di accreditamento delle istituzioni e dei corsi di studio (§ 3, co. 3, n. 2), che rappresenta il principale strumento di riconoscimento pubblico della qualità. L'accREDITAMENTO assume qui una duplice dimensione: istituzionale e di programma, configurandosi come atto amministrativo che condiziona l'accesso al sistema dell'istruzione superiore.

Accanto a ciò, l'Agenzia svolge una funzione di vigilanza continua sulle istituzioni e sui corsi accreditati (§ 3, co. 3, n. 5), verificando il mantenimento dei requisiti nel tempo. Tale funzione introduce una dimensione dinamica nel sistema di qualità, superando la logica episodica dell'accREDITAMENTO per approdare a un modello di monitoraggio permanente.

Ulteriore profilo rilevante è rappresentato dalla pubblicazione dei risultati delle procedure di qualità (§ 3, co. 3, n. 4), che contribuisce a garantire trasparenza e *accountability*. In questo senso, l'Agenzia opera anche

come produttore di informazione pubblica, incidendo indirettamente sui comportamenti delle istituzioni attraverso meccanismi reputazionali.

Non meno importante è la funzione di consulenza e supporto (§ 3, co. 3, n. 9), mediante la quale l'Agenzia fornisce orientamento alle istituzioni in materia di qualità e sviluppo organizzativo. Ciò evidenzia come il modello non sia esclusivamente sanzionatorio o certificatorio, ma anche orientato al miglioramento continuo.

Infine, l'Agenzia è coinvolta in attività di cooperazione internazionale (§ 3, co. 3, n. 10) e nella gestione delle procedure relative a istituzioni straniere (§ 3, co. 3, n. 11), confermando la sua integrazione nello spazio europeo dell'istruzione superiore e il suo ruolo nella circolazione dei modelli di qualità.

Nel loro insieme, queste funzioni delineano un modello di regolazione che può essere qualificato come “*evaluation-based*”, fondato sull'uso di procedure valutative, standard e meccanismi di trasparenza per orientare i comportamenti degli attori. L'AQ Austria non esercita un potere gerarchico diretto sulle istituzioni universitarie, ma incide su di esse attraverso strumenti indiretti, quali l'accreditamento, la certificazione e la pubblicazione dei risultati.

In conclusione, il modello organizzativo e funzionale dell'AQ Austria si caratterizza per una integrazione tra dimensione tecnica e dimensione rappresentativa, nella quale l'autonomia decisionale del *Board* è bilanciata dal ruolo dell'Assemblea generale e dagli altri organi di controllo. Tale configurazione consente di coniugare indipendenza operativa e legittimazione sistemica, rendendo l'Agenzia un attore centrale nella regolazione della qualità dell'istruzione superiore¹⁷.

¹⁷ Tabella sinottica AUSTRIA – *Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria* (AQ Austria)

Anno di istituzione: 2012 - Base normativa: *Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz* (HS-QSG), BGBl. I n. 74/2011

Natura giuridica: *Körperschaft öffentlichen Rechts* (ente pubblico autonomo con personalità giuridica propria)

Vigilanza: *Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung* (BMBWF), limitata a controllo legale e contabile

Governance: Board di 8 membri nominati dal Governo federale su proposta di un comitato di selezione indipendente (Parlamento, università, studenti); Mandato quinquennale non rinnovabile; Presidente eletto dal Board; Direttore esecutivo con autonomia gestionale

Compiti principali: Accredimento di università pubbliche, private e *Fachhochschulen*; Valutazione periodica e *audit* dei sistemi interni di qualità; Riconoscimento internazionale degli accreditamenti; Supporto metodologico e statistico al Ministero senza vincoli di indirizzo

Autonomia e finanziamento: Assenza di poteri ministeriali di direttiva o annullamento; Bilancio proprio (fondi pubblici + contributi delle istituzioni valutate);

7. Il sistema di valutazione nell'esperienza francese

Alla luce delle disposizioni contenute nel *Code de la recherche* (artt. L114-3-1 ss.)¹⁸ e nella normativa regolamentare di attuazione¹⁹, è possibile ricostruire in termini sistematici i caratteri istituzionali, l'organizzazione e le competenze del *Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)*, quale modello paradigmatico di autorità indipendente operante nel settore dell'istruzione superiore e della ricerca. L'analisi evidenzia un assetto nel quale la dimensione organizzativa assume un rilievo centrale, in quanto funzionale a garantire l'autonomia tecnica dell'ente e, al contempo, la sua integrazione nel circuito delle decisioni pubbliche.

Sotto il profilo organizzativo, l'*Haut Conseil* si configura come un'istituzione complessa, strutturata secondo un modello che combina collegialità, direzione monocratica e articolazione tecnico-operativa. Il fulcro dell'assetto è rappresentato dal *Collège*, organo di amministrazione e indirizzo strategico cui è affidata la responsabilità complessiva dell'attività dell'ente (art. L114-3-3 *Code de la recherche*). La composizione del *Collège* è definita in modo dettagliato dalla legge, che ne prevede la formazione attraverso un procedimento articolato, volto a garantire pluralismo, competenza e rappresentatività. Il *Collège* è composto da un presidente e da ventitré membri nominati con decreto (art. L114-3-3), secondo modalità che riflettono un equilibrio tra proposta tecnica e decisione politica. Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, all'esito di un procedimento che prevede un avviso pubblico e la selezione delle candidature da parte di una commissione designata dal Primo ministro su proposta dei ministri competenti (art. L114-3-3). Tale procedura, pur mantenendo un ruolo centrale dell'Esecutivo, introduce elementi di trasparenza e apertura, rafforzando la legittimazione dell'organo.

I membri del *Collège* sono selezionati secondo criteri differenziati, che riflettono la volontà di rappresentare le diverse componenti del sistema universitario e della ricerca. Una parte significativa è composta da soggetti

Agenzia "autorità indipendente de facto"

Rete europea: ENQA — EQAR

Fondamento strutturale dell'autonomia: Esplicita indipendenza funzionale sancita dalla legge e governance basata su peer review accademica

¹⁸ Cfr. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000027748427>.

¹⁹ Che contiene il corpo normativo principale: *Décret n° 2014-1365 du 14 novembre 2014, relatif à l'organisation et au fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur* (https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029762447?init=true&page=1&query=Décret+2014-1365&searchField=ALL&tab_selection=all).

appartenenti alle istanze di valutazione del sistema, designati su proposta di organismi quali il *Conseil national des universités* e gli organi di valutazione della ricerca (art. L114-3-3, II, 1°); un'altra componente è espressa dagli enti di ricerca e dalle conferenze dei capi di istituto (art. L114-3-3, II, 2°); sono inoltre presenti rappresentanti degli studenti (art. L114-3-3, II, 3°), nonché un gruppo di *personnalités qualifiées*, francesi e straniere, provenienti anche dal settore privato e da agenzie di valutazione estere (art. L114-3-3, II, 4°). Completa la composizione la presenza di un deputato e di un senatore designati dalle rispettive assemblee parlamentari (art. L114-3-3, II, 5°). La disciplina impone il rispetto dell'equilibrio di genere e della pluralità delle competenze disciplinari, delineando un organo nel quale si intrecciano legittimazione scientifica, rappresentanza istituzionale e apertura internazionale (art. L114-3-3).

Sul piano funzionale, il *Collège* esercita competenze di indirizzo e regolazione interna di ampia portata. Esso definisce il programma annuale e pluriennale delle valutazioni (art. L114-3-3, II), assicurandone la coerenza con i cicli di programmazione del sistema universitario e con i contratti pluriannuali degli istituti. Stabilisce i principi metodologici e i criteri delle procedure valutative, adottando linee guida e la *Charte de l'évaluation* destinati a garantire uniformità, qualità e trasparenza delle pratiche (art. 2 decreto 2014-1365). Rientra inoltre nelle sue attribuzioni la validazione delle procedure di valutazione svolte da altre istanze (art. L114-3-1), nonché la definizione delle condizioni di nomina degli esperti e dei criteri di funzionamento dei comitati (art. 2 decreto 2014-1365). Il *Collège* svolge dunque una funzione di regolazione metodologica e di coordinamento dell'intero sistema valutativo, assicurando che le attività tengano conto della diversità delle istituzioni, delle discipline e delle missioni accademiche (art. 1 decreto 2014-1365).

Accanto alla dimensione collegiale, l'organizzazione del *Haut Conseil* attribuisce un ruolo centrale al *Président*, cui è affidata la direzione operativa dell'ente. Il *Président* assicura il funzionamento complessivo dell'istituzione e garantisce l'imparzialità, la qualità e la trasparenza delle valutazioni (art. 8 decreto 2014-1365). Egli esercita poteri rilevanti: nomina gli esperti incaricati delle valutazioni secondo le regole definite dal *Collège* (art. L114-3-1; art. 8 decreto 2014-1365), firma e valida le decisioni relative alle procedure valutative e controfirma i rapporti elaborati dai comitati, attestandone la conformità alle regole deontologiche (art. 8 decreto 2014-1365). A tali attribuzioni si aggiungono funzioni di carattere amministrativo e gestionale: il *Président* ha autorità sul personale, è ordinatore delle spese

e delle entrate e provvede alla nomina del *Secrétaire général*, responsabile dell'organizzazione amministrativa e del funzionamento interno (art. 8 decreto 2014-1365). La concentrazione di tali poteri consente di assicurare efficienza e coerenza all'azione dell'ente, bilanciando la collegialità del *Collège* con l'esigenza di una direzione unitaria.

L'organizzazione interna si articola inoltre in *Départements*, strutture operative incaricate di svolgere specifiche missioni valutative sotto la responsabilità del *Président* (art. 9 decreto 2014-1365). I responsabili dei *Départements* sono nominati per un periodo determinato e contribuiscono alla realizzazione concreta delle attività dell'agenzia, garantendo un elevato livello di specializzazione. Tale articolazione consente di adattare l'azione del *Haut Conseil* alla complessità del sistema universitario e della ricerca, favorendo un approccio differenziato in funzione delle diverse tipologie di istituzioni e dei vari ambiti disciplinari.

Elemento essenziale dell'assetto organizzativo è rappresentato dai *Comités d'experts*, che costituiscono il livello tecnico-operativo della valutazione. Gli esperti sono nominati dal *Président* sulla base dei criteri stabiliti dal *Collège* (art. L114-3-1; art. 10 decreto 2014-1365), nel rispetto dei principi di competenza scientifica, indipendenza e assenza di conflitti di interesse. La composizione dei comitati è resa pubblica e viene definita anche attraverso un confronto con l'ente valutato, che può segnalare eventuali incompatibilità (art. 10 decreto 2014-1365). I *Comités* elaborano collegialmente i rapporti di valutazione, che contengono un'analisi complessiva delle attività delle istituzioni esaminate e formulano raccomandazioni (art. 11 decreto 2014-1365). Tali rapporti sono sottoposti al contraddittorio con le strutture valutate e, una volta definitivi, vengono trasmessi alle autorità competenti e, in parte, resi pubblici (art. 11 decreto 2014-1365). La procedura evidenzia un modello di valutazione partecipato, fondato sull'interazione tra esperti e soggetti valutati.

Completa il quadro organizzativo la presenza di strutture di analisi e supporto, tra cui l'*Observatoire des sciences et techniques*, incaricato di condurre studi e analisi strategiche a sostegno dell'attività del *Haut Conseil* (art. 9 decreto 2014-1365). Tale struttura rafforza la dimensione conoscitiva dell'ente, integrando la funzione valutativa con la produzione di dati e analisi sul sistema della ricerca e dell'istruzione superiore.

L'assetto organizzativo così delineato appare strettamente funzionale alla natura giuridica dell'*Hcéres* quale *autorité publique indépendante* (art. L114-3-1). La combinazione tra collegialità, direzione monocratica e articolazione tecnica consente di coniugare autonomia, competenza

e capacità operativa, garantendo al contempo un adeguato livello di *accountability* e di integrazione nel sistema istituzionale.

7.1. *Le funzioni dell'Hcéres (cenni)*

A partire da questa struttura organizzativa si sviluppa il sistema delle competenze dell'agenzia, che si caratterizza per ampiezza e incidenza sistemica. L'Hcéres è chiamato a svolgere una funzione generale di valutazione della qualità delle attività di istruzione superiore e di ricerca, esprimendo giudizi motivati attraverso rapporti che individuano punti di forza e di debolezza e formulano raccomandazioni (art. L114-3-1). Tali rapporti sono destinati sia agli attori del sistema sia allo Stato, contribuendo alla definizione delle politiche pubbliche e all'allocazione delle risorse, in particolare nell'ambito dei meccanismi di finanziamento.

Le competenze si articolano in una pluralità di ambiti. In primo luogo, l'agenzia valuta gli istituti di istruzione superiore e i loro raggruppamenti, nonché gli organismi di ricerca, le fondazioni di cooperazione scientifica, gli enti privati senza scopo di lucro convenzionati e l'Agenzia nazionale della ricerca (art. L114-3-1, 1°). In secondo luogo, essa valuta le unità e le strutture di ricerca, intervenendo direttamente oppure validando le procedure adottate da altre istanze (art. L114-3-1, 2°), esercitando così una funzione di coordinamento e di meta-valutazione. Un ambito centrale riguarda la valutazione delle formazioni e dei diplomi universitari, che costituisce condizione per l'accreditamento dei corsi di studio e implica la verifica dell'adeguatezza dell'offerta formativa, della partecipazione degli studenti e dell'inserimento professionale dei laureati (art. L114-3-1, 3°).

L'Hcéres è inoltre chiamato a verificare che le valutazioni dei docenti e dei ricercatori tengano conto dell'insieme delle loro missioni (art. L114-3-1, 4°), a valutare le grandi infrastrutture di ricerca e le strutture private finanziate con fondi pubblici (art. L114-3-1, 4° bis), nonché le attività di diffusione della cultura scientifica e l'*expertise* fornita ai poteri pubblici (art. L114-3-1, 5°). Particolarmente rilevante è il ruolo dell'agenzia nella promozione dell'integrità scientifica e nella verifica della sua considerazione nei processi valutativi (art. L114-3-1, 6°), nonché nella valutazione delle politiche di uguaglianza tra uomini e donne negli istituti di istruzione superiore e ricerca (art. L114-3-1, 7°). L'agenzia risponde inoltre alle richieste di valutazione provenienti dai ministri competenti e può partecipare a valutazioni internazionali (art. L114-3-1).

A tali competenze si affiancano poteri istruttori particolarmente incisivi:

il *Haut Conseil* può richiedere tutte le informazioni e i documenti necessari e svolgere verifiche sia documentali sia in loco (art. L114-3-5). Esso contribuisce inoltre alla definizione delle politiche di valorizzazione della ricerca, tenendo conto dei risultati ottenuti in tale ambito (art. L114-3-2). L'insieme di tali attribuzioni conferisce all'agenzia una posizione centrale nel sistema, rendendola un attore chiave nella regolazione indiretta del settore.

Nel complesso, il *Haut Conseil* si configura come un'autorità di valutazione sistemica, dotata di ampia autonomia tecnica e inserita in un circuito istituzionale nel quale la valutazione svolge una funzione di regolazione indiretta. Pur priva di poteri normativi vincolanti, l'agenzia esercita un'influenza significativa sul sistema universitario e della ricerca, orientandone le scelte attraverso i propri giudizi e contribuendo alla definizione delle politiche pubbliche. Il modello francese, almeno nelle intenzioni dei suoi proponenti e degli operatori impegnati sul campo al netto delle possibili distorsioni derivanti dalla prassi che da osservatori esterni non siamo in grado di valutare, evidenzia così una forma avanzata di regolazione "per valutazione", nella quale l'autonomia accademica si combina con meccanismi di controllo e indirizzo fondati sulla qualità, sulla trasparenza e sulla responsabilizzazione degli attori istituzionali²⁰.

²⁰ Tabella sinottica FRANCIA – *Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)*

Anno di istituzione: 2014 (succede all'AERES, 2007) - Base normativa: Code de la recherche, art. L.114-3-1 ss.; Décret n° 2014-1365

Natura giuridica: Autorité publique indépendante (API)

Vigilanza: Nessuna subordinazione gerarchica ministeriale

Governance: Presidente nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo ministro; Collegio di circa 30 membri rappresentativi della comunità scientifica, delle istituzioni pubbliche e del settore economico-sociale; Bilancio e personale propri; Relazioni dirette con Parlamento e *Cour des comptes*

Compiti principali: Valutazione di università, enti di ricerca e laboratori; Approvazione dei sistemi interni di *quality assurance*; Accredimento di corsi e diplomi nazionali; Rapporti periodici pubblici e comparativi

Autonomia: Molto elevata: modello tipico delle autorità amministrative indipendenti francesi

Rete europea - ENQA — EQAR

Fondamento strutturale dell'autonomia: Separazione istituzionale tra competenza tecnica e responsabilità politica per evitare politicizzazione della ricerca.

8. *La peculiare esperienza della Germania*

Con riguardo al sistema costituzionale tedesco deve essere necessariamente premesso che la disciplina dell'istruzione superiore e della ricerca si colloca all'incrocio tra competenze dei *Länder* e limitati poteri di coordinamento del *Bund*, secondo una ripartizione che, in un sistema autenticamente federale, costituisce la premessa indispensabile per comprendere l'assetto della valutazione della qualità. In base alla Legge fondamentale (*Grundgesetz*), infatti, la competenza legislativa e amministrativa in materia di università appartiene in via prevalente ai *Länder*, i quali esercitano la *Kulturhoheit* (sovranità culturale) e disciplinano l'organizzazione degli atenei, i corsi di studio e il personale accademico. Il *Bund* conserva invece competenze più circoscritte, prevalentemente in materia di promozione della ricerca e di cooperazione con i *Länder* (artt. 30, 70 GG) e adotta misure di coordinamento finanziario e programmatico, specie dopo le riforme del sistema federale del 2005 (in particolare art. 91b GG). Ne deriva un sistema nel quale l'unità dell'ordinamento universitario non è assicurata da una legislazione federale uniforme, ma da meccanismi di cooperazione interstatale, tra i quali la fonte principale che regola la materia è lo *Studienakkreditierungsstaatsvertrag* (letteralmente: Trattato interstatale sull'accREDITAMENTO degli studi)²¹.

In questo quadro, il sistema tedesco di assicurazione della qualità dell'istruzione superiore si configura quindi come un modello cooperativo e multilivello, fondato su un accordo tra i *Länder* che istituisce regole comuni per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio e dei sistemi interni di qualità delle università. Il Trattato interstatale persegue esplicitamente l'obiettivo di garantire e sviluppare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento, assicurando al contempo la comparabilità dei titoli e la mobilità degli studenti nello Spazio europeo dell'istruzione superiore (§ 1). Tali finalità si traducono in un sistema di valutazione che combina standard comuni e attuazione decentrata, in linea con la struttura federale dell'ordinamento.

Sotto il profilo organizzativo, il fulcro del sistema è rappresentato dall'*Akkreditierungsrat*²², istituito congiuntamente dai *Länder* come organismo di diritto pubblico dotato di autonomia funzionale e incaricato di assicurare l'unità del sistema. La sua posizione è peculiare: esso non è

²¹Recuperabile all'indirizzo: <https://www.akkreditierungsrat.de/sites/default/files/downloads/2019/Studienakkreditierungsstaatsvertrag.pdf>

²² Preziose informazioni sull'organo in: <https://www.akkreditierungsrat.de/en/german-accreditation-council/tasks-german-accreditation-council>.

un'autorità federale, né un semplice organo di coordinamento politico, ma un soggetto tecnico-istituzionale che esercita funzioni regolatorie e decisionali nell'ambito del sistema di accreditamento (§ 3). La composizione dell'*Akkreditierungsrat* riflette la natura cooperativa del modello: vi partecipano rappresentanti dei *Länder*, delle istituzioni universitarie, degli studenti e del mondo professionale, secondo un equilibrio volto a integrare competenze tecniche e rappresentanza degli interessi coinvolti (articolazione prevista dal trattato e dalle norme attuative dei *Länder*).

Le competenze dell'*Akkreditierungsrat* si articolano in tre principali funzioni. In primo luogo, esso definisce i criteri e gli standard per l'accREDITAMENTO, assicurando la conformità agli orientamenti europei in materia di qualità (§ 3). In secondo luogo, autorizza e supervisiona le agenzie di accREDITAMENTO, verificandone l'affidabilità e il rispetto dei requisiti richiesti; tale potere si estende fino alla possibilità di revocare l'autorizzazione in caso di violazioni (§ 3). In terzo luogo, il Consiglio adotta le decisioni finali di accREDITAMENTO, sulla base delle valutazioni tecniche svolte dalle agenzie, conferendo così unità e forza vincolante al sistema (§ 5).

Accanto al Consiglio operano le agenzie di accREDITAMENTO, che costituiscono il livello tecnico-operativo del sistema. Esse sono soggetti formalmente indipendenti, incaricati di svolgere le procedure di valutazione esterna dei corsi di studio e dei sistemi interni di qualità delle università. Le agenzie conducono le valutazioni sulla base di criteri predeterminati, che riguardano la struttura e i contenuti dei programmi, la qualificazione del personale docente, le risorse disponibili e la coerenza con gli obiettivi formativi dichiarati (§ 2). Tuttavia, la loro autonomia è incardinata in un quadro regolatorio unitario, poiché esse operano solo previa autorizzazione dell'*Akkreditierungsrat* e sotto la sua supervisione (§ 3). Si realizza così una forma di regolazione indiretta, nella quale l'attività valutativa è decentrata, ma il potere di indirizzo e decisione resta concentrato a livello centrale.

Un ruolo essenziale è svolto dalle università, che partecipano attivamente al sistema attraverso lo sviluppo di meccanismi interni di assicurazione della qualità. Il trattato prevede, infatti, due principali modalità di accREDITAMENTO: da un lato, l'accREDITAMENTO dei singoli corsi di studio; dall'altro, l'accREDITAMENTO dei sistemi interni di qualità degli atenei (*system accreditation*), che consente di valutare la capacità complessiva dell'istituzione di garantire standard qualitativi adeguati (§ 4). Quest'ultima modalità rappresenta un elemento di particolare rilievo, in quanto consente di rafforzare l'autonomia universitaria e di ridurre il carico

procedurale, spostando l'attenzione dalla verifica puntuale dei singoli corsi alla valutazione dei processi organizzativi complessivi.

Sotto il profilo procedurale, il sistema si fonda su una sequenza articolata di fasi che coinvolgono diversi attori. Le agenzie conducono le valutazioni attraverso procedure che includono l'analisi documentale, le visite in loco e il coinvolgimento di esperti esterni. Il risultato di tali attività è un rapporto di valutazione, che costituisce la base per la decisione finale. Quest'ultima è adottata dall'*Akkreditierungsrat*, che può deliberare l'accREDITAMENTO, l'accREDITAMENTO con condizioni o il rifiuto (§ 5). Le decisioni devono essere motivate e rese pubbliche, in conformità ai principi di trasparenza e responsabilità.

Il sistema tedesco si distingue, inoltre, per la forte integrazione con il contesto europeo. Gli standard di valutazione sono infatti allineati agli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), in un quadro di riconoscimento reciproco; ciò consente di coniugare l'autonomia nazionale con l'esigenza di comparabilità internazionale.

Nel confronto con altri modelli europei, emergono con chiarezza le specificità del caso tedesco. Rispetto al modello francese, caratterizzato da un'agenzia nazionale unica e fortemente centralizzata, il sistema tedesco appare più articolato e fondato su una pluralità di attori, con un ruolo centrale del coordinamento interstatale. Rispetto al modello spagnolo, che presenta una pluralità di agenzie nazionali e regionali senza un organo centrale altrettanto forte, il sistema tedesco si distingue per la presenza di un centro regolatorio unitario, rappresentato dall'*Akkreditierungsrat*, capace di garantire l'uniformità degli standard pur in un contesto federale.

In conclusione, il sistema delineato dal *Studienakkreditierungsstaatsvertrag* rappresenta un esempio paradigmatico di regolazione cooperativa in un ordinamento federale. Esso consente di conciliare autonomia universitaria, pluralismo istituzionale e garanzia della qualità attraverso una combinazione di strumenti normativi, organizzativi e procedurali che riflettono la complessità del contesto tedesco. La presenza di un organo centrale dotato di poteri regolatori e decisionali, affiancato da agenzie indipendenti e da università dotate di responsabilità interne di qualità, configura un modello equilibrato, ma non privo di criticità, soprattutto in relazione alla complessità procedurale e alle esigenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo²³.

²³ Tabella sinottica - GERMANIA – *Stiftung Akkreditierungsrat*
Anno di fondazione: 1999 (riforma 2018) - Base normativa: *Studienakkreditierungsstaatsvertrag*
2017

9. L'esperienza svedese

La disciplina della *Swedish Higher Education Authority* (UKÄ)²⁴ si colloca all'interno di un sistema multilivello di fonti, nel quale la regolazione dell'istruzione superiore e la configurazione dell'autorità di controllo risultano nettamente distinte ma funzionalmente integrate. In primo luogo, il quadro normativo di riferimento è costituito dalla *Swedish Higher Education Act* (1992:1434)²⁵, atto legislativo adottato dal *Riksdag*, che definisce i principi fondamentali del sistema universitario: la struttura dei cicli formativi, la libertà della ricerca, gli standard qualitativi della didattica e della produzione scientifica, nonché l'organizzazione degli atenei, imperniata sulla presenza di un *board* e di un *vice-chancellor*. In tale legge si rinviene anche il principio cardine secondo cui le attività universitarie devono essere organizzate in modo da garantire il raggiungimento di elevati standard qualitativi e da assicurare l'efficienza nell'impiego delle risorse, ponendo la qualità come responsabilità condivisa tra personale accademico e studenti. La legge, tuttavia, non istituisce direttamente l'autorità di valutazione, ma si limita a presupporre l'esistenza, attribuendo a un'"agenzia designata dal Governo" funzioni rilevanti, in particolare in materia di autorizzazione e revoca dei titoli accademici. A tale disciplina si affianca la *Higher Education Ordinance* (1993:100), adottata dal Governo, che dettaglia le previsioni legislative, regolando in modo analitico i profili relativi all'organizzazione della didattica, ai programmi, alle modalità di valutazione degli studenti, nonché agli obblighi di assicurazione interna della qualità. È in questa sede che emerge più chiaramente il raccordo operativo con l'autorità nazionale, in quanto gli atenei sono tenuti a fornire alla *Swedish Higher Education Authority* tutte le informazioni richieste sulle

Natura giuridica: Fondazione pubblica interstatale dei Länder

Vigilanza: Conferenza permanente dei Ministri dell'Istruzione dei Länder (KMK)

Compiti principali: Accredimento dei corsi di studio e dei sistemi di qualità; Riconoscimento e supervisione delle agenzie private di accreditamento; Coordinamento nazionale della *quality assurance* secondo ESG; Garanzia della comparabilità tra Länder

Autonomia: Elevata sul piano tecnico; vigilanza politica limitata a indirizzo generale

Fondamento costituzionale: Competenza dei Länder sull'istruzione superiore (Grundgesetz artt. 30, 70, 91b); Libertà accademica costituzionale (art. 5 III GG)

Effetto sistemico: Valutazione come coordinamento tra autonomie, non controllo statale centrale.

Rete europea - ENQA — EQAR

²⁴ Cfr. <https://www.uka.se>.

²⁵ Cfr. il testo in <https://www.uhr.se/en/start/laws-and-regulations/Laws-and-regulations/The-Swedish-Higher-Education-Act/>.

proprie attività, creando così la base giuridica per l'esercizio delle funzioni di supervisione.

La fonte istitutiva in senso proprio dell'autorità è tuttavia rappresentata dalla *Ordinance with instructions for Universitetskanslarsämbetet (2012:810)*²⁶, regolamento governativo che definisce struttura, competenze e modalità di funzionamento della UKÄ, cui qui di seguito si farà espresso riferimento. A questa si affiancano, sul piano dinamico, gli atti annuali di indirizzo e finanziamento (*appropriation directions*) e i cosiddetti *government assignments*, mediante i quali l'Esecutivo specifica obiettivi e priorità operative.

Sotto il profilo organizzativo, la *Swedish Higher Education Authority* si configura come una agenzia governativa monocratica, guidata da un Direttore Generale (*Generaldirektör*) (artt. 9 e 12), nominato dal Governo secondo le regole generali applicabili ai vertici delle *myndigheter* (agenzie amministrative), con responsabilità complessiva dell'azione amministrativa. Accanto a tale figura opera un *insynsråd*, ossia un consiglio di vigilanza o consultivo composto da un massimo di nove membri, anch'essi nominati dal Governo, nel quale è prevista anche la rappresentanza degli studenti, con funzioni di trasparenza e controllo, ma privo di poteri decisionali diretti (art. 10). L'organizzazione interna è completata dalla presenza di organi tecnici, come la *personalansvarsnämnd*, competente per le questioni disciplinari del personale (art. 13). Un elemento peculiare è costituito dal ruolo di *hosting authority* svolto dalla UKÄ per alcuni organi indipendenti del sistema universitario, quali l'*Higher Education Appeals Board* e l'*Expulsions Board*, ai quali l'agenzia fornisce supporto amministrativo e organizzativo (art. 11).

Le finalità e le funzioni dell'autorità delineano un modello ampio e integrato di valutazione. In primo luogo, la UKÄ è responsabile della *qualità del sistema universitario*, attraverso attività che comprendono la valutazione dei sistemi interni di assicurazione della qualità degli atenei, la valutazione dei programmi nei diversi cicli, le analisi tematiche e, soprattutto, la verifica e l'attribuzione dei poteri di rilascio dei titoli accademici (art. 2). A questa funzione si affianca quella di controllo dell'efficienza, volta a verificare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e il buon andamento delle istituzioni universitarie (art. 3). Un ulteriore ambito è rappresentato dalle attività di monitoraggio, analisi e produzione statistica, che includono lo studio dell'evoluzione del sistema, la previsione dei fabbisogni di competenze del mercato del lavoro e il tracciamento dell'inserimento

²⁶ Cfr. il testo in https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2012810-med-instruktion-for_sfs-2012-810/.

professionale dei laureati (artt. 4-5). Centrale è poi la funzione di vigilanza legale (*tillsyn*), consistente nel controllo della conformità delle università alle norme legislative e regolamentari (art. 6). Infine, l'autorità svolge compiti di sviluppo del sistema, promuovendo il miglioramento della governance accademica e coordinando reti interistituzionali, anche in raccordo con altre amministrazioni pubbliche coinvolte nelle politiche della formazione e del lavoro (artt. 7, 7a, 7b).

Nel loro insieme, tali competenze configurano la UKÄ come un'autorità "onnicomprensiva", che integra funzioni di valutazione, regolazione, controllo giuridico e produzione di conoscenza sul sistema universitario.

Quanto al profilo dell'indipendenza, il modello svedese si distingue per una soluzione peculiare, che non coincide né con quella delle autorità amministrative indipendenti in senso forte, né con quella delle agenzie pienamente gerarchicamente subordinate all'esecutivo. La *Swedish Higher Education Authority* è infatti formalmente una agenzia governativa, istituita e disciplinata mediante regolamento del Governo e soggetta a indirizzi annuali in termini di obiettivi e risorse. Tuttavia, in conformità ai principi generali dell'amministrazione svedese, essa opera in condizioni di indipendenza funzionale nell'adozione delle decisioni e nell'applicazione del diritto: il Governo non può intervenire nei singoli procedimenti né orientare in modo vincolante le decisioni valutative o di vigilanza.

Ne deriva un modello che può essere qualificato come di indipendenza amministrativa temperata, nel quale l'istituzione e l'organizzazione dell'autorità restano saldamente nelle mani del Governo, la legittimazione sostanziale delle sue funzioni deriva dalla fonte legislativa e l'esercizio in concreto delle funzioni è sottratto a interferenze politiche dirette.

In prospettiva comparata, si tratta di un assetto che privilegia l'equilibrio tra *accountability* democratica e autonomia tecnica: la UKÄ non è un'autorità indipendente nel senso formale come in altri ordinamenti europei, ma realizza comunque un elevato grado di neutralità e affidabilità nelle funzioni di valutazione e controllo, grazie alla combinazione di vincoli giuridici, cultura amministrativa e garanzie di indipendenza operativa. Va infatti ricordato che, nel contesto svedese, la questione dell'indipendenza dagli apparati amministrativi si pone in termini profondamente diversi rispetto a molti altri Stati europei, poiché l'amministrazione pubblica è strutturalmente organizzata attraverso agenzie (*myndigheter*) dotate di autonomia rispetto alla direzione politica del Governo e dei ministri, e caratterizzate da un elevato grado di discrezionalità tecnico-amministrativa: in tale quadro, l'indipendenza della UKÄ non rappresenta un'eccezione,

ma si inserisce coerentemente in un modello generale di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa²⁷.

10. *L'esperienza del Belgio*

Il sistema belga di assicurazione della qualità nell'istruzione superiore rappresenta uno degli esempi più compiuti di decentramento istituzionale in Europa, configurandosi come un modello radicalmente alternativo rispetto a quelli fondati su un'unica agenzia nazionale. Tale assetto trova il proprio fondamento nel peculiare federalismo linguistico del Belgio, nel quale la competenza in materia di istruzione superiore è attribuita alle Comunità linguistiche, ai sensi degli artt. 127 e 138 della Costituzione. Ne deriva l'assenza di qualsiasi struttura centrale unitaria e la presenza, invece, di un sistema articolato in più agenzie autonome, ciascuna operante all'interno del proprio ambito comunitario.

In particolare, per la Comunità fiamminga opera il VLUHR-QA, per la Comunità francese (Wallonia-Bruxelles) l'AEQES, e per la Comunità germanofona l'EVA (*Evaluationsagentur*), di cui non tratteremo in questa sede. Questi organismi sono disciplinati da decreti adottati a livello

²⁷ Tabella sinottica SVEZIA – *Swedish Higher Education Authority* (UKÄ)

Anno di istituzione: 2013 (riorganizzazione delle precedenti agenzie di valutazione)

Base normativa: Ordinance (2012:810) with instructions for Universitetskanslersämbetet; quadro generale nella *Swedish Higher Education Act* (1992:1434) e nella *Higher Education Ordinance* (1993:100)

Natura giuridica: Agenzia governativa nazionale (*myndighet*) con autonomia funzionale

Vigilanza: Inserita nell'amministrazione statale; soggetta a indirizzo generale del Governo (*appropriation directions*), ma senza potere di interferenza nei singoli procedimenti

Governance: Direttore Generale (*Generaldirektör*) nominato dal Governo; *Insynsråd* (consiglio consultivo) fino a 9 membri, nominati dal Governo, con rappresentanza studentesca

Funzione di hosting per *Higher Education Appeals Board* e *Expulsions Board*

Compiti principali: Assicurazione della qualità (valutazione dei programmi, *audit* dei sistemi interni, valutazioni tematiche); Accredimento e verifica dei poteri di rilascio dei titoli; Vigilanza legale (*tillsyn*) sul rispetto della normativa; Analisi, monitoraggio e statistica del sistema universitario; Valutazione dell'efficienza e supporto allo sviluppo della governance accademica; Coordinamento inter-istituzionale e raccordo con il mercato del lavoro

Autonomia: Elevata autonomia funzionale nelle decisioni; assenza di indipendenza formale in senso stretto; impossibilità per il Governo di intervenire nei singoli casi

Fondamento strutturale: Modello amministrativo svedese basato su agenzie autonome (*myndigheter*), con separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa

Rete europea: ENQA — EQAR — partecipazione alle reti europee di assicurazione della qualità

comunitario (tra il 2004 e il 2008) e si configurano come enti pubblici dotati di significativa autonomia operativa. Essi svolgono un insieme articolato di funzioni che comprendono la valutazione istituzionale degli atenei e dei corsi di studio, gli *audit* dei sistemi interni di assicurazione della qualità, nonché attività di accreditamento, spesso realizzate in cooperazione con organismi europei, tra cui *l'European Consortium for Accreditation* (ECA). A ciò si aggiungono compiti di supporto metodologico e di raccordo con le principali reti europee del settore, come ENQA ed EQAR, al fine di garantire la comparabilità delle procedure e il riconoscimento reciproco dei risultati valutativi.

Sotto il profilo dell'autonomia, il modello belga presenta caratteristiche particolarmente avanzate. Le agenzie operano infatti in piena indipendenza tecnica nella conduzione delle valutazioni e non sono soggette a direttive politiche nel merito delle attività svolte. Sebbene il finanziamento sia assicurato dalle rispettive Comunità e queste ultime mantengano formalmente la titolarità delle decisioni finali, tuttavia, tali decisioni risultano sostanzialmente vincolate ai pareri tecnici espressi dalle agenzie, il che rafforza ulteriormente la loro posizione di autonomia.

Il tratto distintivo del sistema risiede, dunque, nel suo pluralismo istituzionale: l'esistenza di più centri di valutazione, corrispondenti alle diverse Comunità linguistiche, impedisce la formazione di una catena gerarchica unitaria e preclude ogni forma di controllo centralizzato. In questo contesto, il coordinamento non avviene attraverso strumenti di direzione interna, ma si realizza piuttosto mediante l'integrazione nel quadro europeo dell'assicurazione della qualità, che favorisce la convergenza degli standard e delle metodologie senza imporre modelli organizzativi uniformi. Il Belgio offre così un paradigma di governance multilivello in cui autonomia, pluralismo e cooperazione europea si combinano in modo peculiare, delineando un sistema altamente decentrato ma al tempo stesso funzionalmente integrato.

10.1. *La comunità francofona*

La fonte di disciplina è costituita dal decreto della Comunità francese del 14 novembre 2002²⁸, recante istituzione dell'*Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur* (AEQES)²⁹.

L'AEQES è configurata come un organismo collegiale, la cui struttura riflette direttamente il pluralismo del sistema di istruzione superiore della Comunità francese. L'Agenzia è composta da 25 membri effettivi con diritto di voto, oltre a un segretario (art. 4), e si caratterizza per una composizione fortemente rappresentativa delle diverse componenti accademiche, istituzionali e sociali.

La presidenza è attribuita al Direttore Generale dell'insegnamento non obbligatorio (art. 4, n. 1), elemento che segnala un raccordo istituzionale con l'amministrazione pubblica, pur senza incidere sull'autonomia tecnica delle valutazioni. Accanto a questa figura, l'organo include rappresentanti del mondo accademico universitario, delle *Hautes Écoles*, delle scuole superiori artistiche, dell'insegnamento di promozione sociale e degli istituti di architettura (art. 4, nn. 2–6), designati su proposta dei rispettivi organismi di coordinamento. A tali componenti si affiancano rappresentanti del personale amministrativo, degli studenti, delle organizzazioni sindacali e dei settori professionali, sociali e culturali (art. 4, nn. 7–11), delineando così una composizione ampia e pluralistica.

I membri sono nominati dal Governo sulla base di liste proposte dalle istituzioni rappresentate (art. 4), con mandato quadriennale rinnovabile una sola volta, mentre i rappresentanti degli studenti restano in carica per due anni (art. 4). È inoltre prevista la presenza di membri supplenti designati con le medesime modalità e di un rappresentante del ministro competente con funzione consultiva (art. 4), a conferma del bilanciamento tra autonomia tecnica e collegamento istituzionale.

Possono essere istituite commissioni apposite per la valutazione dei diversi percorsi formativi e delle diverse tipologie istituzionali (art. 4), adattando così la propria struttura operativa alle esigenze del sistema.

Un ruolo centrale è svolto dal Segretario, nominato dal Governo tra funzionari dell'amministrazione (art. 5), il quale assicura il funzionamento tecnico-amministrativo dell'Agenzia: redige i verbali, cura le convocazioni, pianifica il processo valutativo e contribuisce alla redazione del rapporto

²⁸ Il testo è reperibile in: https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2002/12/07_1.pdf#page=34.

²⁹ <https://www.aeqes.be/index.cfm> .

finale sotto la direzione del Presidente, oltre a svolgere funzioni di supporto ai comitati di esperti (art. 5).

Accanto all'organo collegiale, il modello organizzativo si completa con i comitati di esperti, selezionati dall'Agenzia nell'ambito di appositi elenchi (art. 3, n. 6; art. 10). Il presidente di ciascun comitato è designato dall'Agenzia e provvede alla scelta degli esperti (art. 10). Tali comitati conducono le visite presso le istituzioni, redigono rapporti individuali riservati e un rapporto di sintesi trasversale, che viene trasmesso all'Agenzia e, tramite essa, alle autorità politiche competenti (art. 11).

Nel complesso, l'organizzazione dell'AEQES, così delineata dal decreto, appare costruita secondo una logica di governance partecipativa e multilivello, nella quale la dimensione collegiale rappresentativa (art. 4) si integra con una struttura tecnica basata su esperti indipendenti (artt. 10–11), supportata da un apparato amministrativo interno (art. 5). Tale assetto consente di coniugare autonomia valutativa, rappresentatività degli attori del sistema e raccordo istituzionale con il livello politico.

La finalità generale dell'AEQES consiste nel garantire e promuovere il miglioramento continuo della qualità del sistema, attraverso strumenti di valutazione indipendente e cooperativa, nonché nel contribuire al raccordo tra livello nazionale e contesto europeo dell'*assurance qualité* (art. 2). Le funzioni dell'Agenzia sono delineate in modo puntuale e riflettono questa duplice dimensione – interna (miglioramento del sistema) ed esterna (integrazione europea): in primo luogo, l'Agenzia rappresenta la Comunità francese presso le istanze nazionali e internazionali competenti in materia di valutazione della qualità dell'istruzione superiore, svolgendo una funzione di interfaccia istituzionale (art. 3, n. 1); promuove la cooperazione tra tutte le componenti del sistema universitario e non universitario, favorendo l'adozione di pratiche condivise volte al miglioramento della qualità a livello di singole istituzioni (art. 3, n. 2); svolge una funzione centrale di valutazione sistematica dell'istruzione superiore, individuando buone pratiche, criticità e problemi da risolvere, pur nel rispetto della riservatezza dei dati riferiti alle singole istituzioni (art. 3, n. 3); esercita una funzione propositiva nei confronti del decisore politico, formulando raccomandazioni e proposte di miglioramento del sistema complessivo (art. 3, n. 4); vigila sul rispetto delle procedure di valutazione, garantendo la correttezza metodologica e la coerenza dei processi valutativi (art. 3, n. 5); gestisce gli aspetti tecnici della valutazione, in particolare attraverso la costituzione e gestione degli elenchi di esperti e la designazione dei presidenti dei comitati di esperti incaricati delle valutazioni (art. 3, n. 6; art. 10); infine, dispone di una competenza generale residuale che le consente di formulare ogni proposta ritenuta utile

per l'adempimento delle proprie missioni, sia d'ufficio sia su richiesta del Governo (art. 3, n. 7) .

Nel loro insieme, tali funzioni delineano un modello di agenzia che non si limita a una verifica tecnico-amministrativa, ma assume un ruolo sistemico di indirizzo e controllo, orientato al miglioramento continuo, alla circolazione delle buone pratiche e all'interazione tra livello tecnico e decisione politica. L'AEQES si configura così come un attore chiave nella governance della qualità, capace di operare in modo autonomo sul piano valutativo, ma al contempo integrato nel circuito decisionale della Comunità francese e nel più ampio spazio europeo dell'istruzione superiore.

10.2. *La Comunità fiamminga*

Nel contesto della Comunità fiamminga del Belgio, il sistema di assicurazione della qualità si articola attorno al *Flemish Higher Education Council* (VLUHR)³⁰, che rappresenta un modello peculiare di governance "di sistema", fondato su una struttura consortile tra istituzioni accademiche piuttosto che su un'agenzia pubblica centralizzata.

A differenza di quanto avviene nella Comunità francese, non esiste un vero e proprio decreto istitutivo del VLUHR; il fondamento normativo del sistema va piuttosto rinvenuto nel quadro generale della legislazione fiamminga sull'istruzione superiore, oggi sistematizzato nel *Codex Hoger Onderwijs* dell'11 ottobre 2013, che coordina la disciplina relativa all'organizzazione del sistema, all'assicurazione della qualità e ai meccanismi di accreditamento. In tale contesto, il VLUHR non è configurato come ente pubblico istituito per legge, ma come organismo di diritto consortile, creato congiuntamente dagli attori del sistema e riconosciuto implicitamente dalla normativa di settore. Le sue radici risalgono, in particolare, ai processi di riforma avviati con il decreto del 4 aprile 2003, attuativo del processo di Bologna, che ha promosso forme di cooperazione strutturata tra università e istituzioni di formazione professionale superiore.

Il VLUHR è stato infatti istituito congiuntamente da tutti gli attori dell'istruzione superiore fiamminga, riunendo: le università, coordinate dal *Flemish Interuniversity Council* (VLIR)³¹; le università di scienze applicate e arti, coordinate dal *Flemish Council of Universities of Applied Sciences and Arts* (VLHORA).

Questa struttura riflette l'evoluzione delle politiche educative

³⁰ Il sito dell'agenzia si trova all'indirizzo: <https://www.international.vluhr.be>.

³¹ <https://vlir.be>.

fiamminghe, orientate a una crescente integrazione tra formazione accademica e professionale, sviluppate in modo complementare dai due segmenti del sistema. In tale prospettiva, il VLUHR non sostituisce VLIR e VLHORA, ma ne costituisce una piattaforma di coordinamento sovraordinata, incaricata di esercitare le funzioni comuni nell'ambito dello spazio fiammingo dell'istruzione superiore. Dal punto di vista organizzativo, il VLUHR si caratterizza per una governance multilivello. Un ruolo centrale è svolto dal *Board of Governors*, che definisce l'indirizzo strategico e conferisce mandato agli organi operativi. In particolare, nell'ambito delle attività internazionali, opera il Comitato esecutivo per l'internazionalizzazione (*Executive Committee Internationalisation – BCi*), composto da rappresentanti delle università e delle istituzioni di scienze applicate e arti, cui è affidata la supervisione delle politiche e delle iniziative in materia.

La dimensione operativa è garantita da VLUHR International, struttura tecnica composta da consulenti di *policy* e personale amministrativo, guidata congiuntamente dai segretari generali di VLIR e VLHORA e operante sotto la supervisione del Comitato esecutivo per l'internazionalizzazione. Tale articolazione evidenzia il carattere reticolare e cooperativo dell'ente, nel quale le funzioni non sono concentrate in un apparato burocratico autonomo, ma distribuite tra le istituzioni partecipanti e coordinate attraverso organi comuni.

Nel quadro complessivo del sistema fiammingo, le funzioni di accreditamento sono svolte in raccordo con l'NVAO (v. *infra* par. 11), organismo binazionale responsabile delle decisioni formali, mentre il VLUHR contribuisce in particolare alle attività di coordinamento, supporto e sviluppo delle politiche di qualità.

Nel complesso, il VLUHR rappresenta un modello distinto rispetto alle agenzie classiche di valutazione: non un'autorità indipendente separata dal sistema, ma un organismo di autogoverno coordinato delle istituzioni accademiche, fondato su una base normativa indiretta e su una forte integrazione funzionale. Tale configurazione si inserisce coerentemente nel modello belga di pluralismo istituzionale, mostrando come, anche all'interno della stessa Comunità linguistica, la garanzia della qualità possa essere affidata a forme di governance cooperative piuttosto che gerarchiche³².

³² Tabella sinottica BELGIO – Sistema federale di agenzie comunitarie
Struttura istituzionale: Competenza delle Comunità linguistiche (Costituzione artt. 127 e 138); assenza di un'agenzia nazionale unica

Principali organismi

- VLUHR-QA – Comunità fiamminga
- AEQES – Comunità francese (Wallonia-Bruxelles)

11. Il sistema dei Paesi Bassi (e della Comunità fiamminga del Belgio)

Nel sistema di assicurazione della qualità dell'istruzione superiore nei Paesi Bassi e nelle Fiandre, un ruolo centrale e strutturante è svolto dalla *Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders* (NVAO)³³, che rappresenta uno dei modelli più avanzati in Europa di autorità accreditante sovranazionale, fondata su base pattizia internazionale e caratterizzata da un elevato grado di autonomia istituzionale.

La NVAO trae origine dal Trattato tra il Regno dei Paesi Bassi e la Comunità fiamminga del Belgio del 3 settembre 2003³⁴, concluso nel contesto del processo di Bologna e della costruzione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA), con l'obiettivo di istituire un sistema comune di accreditamento indipendente dei programmi di istruzione superiore. Tale assetto è stato successivamente aggiornato e rafforzato mediante il Protocollo di modifica sottoscritto tra il 2012 e il 2013, entrato in vigore nel 2014, che ha ampliato e precisato le competenze dell'organizzazione.

Dal punto di vista giuridico, la NVAO si configura come una organizzazione pubblica internazionale binazionale, dotata di personalità giuridica nel diritto pubblico olandese (art. 2, co. 1 Trattato), ma al tempo stesso fondata su un vincolo pattizio tra due soggetti di diritto internazionale. Essa ha sede a L'Aia (art. 1, co. 4 Trattato) e opera in entrambi gli ordinamenti, con la capacità di adottare atti amministrativi

-
- EVA – Comunità germanofona

Natura giuridica

Enti pubblici autonomi disciplinati da decreti comunitari

Compiti principali: Valutazione istituzionale e dei corsi di studio; *Audit* dei sistemi interni di qualità; Accreditemento in cooperazione con European Consortium for Accreditation (ECA); Supporto metodologico e raccordo con ENQA/EQAR

Autonomia e vigilanza; Totale indipendenza operativa nella conduzione delle valutazioni; Finanziamento pubblico comunitario; Decisioni finali formalmente adottate dalle Comunità ma vincolate ai pareri tecnici

Fondamento strutturale dell'autonomia

Federalismo linguistico e pluralismo istituzionale che impediscono una gerarchia unica.

³³ Cfr. <https://www.nvao.net/en>.

³⁴ Per il testo del Trattato, v.: *Verdrag-Vlaamse-Gemeenschap-van-Belgie-en-Koninkrijker-Nederlanden-2003*; il Trattato è integrato da un protocollo; cfr. *Protocol tot wijziging Verdrag Tractatenblad-Staatsblad NL-VL 2013*. Ulteriori fonti di disciplina sono costituite da: *NVAO Integriteitscode 2021*; *NVAO Reglement bestuursbeginselen 2019*; *Mandaatbesluit NVAO 2019*; *NVAO Bestuursreglement 2023*; *Privacyverklaring extern NVAO NL 2025*, tutte consultabili online.

secondo le rispettive normative nazionali (art. 2, co. 2). Questo assetto conferisce all'ente una natura ibrida, a cavallo tra diritto internazionale e diritto interno, che costituisce uno degli elementi qualificanti del modello.

Il Trattato del 2003 stabilisce che le Parti contraenti affidano alla NVAO il compito di svolgere, per entrambe, le attività di accreditamento dei programmi di istruzione superiore, secondo le regole previste dalle rispettive legislazioni (art. 1, co. 1). Tale scelta riflette una duplice esigenza: da un lato, garantire la qualità dei sistemi nazionali attraverso un organismo indipendente; dall'altro, assicurare la comparabilità e il riconoscimento reciproco delle qualifiche, in linea con gli obiettivi dello spazio europeo.

Già nella sua formulazione originaria, il modello si caratterizza per un equilibrio tra integrazione e autonomia nazionale: le Parti restano responsabili dei rispettivi sistemi di istruzione superiore, ma delegano a un organismo comune la funzione tecnica di valutazione e accreditamento.

La governance della NVAO è disciplinata dal Trattato attraverso una struttura articolata che comprende: un organo di governo (*Bestuur/ Consiglio*); un organo consultivo (*Adviesraad*) (art. 4); un Comitato dei Ministri, composto dai ministri competenti dei due ordinamenti, con funzioni di indirizzo generale (art. 3).

Il Consiglio costituisce l'organo centrale ed è composto da un massimo di quindici membri, inclusi Presidente e Vicepresidente, nominati congiuntamente dal Comitato dei Ministri (art. 5). I membri sono designati secondo criteri di competenza nel campo dell'istruzione superiore, della pratica professionale o della valutazione della qualità (art. 6, co. 1) e sono soggetti a rigorose incompatibilità volte a garantire l'indipendenza (art. 6, co. 2). Il mandato ha durata quadriennale ed è rinnovabile una sola volta (art. 5, co. 3). Il funzionamento interno è disciplinato da un regolamento adottato dallo stesso Consiglio, che definisce la struttura esecutiva, le modalità di nomina e funzionamento degli organi e le regole relative alle incompatibilità (art. 7). L'organo consultivo (*Adviesraad*) ha il compito di fornire pareri sulle politiche generali dell'organizzazione (art. 8).

Le funzioni della NVAO, già rilevanti nella versione originaria del Trattato, sono state significativamente ampliate dal Protocollo del 2012–2013. In base al testo originario, l'agenzia valuta e accredita i programmi di istruzione superiore (art. 9); definisce e applica criteri di qualità attraverso quadri valutativi specifici (art. 10); contribuisce a determinare gli effetti giuridici dei titoli accreditati nei due ordinamenti (art. 11).

Il Protocollo ha introdotto una trasformazione qualitativa del sistema, estendendo le competenze anche a: la valutazione delle nuove

formazioni (*toets nieuwe opleiding*); la valutazione istituzionale dei sistemi interni di qualità (*instellingstoets kwaliteitszorg / institutional review*) (art. 1). Questo passaggio segna l'evoluzione da un modello centrato sui programmi a un sistema integrato che include la valutazione complessiva delle istituzioni, rafforzando la capacità di incidere strutturalmente sulla qualità del sistema.

Un elemento centrale del modello è rappresentato dal regime di equivalenza dei titoli, disciplinato dall'art. 11 del Trattato e profondamente precisato dal Protocollo. Quest'ultimo stabilisce una corrispondenza dettagliata tra: *bachelor* professionalizzanti e *bachelor* professionali; *bachelor* accademici; master dei due sistemi (art. 11, co. 1). Viene inoltre chiarito che tale equivalenza riguarda il livello accademico, senza pregiudicare l'applicazione del diritto dell'Unione europea in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali.

Ne deriva un sistema di integrazione giuridica avanzata, nel quale l'accreditamento produce effetti diretti di riconoscimento reciproco tra i due ordinamenti.

Il sistema di vigilanza è affidato al Comitato dei Ministri, che esercita un controllo limitato: approva atti fondamentali come regolamenti, bilancio e relazioni annuali (art. 13); può intervenire solo in caso di grave inadempimento (art. 12). Il finanziamento è assicurato congiuntamente dai due partner, secondo una ripartizione stabilita (60% Paesi Bassi, 40% Fiandre) (art. 14).

L'elemento decisivo è che nessuno dei due Stati può intervenire unilateralmente: ogni decisione richiede un'azione congiunta. Questo meccanismo istituzionale produce una forma di depoliticizzazione reciproca, che rappresenta la principale garanzia di indipendenza dell'ente.

La NVAO opera in stretto raccordo con i sistemi nazionali e con le istituzioni accademiche, ma anche all'interno delle principali reti europee di assicurazione della qualità (ENQA, EQAR, ECA), contribuendo alla costruzione di standard condivisi e alla circolazione delle qualifiche.

Nel contesto fiammingo, essa si affianca al *Flemish Higher Education Council* (VLUHR), di cui abbiamo già parlato, che svolge funzioni di coordinamento interno, delineando un sistema a doppio livello: interno, basato sull'autogoverno e sulla cooperazione tra istituzioni; esterno, affidato a un'autorità indipendente e sovranazionale.

Nel suo complesso, la NVAO rappresenta un modello paradigmatico di governance sovranazionale della qualità nell'istruzione superiore, fondato su: una base pattizia internazionale; una struttura di governance congiunta

ma indipendente; un sistema integrato di accreditamento e valutazione istituzionale; un regime avanzato di riconoscimento reciproco delle qualifiche.

L'evoluzione introdotta dal Protocollo del 2012–2013 ha ulteriormente rafforzato tali caratteristiche, trasformando la NVAO in un vero e proprio sistema integrato di assicurazione della qualità, capace di coniugare autonomia, cooperazione internazionale e standardizzazione europea³⁵.

12. *L'esperienza portoghese*

Nel quadro della riforma del sistema di garanzia della qualità dell'istruzione superiore portoghese, il *Decreto-Lei n. 369/2007* (attuativo della l. n. 38/2007, del 16 agosto, sul nuovo regime giuridico per la qualità dell'istruzione superiore)³⁶, ha istituito *l'Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior* (A3ES)³⁷ quale ente centrale del sistema, con il compito di assicurare la qualità delle istituzioni e dei cicli di studio, nonché di garantire l'integrazione del Portogallo nello spazio europeo della qualità dell'istruzione superiore (art. 1; art. 3, co. 1).

Il tratto qualificante della costruzione normativa è rappresentato, anzitutto, dalla natura giuridica dell'Agenzia, configurata come fondazione di diritto privato, dotata di personalità giuridica e riconosciuta di utilità pubblica (art. 2, co. 1). Tale opzione, che si distingue dalle soluzioni adottate in altri ordinamenti europei basate su enti pubblici o agenzie

³⁵ Tabella sinottica PAESI BASSI / FIANDRE – Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)

Anno di istituzione: 2005 - Base normativa: Trattato bilaterale Paesi Bassi–Fiandre (2003)

Natura giuridica: Organizzazione pubblica internazionale binazionale

Vigilanza: Controllo congiunto formale dei due governi

Governance: Consiglio di 9 membri nominati pariteticamente dai due partner; Presidente eletto dal Consiglio; Segreteria e bilancio autonomi

Compiti principali: Accredimento di programmi e istituzioni universitarie e professionali; supervisione dei sistemi interni di qualità; rappresentanza internazionale

Autonomia: Altissima — nessuno Stato può intervenire unilateralmente

Fondamento strutturale: Garanzia pattizia internazionale e depoliticizzazione reciproca.

Rete europea: ENQA — EQAR — ECA

³⁶ Per il testo della legge cfr. <https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/1s/2007/08/15700.pdf>; per quello del decreto-lei: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2007/11/21200/0803208040.pdf>.

³⁷ Il sito dell'*Agência* si trova all'indirizzo web: <https://a3es.pt/pt/>.

amministrative, risponde all'esigenza di garantire un elevato grado di autonomia, sia rispetto al potere politico sia rispetto alle istituzioni universitarie sottoposte a valutazione. Il *decreto-lei*, infatti, sottolinea esplicitamente il carattere di indipendenza funzionale dell'Agenzia, che opera nell'ambito della legge e dei propri statuti, nel rispetto degli indirizzi generali fissati dallo Stato (art. 5, co. 1). Ne deriva un modello che si colloca al crocevia tra autonomia privata ed esercizio di funzioni pubbliche, fondato su una figura ibrida, formalmente organizzata secondo moduli di diritto privato ma che esercita attività di servizio pubblico.

Sul piano organizzativo, l'*Agência* si articola in una pluralità di organi, secondo una struttura policentrica che riflette l'intento di combinare indipendenza decisionale, controllo e rappresentanza degli interessi coinvolti. L'organo di maggior rilievo è il *Conselho de administração*, responsabile della definizione dell'attività dell'*Agência* e della realizzazione dei suoi fini istituzionali (art. 10, co. 1). Esso è composto da un numero massimo di sette membri, distinti tra componenti esecutivi e non esecutivi, nominati dal *Conselho de curadores* tra personalità di riconosciuto merito scientifico e professionale. La legge insiste sul requisito dell'indipendenza dei membri, i quali esercitano le proprie funzioni senza vincoli e in regime di incompatibilità rispetto a incarichi direttivi nelle istituzioni di istruzione superiore (art. 10, co. 4 e 6). Al *Conselho de administração* spettano competenze ampie, che includono l'iniziativa e la decisione finale sui procedimenti di valutazione e accreditamento, l'approvazione dei relativi rapporti, nonché la definizione delle norme tecniche e procedurali del sistema (art. 11, co. 2). Esso rappresenta, dunque, il fulcro decisionale dell'Agenzia, con funzioni che possono essere qualificate come tecnico-amministrative, dotate di rilevante incidenza sul sistema universitario.

Accanto a tale organo, assume rilievo il *Conselho de curadores*, composto da cinque membri nominati dal Governo su proposta del ministro competente (art. 8, co. 1). Esso esercita funzioni di indirizzo e controllo, tra cui la designazione dei membri del *Conselho de administração* e del *Conselho de revisão*, nonché la formulazione di pareri sul bilancio, sul piano di attività e sul rapporto annuale (art. 9). La presenza di questo soggetto introduce un elemento di collegamento con il potere pubblico, pur senza compromettere l'autonomia operativa dell'Agenzia, configurandosi come sede di controllo strategico e di garanzia della corretta gestione.

L'organizzazione è completata da ulteriori organi, ciascuno titolare di funzioni specifiche. Il *Conselho fiscal* è incaricato del controllo sulla legalità e sulla gestione finanziaria, esercitando poteri ispettivi e di verifica contabile (art. 13 e 14 degli Statuti). Il *Conselho de revisão*, invece, svolge

una funzione di garanzia procedurale, essendo competente a decidere sui ricorsi avverso le decisioni del *Conselho de administração* in materia di valutazione e accreditamento (art. 17). Di particolare interesse, in chiave comparata, è il *Conselho consultivo*, organo di composizione ampia e fortemente rappresentativa, nel quale trovano espressione le principali componenti del sistema universitario e socioeconomico: università, istituti politecnici, studenti, ordini professionali, associazioni imprenditoriali e sindacali, nonché rappresentanti di alcuni ministeri (art. 15). A tale organo spetta il compito di esprimere pareri sulle linee strategiche e sul piano di attività dell'Agenzia (art. 16). Esso costituisce, pertanto, il principale canale di integrazione degli interessi degli *stakeholder*, conferendo al modello una significativa dimensione partecipativa.

Quanto alle funzioni, l'*Agência* è investita di un ruolo centrale nel sistema di regolazione della qualità dell'istruzione superiore. In primo luogo, essa esercita la funzione di valutazione, disciplinata in raccordo con la legge n. 38/2007 (art. 6), che si configura come procedimento sistematico e multidimensionale, fondato su criteri conformi agli standard europei. In secondo luogo, è titolare della funzione di accreditamento, che costituisce il momento decisivo del sistema: l'accREDITamento delle istituzioni e dei corsi è infatti obbligatorio e subordinato all'esito favorevole della valutazione (art. 7, co. 1 e 2). Tale funzione assume, dunque, una valenza regolatoria incisiva, incidendo sull'accesso al sistema universitario e sulla permanenza in esso.

Ulteriori profili funzionali riguardano la vigilanza continua sul mantenimento dei requisiti di qualità, la partecipazione a valutazioni di natura scientifica (art. 3, co. 3), nonché la produzione di norme tecniche e criteri vincolanti, che l'Agenzia può adottare per disciplinare le procedure e gli standard del sistema (Statuti, art. 4, co. 3). A ciò si aggiunge la funzione di integrazione europea, attraverso la partecipazione al sistema europeo di garanzia della qualità e la cooperazione con organismi omologhi (Statuti, art. 6, lett. e). Il modello si caratterizza, pertanto, come un sistema di regolazione fondato su strumenti indiretti (valutazione, accreditamento, standardizzazione) piuttosto che su poteri gerarchici diretti.

In conclusione, la natura dell'A3ES può essere qualificata come quella di una fondazione di diritto privato a funzione pubblica, dotata di autonomia funzionale ma inserita in un sistema di controllo e indirizzo pubblico. La sua collocazione rispetto al Governo è caratterizzata da un rapporto di indirizzo generale e controllo strategico, esercitato in particolare attraverso il *Conselho de curadores*, senza tuttavia incidere direttamente sulle decisioni tecniche del *Conselho de administração*.

Nei confronti del sistema universitario, l'Agenzia si pone come soggetto terzo e indipendente, titolare di poteri regolatori incisivi ma esercitati attraverso procedure tecniche e standardizzate. Il modello portoghese realizza così una forma di indipendenza istituzionale forte sul piano funzionale, temperata da meccanismi di raccordo con il potere pubblico e da una significativa apertura alla rappresentanza degli *stakeholder*, configurando un paradigma di regolazione della qualità coerente con gli sviluppi dello spazio europeo dell'istruzione superiore³⁸.

13. L'esperienza spagnola

Alla luce della disciplina contenuta nella *Ley Orgánica de Universidades* n. 6/2001³⁹, implementata a livello regolamentare dal *Real Decreto* n. 1112/2015⁴⁰, è possibile ricostruire i caratteri istituzionali, l'organizzazione e le competenze della *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA)⁴¹, quale modello di agenzia di valutazione operante in un contesto istituzionale fortemente decentrato. L'analisi mette in

³⁸ Tabella sinottica - PORTOGALLO – *Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior* (A3ES)

Anno di istituzione: 2007 (operativa dal 2009) - Base normativa: Decreto-Lei n.º 369/2007

Natura giuridica: Fondazione privata di utilità pubblica

Vigilanza: Ministero della Scienza, Tecnologia e Istruzione Superiore (controllo ex post)

Governance; Consiglio di amministrazione nominato dal Governo su proposta di un Consiglio di Curatori accademici; Organi scientifici e consultivi autonomi; Presidente eletto internamente

Compiti principali: Accredimento di istituzioni e programmi; Gestione del sistema nazionale di quality assurance; Certificazione di agenzie estere; Cooperazione europea

Autonomia e finanziamento: Indipendenza metodologica; Decisioni vincolanti per lo Stato; Finanziamento misto (pubblico + fees delle università)

Rete europea - ENQA - EQAR

Fondamento strutturale: Modello ibrido pubblico-privato orientato alla accountability tecnica.

³⁹ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, art. 32 (<https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-24515-consolidado.pdf>).

⁴⁰ Real Decreto 1112/2015, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-13780>).

⁴¹ Importanti indicazioni si ritrovano sul sito web dell'agenzia: <https://www.aneca.es/en/aneca>.

evidenza una configurazione che, pur presentando tratti comuni con altre esperienze europee, si distingue per la sua collocazione nell'ambito del settore pubblico statale e per il ruolo di coordinamento rispetto ai sistemi regionali di assicurazione della qualità.

Sotto il profilo organizzativo, l'ANECA si configura come una *fundación del sector público estatal*, dotata di personalità giuridica propria e sottoposta alla vigilanza del ministero competente in materia di università (art. 32 *Ley Orgánica* 6/2001; art. 1 *Real Decreto* 1112/2015). Tale qualificazione implica un assetto ibrido, nel quale elementi di autonomia funzionale si combinano con forme di indirizzo e controllo pubblico, in coerenza con la tradizione amministrativa spagnola e con la necessità di garantire il coordinamento con le Comunità autonome.

Il fulcro dell'organizzazione è rappresentato dal *Consejo Rector*, organo di governo della fondazione cui spettano le principali funzioni di indirizzo strategico e di controllo (artt. 11-12 *Real Decreto* 1112/2015). Presieduto dal Segretario Generale per le Università del Ministero competente in materia, il Consiglio Direttivo è composto da nove membri, a testimonianza della rilevanza e dell'importanza delle parti interessate, con rappresentanti di tutte le seguenti realtà: studenti, sindacati, università, Conferenza dei Consigli Sociali delle Università, Confederazione Nazionale delle Organizzazioni Imprenditoriali e Comunità Autonome. Il Direttore dell'ANECA svolge la funzione di Segretario del Consiglio Direttivo.

La nomina dei membri avviene attraverso designazioni provenienti dai diversi livelli di governo e dalle istituzioni coinvolte, assicurando una composizione che integra rappresentanza territoriale e competenze tecniche⁴².

⁴² Riteniamo utile riportare il testo dell'art. 11 del *Real decreto* n. 1112/2015 per un quadro dettagliato dei componenti dell'organo e delle modalità della loro designazione. Artículo 11. Composición del Consejo Rector.

1. El Consejo Rector tendrá 9 miembros, con la siguiente composición:

a) La persona titular de la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o en su caso, del órgano superior o directivo cuyas competencias se desarrollen en el ámbito universitario, que será su Presidente. b) La persona titular de la Dirección General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que será su Vicepresidente. c) Un representante de la administración autonómica con responsabilidad en enseñanza universitaria, designado por la Conferencia General de Política Universitaria, que pertenecerá necesariamente a una de las Comunidades Autónomas en las que la ANECA es el órgano de evaluación externa en materia de universidades. Este representante deberá tener al menos rango de Director General. d) Dos Rectores de universidades, designados por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas de entre sus miembros, de los cuales uno pertenecerá a una universidad de una Comunidad Autónoma en la que la ANECA sea el órgano de evaluación externa en materia de universidades, y el otro pertenecerá a

Il Patronato approva i piani di attività, il bilancio e le linee strategiche dell'agenzia, esercitando una funzione di indirizzo generale e di supervisione sull'operato degli altri organi (art. 12 *Real Decreto* 1112/2015). La composizione plurale conferisce all'organo un ruolo di rappresentanza dei diversi interessi coinvolti, anche se la presenza del Segretario generale e del Direttore Generale delle Politiche Universitarie del *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* mantengono un forte legame con il potere esecutivo.

Accanto al *Consejo*, un ruolo centrale è svolto dal *Director*, organo esecutivo monocratico responsabile della direzione e della gestione ordinaria di ANECA con la qualifica di Direttore Generale (art. 14 *Real Decreto* 1112/2015). Il *Director* è nominato secondo una procedura che coinvolge il *Consejo* e il ministero vigilante; in particolare, viene nominato e revocato dal Consiglio Direttivo, su proposta del suo Presidente, tra i funzionari di carriera appartenenti al settore accademico o della ricerca, di riconosciuto prestigio, con competenze gestionali e organizzative, nonché esperienza nella valutazione della qualità nell'ambito del sistema di istruzione superiore. Il *Director* resta in carica tre anni ed è rinnovabile per un ulteriore periodo massimo di altri tre anni. Il regolamento stabilisce che il *Director* dell'ANECA svolgerà le proprie funzioni con piena dedizione, completa indipendenza e totale obiettività. Non sarà soggetto ad alcun mandato imperativo, né riceverà istruzioni esplicite da alcuna autorità in merito a decisioni accademiche o di valutazione. Gli sono attribuiti poteri di gestione e rappresentanza, per assicurare l'attuazione delle decisioni del *Consejo general*e e il funzionamento complessivo dell'Agenzia. Tra le sue competenze rientrano la gestione del personale, l'organizzazione delle attività e la stipulazione degli atti necessari per il perseguimento delle

una universidad privada o de la Iglesia católica. e) Un estudiante, que será la persona titular de la Vicepresidencia correspondiente del Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado. f) Un representante de los Consejos Sociales, designado de entre sus miembros por la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas. g) Un representante sindical del personal docente e investigador de las Universidades, designado por la organización sindical y profesional más representativa de la Mesa Sectorial de Universidades. h) Un representante de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, designado por ésta.

2. Los vocales nombrados por designación personal lo serán por un período de dos años, pudiendo permanecer dos períodos consecutivos como máximo. Los vocales que lo sean por razón del cargo que ocupan, cesarán en la representación cuando cesen en el mismo.

3. La sustitución del Presidente se realizará por el Vicepresidente, quien ejercerá las funciones del mismo en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

4. Actuará como Secretario del Consejo Rector el Director de la ANECA, quien tendrá voz pero no voto en las deliberaciones.

finalità istituzionali.

L'organizzazione dell'ANECA si articola inoltre in una serie di *órganos técnicos de evaluación*, che costituiscono il livello operativo del sistema. Tra questi assumono particolare rilievo le commissioni e i comitati incaricati delle diverse procedure di valutazione e accreditamento, composti da esperti selezionati sulla base di criteri di competenza, indipendenza e trasparenza (artt. 17 ss. *Real Decreto* 1112/2015). Tali organi operano secondo procedure formalizzate, garantendo la qualità scientifica delle valutazioni e la coerenza metodologica con gli standard europei.

Elemento qualificante dell'organizzazione è rappresentato dal coordinamento con le agenzie di valutazione delle Comunità autonome, che operano a livello regionale. L'ANECA svolge una funzione di raccordo e di cooperazione, contribuendo alla definizione di standard comuni e partecipando ai processi di mutuo riconoscimento delle valutazioni. Tale dimensione cooperativa si inserisce nel quadro dello Spazio europeo dell'istruzione superiore e nelle reti internazionali di assicurazione della qualità.

L'assetto organizzativo appare dunque improntato a un equilibrio tra autonomia tecnica e integrazione istituzionale, nel quale la presenza del *Consejo* garantisce il raccordo con i diversi livelli di governo, mentre il *Director* assicura l'efficienza operativa e l'unità di direzione. Le strutture tecniche, infine, consentono di realizzare concretamente le attività valutative con un elevato livello di specializzazione.

13.1. segue: *il quadro delle funzioni*

A partire da tale struttura organizzativa si sviluppa il sistema delle competenze dell'ANECA, che si caratterizza per una forte incidenza sulla regolazione del sistema universitario. In base alla *Ley Orgánica de Universidades*, l'agenzia è chiamata a svolgere funzioni di valutazione, certificazione e accreditamento della qualità delle università e dei loro programmi (art. 32 *Ley Orgánica* 6/2001). In particolare, essa partecipa ai processi di accreditamento dei titoli ufficiali, verificando la conformità dei corsi di studio agli standard stabiliti e contribuendo alla loro autorizzazione.

Le competenze si articolano in diversi ambiti. In primo luogo, l'ANECA svolge attività di valutazione dei programmi di studio e delle istituzioni universitarie, esprimendo giudizi sulla qualità dell'offerta formativa e sull'adeguatezza delle risorse. In secondo luogo, essa è competente per la valutazione del personale accademico, in particolare ai fini dell'abilitazione

e della progressione di carriera, contribuendo così alla definizione degli standard di merito nel sistema universitario. Un ulteriore ambito riguarda l'accREDITAMENTO e la certificazione dei sistemi interni di assicurazione della qualità delle università, nonché la valutazione delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico. L'agenzia svolge inoltre funzioni di analisi e di studio, contribuendo alla produzione di dati e informazioni sul sistema universitario e partecipando a iniziative di cooperazione internazionale (art. 4 *Real Decreto* 1112/2015).

Particolarmente rilevante è il ruolo dell'ANECA nel garantire la coerenza del sistema spagnolo con gli standard europei di qualità. Essa partecipa alle reti internazionali di agenzie di valutazione e contribuisce allo sviluppo dello Spazio europeo dell'istruzione superiore, promuovendo l'adozione di procedure e criteri condivisi. In tal modo, l'agenzia esercita una funzione di integrazione tra il livello nazionale e quello europeo, rafforzando la dimensione sovranazionale della regolazione universitaria.

Nel complesso, l'ANECA si configura come un'agenzia di valutazione dotata di autonomia funzionale ma inserita nel settore pubblico statale, con una forte vocazione al coordinamento in un sistema decentrato. Le sue competenze incidono in modo significativo sul funzionamento delle università, orientandone le scelte attraverso i processi di valutazione e accREDITAMENTO. Il modello spagnolo evidenzia così una forma di regolazione che combina strumenti tecnici e meccanismi istituzionali di cooperazione, contribuendo alla costruzione di un sistema di istruzione superiore fondato sulla qualità e sulla responsabilizzazione degli attori coinvolti.

13.2. *Alcuni rilievi critici*

È interessante rilevare, anche per le rilevanti analogie che è possibile riscontrare con la situazione italiana, come nel dibattito dottrinale e istituzionale spagnolo, l'attività della *Agencia* sia stata oggetto di numerosi rilievi critici, che non mettono in discussione la necessità di un sistema di assicurazione della qualità, ma riguardano piuttosto le modalità concrete attraverso cui esso viene esercitato. Un primo e ricorrente profilo critico concerne il rischio di burocratizzazione della valutazione. Secondo una parte significativa della dottrina, le procedure gestite da ANECA e in particolare quelle relative all'accREDITAMENTO dei corsi di studio e alla valutazione del personale, si caratterizzano per un elevato grado di formalizzazione, che tende a privilegiare indicatori quantitativi e requisiti documentali rispetto a valutazioni sostanziali della qualità scientifica e didattica. Ne deriverebbe

un sistema nel quale le università sono incentivate a conformarsi a standard predefiniti, spesso attraverso la produzione di documentazione e il rispetto di parametri formali, piuttosto che attraverso un effettivo miglioramento qualitativo. In questa prospettiva, si è parlato di una deriva verso una “*audit culture*”, in cui la valutazione assume tratti prevalentemente procedurali.

Un secondo ordine di critiche riguarda l’impatto sull’autonomia universitaria. Sebbene la normativa configuri ANECA come un soggetto tecnico, le sue valutazioni incidono direttamente su decisioni fondamentali per le università, quali l’attivazione dei corsi di studio, l’accreditamento dei titoli e la progressione di carriera del personale accademico. Ciò ha indotto parte della dottrina a ritenere che l’agenzia eserciti una forma di regolazione indiretta ma incisiva, capace di orientare le scelte degli atenei e di ridurne gli spazi di autodeterminazione. In particolare, la standardizzazione dei criteri valutativi è stata letta come un fattore di omologazione, che tende a comprimere la diversità dei modelli universitari e delle tradizioni accademiche.

Un terzo profilo critico concerne la collocazione istituzionale dell’ANECA e il grado della sua indipendenza. In quanto fondazione del settore pubblico statale sottoposta alla vigilanza ministeriale, l’agenzia non gode dello stesso livello di autonomia riconosciuto ad altre esperienze europee qualificabili come autorità indipendenti. Ciò ha alimentato il dibattito sulla possibilità di interferenze politiche, almeno indirette, nella definizione delle priorità e degli indirizzi dell’attività valutativa e la configurazione giuridica dell’ente è stata ritenuta da alcuni autori non pienamente coerente con l’esigenza di neutralità tecnica.

Particolarmente rilevante è poi il tema del rapporto tra ANECA e le agenzie delle Comunità autonome. Il sistema spagnolo di assicurazione della qualità è caratterizzato da una pluralità di soggetti operanti a livello regionale (come AQU *Catalunya*, ACSUCyL, DEVA), che condividono competenze con l’agenzia nazionale. Questa articolazione ha dato luogo a problemi di coordinamento e, in alcuni casi, a sovrapposizioni di funzioni. Le critiche si concentrano su due aspetti: da un lato, il rischio di duplicazione delle procedure e di aggravio amministrativo per le università; dall’altro, la difficoltà di garantire standard uniformi su tutto il territorio nazionale. In questo contesto, ANECA è stata talvolta percepita come un attore non pienamente egemone, ma inserito in un sistema policentrico nel quale il coordinamento non è sempre efficace.

Un ulteriore profilo problematico riguarda la valutazione del personale accademico, in particolare attraverso i programmi di accreditamento e certificazione (come *acreditación* e *sexenios*). Numerose critiche

hanno evidenziato una tendenza a privilegiare indicatori bibliometrici e quantitativi, con effetti distorsivi sulla produzione scientifica. In particolare, si è osservato che tali criteri possono penalizzare alcune aree disciplinari, soprattutto nelle scienze umane e sociali, dove la qualità della ricerca non è facilmente riducibile a parametri quantitativi. Inoltre, il sistema sarebbe suscettibile di incentivare comportamenti opportunistici, come la frammentazione delle pubblicazioni o la ricerca di sedi editoriali più favorevoli sotto il profilo valutativo.

Connesso a questo aspetto è il tema della standardizzazione e della rigidità dei criteri di valutazione. L'adozione di referenziali comuni, pur funzionale alla trasparenza e alla comparabilità, è stata criticata per la sua scarsa capacità di adattarsi alle specificità disciplinari e istituzionali. Ciò avrebbe determinato una certa rigidità del sistema, con difficoltà nel riconoscere percorsi scientifici non convenzionali o innovativi.

Un'altra linea di critica riguarda la trasparenza e la prevedibilità delle decisioni. Nonostante gli sforzi compiuti per rendere pubblici i criteri e le procedure, alcuni autori e operatori del settore hanno segnalato margini di opacità nelle valutazioni, in particolare per quanto concerne la motivazione dei giudizi e la coerenza delle decisioni tra diversi comitati o cicli valutativi. Questo aspetto è particolarmente rilevante nelle procedure che incidono sulle carriere accademiche, dove l'esigenza di certezza e prevedibilità è particolarmente avvertita.

Infine, una critica di carattere più generale concerne il rischio di una trasformazione della valutazione in strumento di governo del sistema universitario. In questa prospettiva, ANECA non si limiterebbe a misurare la qualità, ma contribuirebbe attivamente a definirne i contenuti, orientando le priorità della ricerca e della didattica. Ciò solleva interrogativi sulla natura della valutazione come attività tecnica o come forma di regolazione sostanziale, nonché sul rapporto tra *expertise* e decisione politica.

Nel complesso, i rilievi critici rivolti ad ANECA assumono un valore paradigmatico delle tensioni intrinseche ai sistemi contemporanei di assicurazione della qualità: da un lato, l'esigenza di garantire standard elevati e comparabili; dall'altro, la necessità di preservare l'autonomia, la pluralità e la specificità delle istituzioni accademiche. Il caso spagnolo evidenzia in modo particolarmente chiaro tali tensioni, accentuate dalla struttura decentrata dello Stato e dalla presenza di una regolazione multilivello⁴³.

⁴³ Tabella sinottica – SPAGNA – *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA)

Anno di fondazione: 2002 (riforma 2015) - Base normativa: Ley Orgánica de Universidades 6/2001; Real Decreto 1112/2015

14. Brevi considerazioni di sintesi sui sistemi europei di valutazione

Nel complesso, il confronto evidenzia sei matrici istituzionali fondamentali dell'autonomia delle agenzie europee di *quality assurance*: il federalismo e il pluralismo territoriale (Germania, Belgio, Spagna), il modello delle autorità indipendenti (Francia, Austria), il fondamento pattizio internazionale (Paesi Bassi/Fiandre), la struttura privatistica con funzioni pubbliche (Portogallo), il centralismo amministrativo ministeriale (Italia) e il modello delle agenzie amministrative autonome proprio del contesto svedese. Queste differenze spiegano perché alcune agenzie operino come garanti tecnici indipendenti mentre altre rimangano strettamente integrate nell'amministrazione statale.

L'analisi comparata delle agenzie europee di valutazione e accreditamento dell'istruzione superiore consente di individuare differenze significative nel grado di autonomia rispetto ai governi nazionali, differenze che riflettono assetti costituzionali, modelli amministrativi e tradizioni politico-istituzionali profondamente diversi. Una prima lettura sintetica permette di distinguere quattro livelli principali di indipendenza. Al vertice si collocano le agenzie caratterizzate da un'autonomia massima o quasi massima, come la NVAO binazionale tra Paesi Bassi e Fiandre, l'*Hcéres* francese in quanto autorità pubblica indipendente, l'AQ Austria e le agenzie regionali belghe. In questi casi l'ente valutativo è strutturalmente separato dall'amministrazione statale e opera senza subordinazione gerarchica, spesso grazie a garanzie pattizie, costituzionali o legislative particolarmente forti. Un secondo gruppo comprende le agenzie dotate di autonomia elevata ma comunque soggette a forme di vigilanza o coordinamento politico, come l'*Akkreditierungsrat* tedesco, inserito nel sistema cooperativo dei *Länder*, l'A3ES portoghese, formalmente indipendente ma sottoposta a controlli ex post, e la UKÄ svedese, inserita nell'amministrazione statale ma dotata di ampia autonomia funzionale e non soggetta a interferenze governative

Natura giuridica: *Fundación estatal del sector público*

Vigilanza: *Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades*

Compiti principali: Accreditamento dei titoli universitari (grado, master, dottorato); Valutazione e abilitazione del personale docente; *Audit* e certificazione dei sistemi interni di qualità; Coordinamento con agenzie regionali (AQU, ACSUCYL, DEVA ecc.)

Autonomia: Tecnico-funzionale ma con direzione nominata dal Ministro

Fondamento costituzionale: Ampio autogoverno delle Comunità autonome (Costituzione artt. 148-149) - Sistema multilivello competitivo e cooperativo che limita la concentrazione del potere valutativo.

Rete europea - ENQA - EQAR

nei singoli procedimenti. Un terzo livello è rappresentato da organismi con autonomia medio-alta ma integrati nel sistema amministrativo, come l'ANECA spagnola, che opera in un contesto multilivello con supervisione ministeriale ma senza interferenze dirette sulle decisioni tecniche. Infine, all'estremo opposto, si collocano le agenzie con autonomia prevalentemente tecnica e forte controllo politico, come l'ANVUR italiana, strettamente inserita nell'apparato ministeriale.

Questa classificazione può essere ulteriormente precisata individuando alcune tipologie ideali di modelli istituzionali europei di governance della qualità universitaria. Il modello amministrativo centralizzato, esemplificato dall'Italia, vede l'agenzia come organo ausiliario del Ministero, funzionalmente subordinato all'indirizzo politico. Il modello multilivello territoriale, tipico della Spagna, combina un coordinamento nazionale con l'operatività di agenzie regionali autonome. Il modello federale o pluralistico, presente in Germania e Belgio, deriva dalla distribuzione costituzionale delle competenze e dall'impossibilità di un controllo statale unitario. Il modello dell'autorità indipendente pubblica, adottato in Francia e in parte in Austria, si fonda invece sulla separazione istituzionale tra decisione tecnica e responsabilità politica. A questi si aggiungono il modello cooperativo internazionale, rappresentato dalla NVAO, in cui la base pattizia binazionale produce una depoliticizzazione reciproca, il modello ibrido pubblico-privato del Portogallo, nel quale l'autonomia organizzativa è assicurata dalla forma di fondazione privata con funzioni pubbliche, e il modello delle agenzie amministrative autonome proprio della Svezia, nel quale l'autonomia dell'ente valutativo deriva meno dalla sua qualificazione formale come autorità indipendente e più dall'assetto generale dell'amministrazione pubblica, organizzata attraverso *myndigheter* separate dalla direzione politica dei ministri.

Per valutare in modo più preciso il grado di indipendenza delle diverse agenzie, è possibile ricorrere a una matrice di indicatori quantitativi derivati dalla letteratura comparata sulle autorità indipendenti e dagli *European Standards and Guidelines* (ESG). Gli indicatori considerano otto dimensioni: indipendenza giuridica dall'amministrazione statale, pluralismo nelle nomine, autonomia finanziaria, autonomia programmatica, assenza di poteri direttivi ministeriali, stabilità del mandato, indipendenza decisionale nelle valutazioni e pluralismo istituzionale derivante da assetti federali o multilivello. Applicando una scala da 0 a 3 per ciascun indicatore, emerge una forte differenziazione tra i Paesi. La NVAO ottiene il punteggio massimo (24 su 24), seguita da Germania, Francia e Belgio con valori

pari a 21, e da Austria e Portogallo con valori intorno a 20. La Svezia si colloca su un livello intermedio-alto (circa 16), indicativo di un'autonomia elevata sul piano funzionale ma meno marcata sul piano della separazione formale dal governo. La Spagna si colloca su un livello intermedio (circa 14), mentre l'Italia presenta un indice nettamente inferiore (7), indicativo di una autonomia limitata.

L'interpretazione di tali dati consente di individuare tre fasce principali. La prima comprende i sistemi con autonomia molto elevata, nei quali l'agenzia è formalmente separata dal governo, le nomine non sono monopolizzate dall'esecutivo, l'autonomia programmatica e decisionale è ampia e la credibilità internazionale risulta elevata. Vi rientrano la NVAO, le agenzie tedesche, francesi e belghe, nonché quelle austriache e portoghesi. La seconda fascia, caratterizzata da autonomia intermedia o intermedio-alta, è rappresentata dalla Svezia e dalla Spagna: nella prima l'autonomia discende dal modello generale di amministrazione per agenzie, nella seconda la vigilanza ministeriale coesiste con l'assenza di controllo diretto sulle decisioni valutative. La terza fascia, infine, comprende i sistemi con autonomia limitata, come l'Italia, nei quali l'indipendenza è soprattutto tecnica e l'integrazione nell'apparato ministeriale rimane forte.

La variabile decisiva per spiegare tali differenze è la natura giuridica dell'ente. L'indipendenza risulta maggiore quando l'agenzia assume la forma di autorità indipendente pubblica, come in Francia, di ente pubblico autonomo non gerarchico, come in Austria, di organismo intergovernativo o internazionale, come nel caso tedesco o della NVAO, oppure di fondazione privata con funzioni pubbliche, come in Portogallo. Essa può tuttavia essere significativa anche quando l'ente, pur formalmente inserito nell'amministrazione statale, opera all'interno di un sistema fondato sulla separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, come in Svezia. Al contrario, l'indipendenza tende a ridursi quando l'organismo è configurato come ente pubblico vigilato dal Ministero, come accade in Italia.

Un ruolo altrettanto importante è svolto dal pluralismo istituzionale. I sistemi federali o multilivello, così come le strutture internazionali cooperative, aumentano l'autonomia perché impediscono il controllo unilaterale da parte di un singolo governo, distribuiscono il potere decisionale tra più livelli e creano meccanismi di bilanciamento reciproco. In Germania e Belgio ciò deriva dalla distribuzione costituzionale delle competenze; nel caso della NVAO, dalla natura binazionale dell'organismo; in Spagna, dall'autonomia delle Comunità autonome. In Svezia, pur in assenza di un assetto federale o multilivello, un effetto analogo di

depoliticizzazione è prodotto dalla struttura generale delle *myndigheter*, che limita l'ingerenza governativa nei procedimenti amministrativi individuali.

Un'ulteriore linea di demarcazione riguarda la separazione tra valutazione tecnica e governo del sistema universitario. Nei modelli più autonomi l'agenzia produce analisi e giudizi tecnici, mentre le decisioni politiche su finanziamenti, programmazione e riforme restano prerogativa del governo. Nei modelli meno autonomi, invece, la funzione valutativa tende a intrecciarsi con l'indirizzo politico, trasformando l'agenzia in uno strumento di gestione amministrativa piuttosto che in un garante indipendente della qualità.

Sulla base di tali elementi è possibile formulare una classifica sintetica dell'indipendenza delle agenzie europee. Al primo posto si colloca la NVAO, esempio paradigmatico di modello binazionale depoliticizzato. Seguono i modelli federali e delle autorità indipendenti di Germania, Francia e Belgio. Un livello leggermente inferiore ma comunque elevato caratterizza Austria e Portogallo, dove l'autonomia tecnica è ampia ma non assoluta. La Svezia occupa una posizione immediatamente successiva, con un modello di agenzia amministrativa autonoma che assicura indipendenza funzionale pur in assenza di una separazione formale dal governo. La Spagna rappresenta un modello amministrativo multilivello con autonomia intermedia, mentre l'Italia occupa l'ultima posizione, con un sistema ministeriale vigilato in cui l'autonomia rimane prevalentemente tecnica e subordinata.

Nel complesso, la comparazione dimostra che l'indipendenza delle agenzie di valutazione non è un elemento puramente organizzativo, ma il riflesso di scelte costituzionali e politiche più profonde riguardanti il rapporto tra Stato, università e conoscenza. Dove prevale la concezione della valutazione come garanzia tecnica della qualità e della libertà accademica, si sviluppano modelli autonomi e pluralistici; dove invece la valutazione è vista come strumento di indirizzo politico e amministrativo, l'agenzia tende a rimanere integrata nell'apparato statale.

Un profilo spesso trascurato nelle analisi comparate delle agenzie europee di valutazione dell'istruzione superiore e della ricerca riguarda l'impatto concreto delle loro decisioni sul sistema di finanziamento pubblico. Non tutte le agenzie, infatti, esercitano un'influenza diretta sull'allocazione delle risorse: in alcuni ordinamenti la valutazione ha effetti immediati e vincolanti sui finanziamenti, mentre in altri produce solo informazioni tecniche che il governo può utilizzare discrezionalmente nelle politiche di spesa.

Nei sistemi caratterizzati da maggiore autonomia istituzionale dell'agenzia, si osserva generalmente una separazione tra funzione valutativa

e decisione allocativa. È il caso della Francia, dove l'*Hcéres* fornisce valutazioni di università e organismi di ricerca che costituiscono un presupposto tecnico per le politiche di finanziamento, ma non determinano automaticamente l'entità delle risorse. Analogamente, in Austria l'AQ Austria accredita istituzioni e programmi, e tale accreditamento è condizione per l'accesso ai fondi pubblici o per il riconoscimento legale dei titoli, ma non stabilisce direttamente la distribuzione finanziaria tra gli atenei. Nei Paesi Bassi e nelle Fiandre, la NVAO svolge una funzione analoga: l'accreditamento è requisito indispensabile per il finanziamento e per il rilascio di titoli riconosciuti, ma la ripartizione concreta dei fondi resta competenza dei governi. Anche in Germania l'*Akkreditierungsrat* non interviene direttamente nella distribuzione delle risorse, poiché il finanziamento universitario è competenza dei *Länder*; tuttavia, l'accreditamento e la valutazione influiscono indirettamente sulle politiche regionali e sulla possibilità degli atenei di attivare corsi finanziati. In Svezia, la UKÄ esercita funzioni di qualità, vigilanza, analisi e accreditamento dei poteri di rilascio dei titoli, ma non determina direttamente il finanziamento delle università, che resta affidato alle decisioni governative e parlamentari; anche qui, dunque, la valutazione tecnica si mantiene distinta dalla decisione allocativa, pur potendo incidere indirettamente sulle scelte pubbliche.

Diversa è la situazione nei sistemi multilivello o amministrativi, dove la valutazione può incidere in modo più diretto sulla distribuzione dei fondi. In Spagna, l'ANECA e le agenzie regionali partecipano a procedure che condizionano sia il finanziamento dei programmi sia la carriera accademica dei docenti, con effetti quindi rilevanti sul sistema complessivo delle risorse universitarie. In Portogallo, l'A3ES esercita un'influenza significativa perché l'accreditamento dei corsi e delle istituzioni determina la loro possibilità di operare e di ricevere finanziamenti pubblici, pur non intervenendo direttamente nella quantificazione delle risorse.

Il caso italiano presenta una peculiarità ulteriore. L'ANVUR non si limita a fornire valutazioni tecniche, ma contribuisce direttamente alla definizione dei criteri di riparto del Fondo di finanziamento ordinario delle università e di altre risorse competitive, attraverso esercizi valutativi come la VQR. In questo senso, la valutazione assume una funzione quasi para-allocativa, poiché incide concretamente sulla distribuzione dei finanziamenti tra gli atenei e sulla premialità della ricerca. Ciò rafforza il legame tra valutazione e indirizzo politico, ma al tempo stesso aumenta il peso sistemico dell'agenzia, rendendola uno snodo cruciale nella governance del sistema universitario.

Nel complesso, si può osservare che quanto più un'agenzia è istituzionalmente indipendente, tanto più tende a limitarsi a fornire giudizi tecnici, lasciando al governo la responsabilità delle decisioni finanziarie; viceversa, nei sistemi in cui l'agenzia è integrata nell'apparato amministrativo, la valutazione tende a essere utilizzata direttamente come strumento di allocazione delle risorse. Questa differenza riflette due modelli opposti di governance: uno basato sulla separazione tra *accountability* tecnica e responsabilità politica, l'altro sulla integrazione della valutazione nel processo decisionale statale. In tale prospettiva, per misurare il grado effettivo di indipendenza dell'agenzia rispetto al potere esecutivo, assume rilievo decisivo proprio il rapporto tra funzione valutativa e potere di incidere, direttamente o indirettamente, sulla determinazione e sulla distribuzione dei finanziamenti pubblici destinati alle università.

15. *Il percorso dell'Anvur per l'accreditamento nel sistema europeo di valutazione dell'istruzione superiore*

Le riflessioni sviluppate poco sopra ed emergenti dal confronto tra alcuni dei principali ordinamenti universitari europei rende comprensibili le ragioni per le quali l'Anvur è riuscita a completare, con notevole ritardo rispetto alla sua creazione, il percorso di inclusione nel sistema europeo di valutazione qualitativa, ovvero, sia l'ammissione all'*European Association for Quality Assurance in Higher Education* e la sua iscrizione nel registro *European Quality Assurance Register for Higher Education*. Questi passaggi hanno rappresentato l'esito di un percorso lungo e non lineare di progressivo adeguamento agli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, che per diversi anni non è stato ritenuto pienamente soddisfacente dagli organismi europei di riferimento.

Nella fase iniziale della propria attività, l'ANVUR presentava infatti alcune criticità strutturali rispetto ai requisiti richiesti a livello europeo. Un primo profilo problematico riguardava il grado di indipendenza istituzionale: la stretta integrazione con il Ministero vigilante, specie nella configurazione originaria delineata dal d.P.R. n. 76 del 2010, sollevava dubbi circa la reale autonomia dell'Agenzia nello svolgimento delle funzioni valutative. Tale aspetto è centrale nel quadro degli ESG, che richiedono una chiara separazione tra funzioni di indirizzo politico e attività di valutazione, nonché garanzie effettive di indipendenza

organizzativa e decisionale. A ciò si aggiungevano ulteriori rilievi concernenti la trasparenza e la formalizzazione dei processi decisionali. Le procedure adottate nelle prime fasi di operatività, in particolare nell'ambito dei meccanismi di valutazione e accreditamento, non apparivano sempre sufficientemente chiare, prevedibili e standardizzate secondo i criteri europei. Analogamente, veniva segnalata una non piena maturazione delle metodologie di assicurazione della qualità, con riferimento sia agli esercizi di valutazione della ricerca (VQR), sia al sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio (AVA nella sua versione originaria), percepiti come non ancora pienamente coerenti con l'approccio degli ESG, orientato al miglioramento continuo e alla responsabilizzazione delle istituzioni.

Un ulteriore elemento di criticità riguardava il limitato coinvolgimento degli *stakeholder* e la dimensione internazionale delle attività di valutazione. In particolare, risultava inizialmente ridotto il ricorso a esperti stranieri e la partecipazione di soggetti esterni, elementi invece ritenuti essenziali nel modello europeo di assicurazione della qualità, fondato su pratiche di peer review ampie e pluralistiche.

Il percorso di integrazione dell'Anvur nel sistema europeo di assicurazione della qualità si è così caratterizzato per una progressione articolata e non lineare, scandita da fasi successive di avvicinamento agli standard necessari. Una prima tappa è rappresentata dall'ingresso, il 19 settembre 2013, quale affiliate dell'*European Association for Quality Assurance in Higher Education*, status che segnala una partecipazione al network europeo senza ancora implicare una piena conformità agli standard richiesti (cfr. EQAR, agency profile ANVUR; ANVUR, sezione "Riconoscimenti internazionali"). Solo il 20 giugno 2019 l'Agenzia riuscì a conseguire la membership piena in ENQA, a seguito di una valutazione positiva di conformità agli ESG, con successivi momenti di verifica quali la *progress visit* del settembre 2021 e la presa d'atto del *follow-up report* da parte dell'ENQA Board nello stesso anno (cfr. ANVUR, sezione "ENQA"). Parallelamente, sul versante dell'iscrizione nel registro europeo, l'ANVUR presentò una prima domanda al *European Quality Assurance Register for Higher Education* nel 2018, ma tale procedura non trovò un esito positivo, con una decisione formale di rigetto adottata dal *Register Committee* il 16 marzo 2020, motivata dalla mancata conformità sostanziale a diversi standard ESG, in particolare con riferimento agli ESG 2.1 (uso degli standard interni), 2.4 (coinvolgimento degli esperti), 2.6 (*reporting*) e 2.7 (reclami e ricorsi), mentre l'indipendenza (ESG 3.3) risultava invece conforme (cfr. EQAR, *Rejection Decision ANVUR*, 16 marzo 2020).

Nella stessa decisione, il Comitato riconosceva tuttavia l'esistenza di riforme in corso, invitando l'Agenzia a sottoporsi a una *focused review* e a ripresentare la domanda entro un termine indicativo di diciotto mesi. Una successiva domanda, presentata nel dicembre 2022, fu tuttavia ritirata prima della decisione del *Register Committee*, circostanza attestata nella lista ufficiale delle *withdrawn applications* di EQAR (cfr. EQAR, *Withdrawn applications*, ANVUR, Dec 2022). Il processo di adeguamento proseguì quindi attraverso una nuova procedura avviata nel 2023, con la definizione dei *Terms of Reference* nel luglio dello stesso anno, la designazione del panel di valutazione nel settembre 2023, la trasmissione del *Self-Assessment Report* nell'ottobre 2023 e lo svolgimento della *site visit* nel gennaio 2024; l'*External Review Report* fu quindi approvato dall'ENQA Board nel giugno 2024 e trasmesso a EQAR nel luglio successivo (ANVUR, sezione "ENQA"). L'esito finale è rappresentato dalla decisione del *Register Committee* del 14 marzo 2025, che approva l'iscrizione dell'ANVUR nel registro EQAR (con validità fino al 31 maggio 2029), pur rilevando alcune *partial compliances* relative agli ESG 2.1, 3.1 e 3.3, ritenute tuttavia non ostative a una valutazione complessivamente positiva di "*substantial compliance*" (cfr. EQAR, *Approval Decision ANVUR*, 14 marzo 2025). La comunicazione ufficiale dell'esito è collocata dall'ANVUR al 27 marzo 2025, verosimilmente quale data di ricezione formale della decisione (ANVUR, sezione "Riconoscimenti internazionali"), mentre pochi giorni dopo, il 10 aprile 2025, l'Assemblea generale ENQA riunita a Paphos conferma l'Agenzia quale membro effettivo per un ulteriore quinquennio (cfr. ANVUR, sezione "ENQA").

Nel suo complesso, tale sequenza evidenzia come l'integrazione dell'ANVUR nel sistema europeo non sia il risultato di un accesso immediato, bensì l'esito di un processo graduale, caratterizzato da momenti di verifica, criticità e adattamento progressivo agli standard europei.

Rispetto a quanto appena rilevato la riforma introdotta dal D.P.R. n. 12 del 2026, che ha modificato il regolamento organizzativo dell'ANVUR, incide in misura significativa sul ruolo dell'Agenzia nel sistema universitario italiano, ma non sembra alterarne in modo sostanziale lo statuto di autonomia istituzionale rispetto al Governo. In altri termini, non emerge un mutamento del modello ordinamentale, che resta quello di ente pubblico autonomo sottoposto a vigilanza ministeriale, bensì un rafforzamento funzionale e organizzativo all'interno della medesima collocazione giuridica.

Il tratto più evidente della riforma è l'ampliamento delle competenze attribuite all'Agenzia, che consolida ulteriormente il suo ruolo quale

centro di governo tecnico della valutazione della didattica e della ricerca. L'estensione delle funzioni, specie quando si accompagna a maggiori poteri di coordinamento metodologico, accreditamento e controllo dei sistemi interni di qualità, accresce la capacità dell'ANVUR di incidere sulle politiche universitarie e rafforza la tendenza, già emersa negli ultimi quindici anni, a utilizzare la valutazione come strumento di regolazione del sistema piuttosto che come mera attività conoscitiva. Sotto questo profilo, la riforma del 2026 si colloca in piena continuità con l'evoluzione segnata dalla VQR e dai sistemi AVA, che hanno progressivamente trasformato l'attività valutativa in una leva di governance.

Le innovazioni organizzative introdotte dal regolamento appaiono parimenti orientate a rendere l'Agenzia più efficiente e capace di gestire compiti crescenti. Tuttavia, l'assetto interno non incide di per sé sul grado di indipendenza dal potere politico, che dipende soprattutto da fattori quali le modalità di nomina degli organi, l'autonomia finanziaria, la libertà di definizione del programma di attività e l'assenza di poteri direttivi ministeriali. Se tali elementi, come sembra, sono rimasti sostanzialmente invariati, l'autonomia istituzionale dell'ANVUR non risulta modificata in modo significativo.

Il punto decisivo, anche in prospettiva comparata, resta infatti la permanenza del rapporto di vigilanza con il Ministero dell'università e della ricerca. Se la riforma non ha inciso sulla nomina governativa del Consiglio direttivo, sull'approvazione ministeriale del programma annuale, sul controllo sull'utilizzo delle risorse e sul ruolo dell'Agenzia quale supporto tecnico alle politiche ministeriali, il modello rimane quello di un ente pubblico autonomo vigilato, non di un'autorità indipendente in senso proprio. Ne consegue che il divario rispetto ai sistemi europei caratterizzati da maggiore indipendenza non appare colmato.

Si può quindi qualificare la riforma come un ampliamento funzionale senza emancipazione istituzionale: ANVUR diventa più forte sul piano operativo e regolatorio, ma non più autonoma sul piano ordinamentale. Si accentua così una caratteristica già propria del modello italiano, ossia quella di un regolatore tecnico centrale inserito in una cornice ministeriale.

Proprio questa collocazione consente di comprendere il secondo profilo problematico: se l'Agenzia resta nell'orbita governativa, il suo rafforzamento tende a tradursi anche in un rafforzamento indiretto della capacità di indirizzo del potere esecutivo sul sistema universitario. Non si tratta, tuttavia, di un incremento automatico e illimitato, ma di un effetto mediato che dipende dalla natura dei poteri esercitati e dal modo in cui le

valutazioni vengono utilizzate nelle decisioni pubbliche.

ANVUR non esercita formalmente poteri di governo; tuttavia, i suoi esiti costituiscono la base tecnica di decisioni ministeriali decisive, quali l'accreditamento e il mantenimento dei corsi di studio, l'autorizzazione di dottorati e nuove strutture, la ripartizione delle quote premiali del finanziamento e la definizione di standard organizzativi e didattici. Rafforzare l'Agenzia significa dunque rafforzare l'infrastruttura tecnico-valutativa attraverso cui l'esecutivo orienta il sistema universitario.

Ciò configura una modalità di governance tipica delle amministrazioni contemporanee, nella quale il potere politico non interviene mediante comandi diretti, ma attraverso indicatori, procedure di accreditamento, *ranking* e vincoli finanziari. Si tratta di un modello variamente definito come *regulation by indicators*, *audit state* o *steering through evaluation*. In esso l'autonomia formale delle università resta intatta, ma le scelte effettive risultano fortemente orientate da criteri esterni.

Poiché l'autonomia universitaria è strettamente connessa alle risorse e alle autorizzazioni pubbliche, il sistema valutativo incide inevitabilmente sulle decisioni interne degli atenei: dalla distribuzione dei fondi tra dipartimenti all'attivazione o chiusura dei corsi, dalle politiche di reclutamento alle priorità della ricerca. L'incremento dei poteri dell'ANVUR può quindi produrre una maggiore uniformazione delle strategie universitarie a parametri stabiliti a livello centrale, anche senza interventi direttivi espliciti.

Tale dinamica non equivale però a un trasferimento pieno e diretto di potere al Governo. Permangono infatti limiti significativi: l'autonomia tecnica dell'Agenzia impedisce normalmente all'esecutivo di modificare i singoli esiti delle valutazioni; i principi costituzionali di libertà di insegnamento e autonomia universitaria costituiscono un vincolo di sistema; le decisioni amministrative fondate sulle valutazioni sono soggette al controllo giurisdizionale; infine, l'appartenenza alla rete europea di assicurazione della qualità impone standard di indipendenza e trasparenza che limitano la politicizzazione.

Il rischio specifico del modello italiano deriva piuttosto dalla combinazione di due fattori: da un lato, l'elevata incidenza delle valutazioni su finanziamenti e autorizzazioni; dall'altro, la collocazione dell'Agenzia all'interno dell'orbita ministeriale. Questa combinazione consente al Governo di esercitare un indirizzo sostanziale sul sistema universitario non attraverso atti autoritativi diretti, ma mediante parametri tecnici che contribuisce a definire e che orientano le scelte degli atenei.

In conclusione, la riforma del 2026 non ha limitato l'autonomia

dell'ANVUR né l'ha significativamente ampliata sotto il profilo istituzionale. Essa ha rafforzato l'Agenzia sul piano funzionale e organizzativo, consolidando la centralità della valutazione come strumento di regolazione del sistema universitario. Poiché tale organismo resta sottoposto a vigilanza ministeriale, il suo potenziamento comporta verosimilmente un rafforzamento indiretto, mediato, tecnocratico e non gerarchico, della capacità di indirizzo dell'esecutivo. Ne deriva un modello peculiare di governance, nel quale l'autonomia universitaria non è formalmente compressa, ma risulta sostanzialmente orientata da standard valutativi e meccanismi allocativi che fungono da strumenti di governo a distanza⁴⁴.

⁴⁴ Come già evidenziato, ENQA opera come rete professionale inclusiva, mentre EQAR costituisce un registro selettivo fondato sulla verifica della conformità agli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, con la conseguenza che ciascuna agenzia può essere inclusa in un circuito e non inserita nell'altro. Questo doppio regime ricorre in un numero limitato di casi, secondo quanto si evince dalla seguente tabella consente di visualizzare ad oggi, in termini sistematici, le principali agenzie europee, distinguendo tra quelle che risultano contemporaneamente membri ENQA e registrate EQAR e quelle che, pur appartenendo alla rete ENQA, non sono incluse nel registro.

PAESE	AGENZIA	ENQA	EQAR
Italia	ANVUR	✓	✓
Francia	Hcéres	✓	✓
Germania	ACQUIN	✓	✓
Germania	ASIIN	✓	✓
Germania	FIBAA	✓	✓
Germania	ZEvA	✓	✓
Spagna	ANECA	✓	✓
Spagna	AQU Catalunya	✓	✓
Spagna	ACSUG	✓	✓
Paesi Bassi/Fiandre	NVAO	✓	✓
Austria	AQ Austria	✓	✓
Belgio (francofono)	AEQES	✓	✓
Belgio (fiammingo)	VLUHR	✓	✓
Irlanda	QQI	✓	✓
Regno Unito	QAA	✓	✓
Svizzera	AAQ	✓	✓
Finlandia	FINEEC	✓	✓

PAESE	AGENZIA	ENQA	EQAR
Svezia	UKÄ	✓	✓
Norvegia	NOKUT	✓	✓
Danimarca	Danish Accreditation Institution	✓	✓
Polonia	PKA	✓	✓
Romania	ARACIS	✓	✓
Croazia	ASHE	✓	✓
Slovenia	SQAA	✓	✓
Estonia	EKKA	✓	✓
Lettonia	AIKA	✓	✓
Lituania	SKVC	✓	✓
Grecia	HAHE	✓	✓
Portogallo	A3ES	✓	✓
Turchia	YÖKAK	✓	✓
Malta	MFHEA	✓	✓
Ucraina	NAQA	✓	✗
Georgia	NCEQE	✓	✗
Armenia	ANQA	✓	✗
Azerbaigian	TKTA	✓	✗
Bosnia-Erzegovina	HEA	✓	✗
Albania	ASCAL	✓	✗

Dall'analisi della tabella emerge con evidenza una ampia sovrapposizione tra i due insiemi, ma non una coincidenza perfetta. La quasi totalità delle agenzie registrate in EQAR appartiene anche a ENQA, a conferma del fatto che la membership nell'associazione costituisce, nella prassi, un passaggio quasi necessario - ancorché non formalmente obbligatorio - per l'accesso al registro. Al contempo, si riscontra un nucleo di agenzie, collocate prevalentemente in ordinamenti dell'Europa orientale o in sistemi in fase di consolidamento istituzionale, che, pur essendo membri ENQA, non risultano iscritte in EQAR. Tale circostanza può dipendere da diversi fattori: la mancata presentazione della domanda, il ritiro della stessa o, più frequentemente, la non piena conformità ad alcuni standard ESG, che impedisce il conseguimento della valutazione di *substantial compliance* richiesta per l'iscrizione nel registro. In termini quantitativi, la ricostruzione conferma che la sovrapposizione tra ENQA ed EQAR si attesta su valori elevati (nell'ordine dell'80-90% dei membri ENQA), mentre una quota residuale - stimabile tra il 10% e il 20% - rimane esterna al registro. Questa configurazione riflette la diversa natura dei due organismi: da un lato, ENQA come comunità professionale aperta e progressiva, che accompagna lo sviluppo delle agenzie anche in contesti istituzionali non ancora pienamente maturi; dall'altro, EQAR come strumento selettivo, che svolge una funzione di certificazione pubblica della conformità agli standard europei. Ne deriva una struttura "a cerchi concentrici", nella quale il perimetro più ampio della rete ENQA include, al suo interno, il sottoinsieme più ristretto e qualificato delle agenzie registrate in EQAR, offrendo così una chiave di lettura particolarmente efficace per comprendere le dinamiche di integrazione e differenziazione all'interno dello spazio

16. *Alcune considerazioni conclusive*

A conclusione di questo lavoro vale la pena raccordare l'insieme dei profili e delle questioni emerse dalla ricostruzione precedente, tanto nella prospettiva nazionale che in quella offerta dalle esperienze di altri paesi, con la configurazione di possibili modelli riferiti ai sistemi universitari del presente e dal modo in cui negli stessi viene declinato il principio di autonomia Universitaria. Del tema ci eravamo già occupati alcuni anni fa⁴⁵, nel momento in cui il processo di trasformazione dei modelli classici ereditati dai decenni precedenti, ad iniziare da quello humboldtiano, era in fase di avvio; il tema è stato di recente oggetto di riconsiderazione da parte della dottrina italiana in occasione di alcuni importanti convegni e iniziative collettanee, che si è soffermata soprattutto sugli sviluppi del nostro sistema⁴⁶. Riprendendo alcuni degli spunti contenuti in queste considerazioni che, partendo dall'esperienza italiana, possono essere inseriti in una riflessione di carattere più ampio, possiamo quindi rilevare come negli ultimi decenni l'università europea, e in particolare quella italiana, è stata attraversata da un processo di trasformazione profondo; questa dinamica non è tanto una conseguenza del processo di integrazione sovranazionale, considerato che le competenze dell'Unione europea sono rimaste limitate e che l'alta formazione è ancora rimessa quasi integralmente agli Stati trascurando che potrebbe trattarsi del canale privilegiato per formare una classe dirigente effettivamente continentale, quanto connessa alla globalizzazione delle conoscenze e, soprattutto alla crisi finanziaria dello Stato sociale, vuoi per carenza di risorse che per la crescente pervasività di visioni neoliberali, che hanno fatto emergere nuove aspettative economiche e sociali nei confronti dell'istruzione superiore. In questo contesto, l'università non è più soltanto un'istituzione culturale e scientifica, ma anche un attore strategico nello sviluppo economico, nell'innovazione e nella competitività internazionale. Proprio tale ridefinizione di ruolo ha determinato un mutamento dei paradigmi di governo del sistema universitario, incentrato sull'introduzione

europeo dell'assicurazione della qualità.

⁴⁵ Tarchi R., *I sistemi di finanziamento delle università nella prospettiva comparata: alcune esperienze a confronto*; Id. *I sistemi universitari europei: problemi e prospettive nella metamorfosi dello Stato sociale. Considerazioni di sintesi*, in Colombini G. (eds.), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*, rispettivamente vol. II e vol. III, 2013, Napoli, Editoriale scientifica, pp. 497-536 e pp. 423-450.

⁴⁶ Il riferimento è all'insieme dei saggi pubblicati, rispettivamente in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6/2021, 7 dicembre 2021 e in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025, che saranno puntualmente citati nella bibliografia finale.

di meccanismi di autonomia gestionale accompagnati da sistemi sempre più pervasivi di valutazione e di allocazione premiale delle risorse.

Nel modello classico dello Stato sociale, l'università era concepita come servizio pubblico universale, strettamente connesso alle finalità di mobilità sociale, democratizzazione dell'accesso al sapere e formazione delle élite amministrative e culturali. Il finanziamento era prevalentemente pubblico e relativamente stabile, mentre la competizione tra atenei risultava limitata. L'autonomia universitaria, pur variamente configurata nei diversi ordinamenti (sia sufficiente pensare alla distanza tra quelli anglosassoni rispetto a quelli europeo-continentali), era soprattutto intesa come garanzia costituzionale della libertà della scienza e dell'insegnamento e come espressione dell'autogoverno della comunità accademica. Un obiettivo, che nonostante i ritardi e le contraddizioni in Italia con le riforme degli anni '80 fino alla c.d. legge Ruberti (l. n. 341/1990) stava trovando un punto di equilibrio soddisfacente. In tale prospettiva, l'università costituiva uno dei pilastri del *welfare state*, non solo in termini funzionali ma anche simbolici, come luogo di produzione del sapere critico e indipendente. Questa impostazione trovava conferma nella ricostruzione dell'autonomia dei singoli atenei e del sistema universitario nel suo complesso come valore costituzionale funzionale alla libertà della scienza e dell'insegnamento.

La crisi del modello universalistico dello Stato sociale e l'aumento esponenziale della domanda di istruzione superiore hanno tuttavia messo sotto pressione questo assetto. I vincoli di finanza pubblica, la crescente complessità della ricerca scientifica e la competizione globale tra sistemi universitari hanno favorito l'affermazione di un nuovo paradigma di governance, fondato sull'idea che l'autonomia debba essere accompagnata da responsabilità e misurazione dei risultati. L'integrazione europea, in particolare attraverso il Processo di Bologna e le politiche dello Spazio europeo dell'istruzione superiore e della ricerca, ha ulteriormente consolidato tale orientamento, promuovendo standard comuni di qualità, sistemi di accreditamento e comparabilità internazionale delle *performance*.

È in questo contesto che è emersa la nozione di "autonomia responsabile", sulla quale ci siamo già soffermati, e ormai utilizzata come una sorta di mantra destinata a ridefinire la *mission* degli atenei e il significato stesso dell'autonomia universitaria. Secondo questa linea interpretativa l'autonomia non può più essere concepita come mera libertà negativa da interferenze esterne, ma deve tradursi in capacità strategica di gestione delle risorse e di perseguimento di obiettivi misurabili. La valutazione della ricerca e della didattica viene così presentata come strumento

indispensabile per garantire qualità, trasparenza e *accountability* nell'uso delle risorse pubbliche. In questa prospettiva, la competizione tra atenei e il finanziamento premiale costituiscono incentivi virtuosi, capaci di stimolare innovazione, differenziazione e miglioramento complessivo del sistema. Si tratta di un'impostazione che trova autorevoli critici, che propongono una lettura alternativa delle tendenze in atto, interpretando tali trasformazioni come espressione di un processo di managerializzazione e di progressiva subordinazione dell'università a logiche economiche e amministrative esterne. Secondo questa prospettiva, che a parer nostro merita particolare attenzione in quanto pienamente aderente alla realtà effettiva, l'autonomia proclamata dalle riforme sarebbe in realtà un'autonomia formale, fortemente condizionata da meccanismi di finanziamento e di valutazione che orientano indirettamente le scelte scientifiche e organizzative degli atenei. Tale diagnosi trova riscontro nell'analisi del modello contemporaneo di rapporto Stato-università ricostruito, su molteplici versanti: da quello finanziario, a quello organizzativo a quello normativo, risultando in modo assai palese come l'autonomia universitaria sia formalmente riconosciuta ma sostanzialmente governata attraverso strumenti indiretti (normativi, finanziari e strutturali) tipici di uno Stato regolatore che vuole mantenere il controllo, privilegiando, rispetto al modello in cui l'università è il luogo della formazione del sapere critico, una visione economicisticamente orientata e funzionale alla riproduzione di un sapere prevalentemente tecnologico piuttosto che umanistico-sociale. Non a caso tutti i passaggi che si sono consumati nel corso di questo secolo ed in particolare quelli che hanno riguardato la riforma della governance si sono ispirati ad una visione aziendalistica piuttosto che ad una comunitaria fondata sul principio dell'autogoverno, rafforzando il ruolo dei rettori e dei consigli di amministrazione ed il loro legame con il potere esecutivo.

In questa prospettiva, la cosiddetta "retorica del merito" svolge una funzione centrale. Il merito è presentato come criterio oggettivo e universalmente condivisibile per allocare finanziamenti e opportunità, ma in realtà esso è il risultato di scelte politiche e culturali che tendono a legittimare un sistema competitivo e selettivo. L'università non viene più concepita primariamente come istituzione pubblica finalizzata alla produzione e diffusione del sapere, bensì come organizzazione performativa chiamata a dimostrare efficienza e produttività attraverso indicatori misurabili.

Uno degli effetti principali di questa trasformazione riguarda la nozione stessa di autonomia universitaria. Se nella tradizione costituzionale l'autonomia era intesa come garanzia della libertà di ricerca e di insegnamento,

nel nuovo paradigma essa viene progressivamente ridefinita in termini economico-gestionali: gli atenei sono autonomi nella misura in cui sono responsabili dei propri risultati e capaci di competere per risorse sempre più scarse. L'autonomia diventa così "autonomia finanziaria condizionata", ossia una libertà formalmente riconosciuta ma sostanzialmente subordinata ai criteri di valutazione e ai meccanismi premiali stabiliti a livello centrale.

Particolare rilievo assume il ruolo degli indicatori quantitativi e dei sistemi di *ranking*, che consentono allo Stato di orientare il sistema universitario senza ricorrere a interventi gerarchici diretti. Attraverso la valutazione, il controllo si esercita "a distanza": non mediante ordini o divieti, ma tramite incentivi finanziari, classifiche comparative e parametri di *performance*. Questo meccanismo tende a uniformare i comportamenti degli atenei e dei ricercatori, favorendo strategie orientate all'ottimizzazione degli indicatori piuttosto che alla qualità intrinseca della ricerca.

Sul piano disciplinare, tale modello produce effetti differenziati. Le scienze caratterizzate da elevata produttività bibliometrica risultano avvantaggiate, mentre le discipline umanistiche e sociali, spesso basate su tempi lunghi di elaborazione e su forme di pubblicazione meno standardizzate, rischiano di essere penalizzate. Ne deriva una gerarchizzazione implicita dei saperi che può incidere sulla pluralità culturale del sistema universitario.

Il nodo centrale del dibattito resta sempre quello del ruolo della valutazione. Nella retorica riformista, essa è presentata come strumento neutrale di misurazione della qualità e di miglioramento continuo; nella prospettiva critica, invece, essa assume i tratti di un dispositivo di governo, capace di orientare le priorità della ricerca, di standardizzare i comportamenti accademici e di influire indirettamente sulla libertà scientifica. La quantificazione della produzione scientifica attraverso indicatori bibliometrici e parametri standardizzati diventa problematica soprattutto per le discipline umanistiche e sociali, nelle quali la qualità non è facilmente riducibile a metriche uniformi. Non a caso, l'analisi complessiva del sistema evidenzia come la valutazione svolga funzioni decisive nella distribuzione delle risorse, nell'accreditamento e nell'orientamento strategico degli atenei, configurandosi come principale leva di governo indiretto del sistema universitario e come fattore di omologazione istituzionale.

Inoltre, la crescente centralità della valutazione tende a modificare gli equilibri interni alla governance universitaria, rafforzando gli organi esecutivi e la programmazione strategica a scapito delle tradizionali forme di collegialità. Tale evoluzione è interpretata dai sostenitori delle riforme come una necessaria modernizzazione, mentre i critici la descrivono

come un processo di aziendalizzazione che trasforma l'università in un'organizzazione orientata alla *performance* con l'imposizione di modelli di governance uniformi, rafforzando gli organi gestionali e riducendo il peso delle sedi collegiali, con conseguente limitazione dell'autonomia strutturale degli atenei.

La questione dell'autonomia universitaria diventa così oggetto di contesa anche sul piano teorico, con almeno tre possibili significati di questo concetto; l'autonomia come libertà istituzionale e scientifica radicata nella tradizione costituzionale; l'autonomia come responsabilità gestionale e *accountability* verso lo Stato e la società; l'autonomia come categoria che maschera forme di eterodirezione indiretta attraverso strumenti finanziari e valutativi. Questo riflette certamente la natura multidimensionale dell'autonomia, che comprende aspetti normativi, organizzativi, finanziari e istituzionali, ma si deve riconoscere come oggi essa sia stata orientata nella seconda e nella terza direzione trascurando la prima; la limitata capacità di autogoverno, che paradossalmente è stata investita del compito di reclutare liberamente i nuovi docenti e i nuovi ricercatori, si sviluppa entro un articolato sistema di vincoli piuttosto che come autonomia decisionale piena.

Una prospettiva sistemica e comparata consente di collocare tali dinamiche entro la più ampia metamorfosi dello Stato sociale europeo. L'università appare sempre meno come istituzione uniforme e sempre più come sistema differenziato, caratterizzato da pluralità di modelli nazionali, diversificazione delle fonti di finanziamento e crescente integrazione multilivello. Non si osserva una convergenza verso un unico modello europeo, ma piuttosto una coesistenza di soluzioni diverse, accomunate però dalla diffusione di meccanismi di valutazione, accreditamento e competizione. Il sistema italiano contemporaneo può essere così descritto come una forma di autonomia regolata inserita in una governance policentrica che coinvolge ministeri, agenzie tecniche e organismi rappresentativi, senza che venga meno il riconoscimento formale del principio autonomistico.










In definitiva, il dibattito contemporaneo sull'università ruota attorno a una tensione fondamentale tra due modelli ideali. Da un lato, l'università pubblica del *welfare state*, inclusiva, stabilmente finanziata e orientata alla formazione culturale e al pluralismo scientifico; dall'altro, l'università competitiva della società della conoscenza, autonoma ma responsabile, differenziata e strettamente connessa alle esigenze economiche e tecnologiche. Le riforme recenti non possono essere valutate in modo univoco, poiché producono effetti ambivalenti: da un lato introducono strumenti di razionalizzazione e trasparenza, dall'altro rischiano di alterare

la funzione critica e pubblica dell'istituzione universitaria. Tra gli effetti maggiormente critici ritroviamo la riduzione del pluralismo istituzionale, la burocratizzazione, la dipendenza finanziaria e l'indebolimento della libertà di ricerca, nonché la marginalizzazione della comunità accademica quale soggetto dell'autonomia.

In una prospettiva prevalentemente critica, il problema principale non risiede tanto nell'esistenza della valutazione in sé, quanto nella sua configurazione come meccanismo centrale di governo del sistema, capace di ridefinire dall'esterno priorità, comportamenti e identità dell'università. La sfida cruciale per il futuro consiste quindi nel trovare un equilibrio tra autonomia e controllo, tra efficienza e pluralismo, tra *accountability* e libertà della ricerca. Da tale equilibrio dipende non solo l'evoluzione dell'università, ma più in generale la qualità della democrazia e della produzione del sapere nelle società contemporanee, poiché l'università continua a svolgere funzioni pubbliche essenziali pur dovendo rimanere luogo di libertà critica e di elaborazione indipendente del sapere all'interno di un sistema multilivello di governance.

APPENDICE TABELLARE:

Le agenzie di valutazione dell'istruzione superiore e della ricerca in Europa⁴⁷

Paese	Agenzia principale	Base normativa	Natura giuridica	Autorità di vigilanza	Modalità di nomina degli organi	Livello di autonomia effettiva	Ambito di competenza	Rapporto con il Governo	Rete europea (ENQA/EQAR)	Modello istituzionale
 Italia	ANVUR	D.P.R. 76/2010	Ente pubblico autonomo vigilato	Ministero Università e Ricerca	Consiglio direttivo nominato dal Ministro	Alta tecnica, limitata organizzativa	Università, ricerca, AFAM; VQR; accreditamento corsi	Subordinazione funzionale; approvazione programmi	✓ ENQA / ✓ EQAR	Amministrativo centralizzato
 Germania	Akkreditierungsrat	Studienakkreditierungsgesetzvertrag 2017	Fondazione pubblica interstatale	Conferenza dei Ministri dei Länder (KMK)	Designazione interstatale rappresentativa	Elevata	Accreditamento corsi e sistemi QA; supervisione agenzie	Coordinamento intergovernativo, non gerarchico	✓ ENQA / ✓ EQAR	Federale cooperativo
 Francia	Hcéres	Code de la recherche; Décret 2014-1365	Autorité publique indépendante	Nessuna gerarchia ministeriale	Presidente nominato dal Capo dello Stato su proposta del Premier	Molto elevata	Valutazione università, enti, laboratori; accreditamento diplomi	Indirizzo generale senza direttive	✓ ENQA / ✓ EQAR	Autorità indipendente pubblica
 Spagna	ANECA	LOU 6/2001; RD 1112/2015	Fundación estatal del sector público	Ministero Scienza e Università	Direzione nominata dal Ministro	Medio-alta	Accreditamento titoli; abilitazione e docenti; QA	Vigilanza diretta ma non decisionale	✓ ENQA / ✓ EQAR	Multilivello centro-regioni
 Belgio	VLUHR / AEQES / EVA	Decreti delle Comunità linguistiche	Enti pubblici regionali autonomi	Comunità linguistiche	Nomina regionale	Molto elevata	Valutazione istituzionale e programmi	Assenza di autorità centrale unica	✓ ENQA / ✓ EQAR	Federale linguistico
 Paesi Bassi-Fiandre	NVAO	Trattato bilaterale 2003; WHW; decreti fiamminghi	Organizzazione pubblica binazionale	Controllo congiunto NL-Fiandre	Consiglio paritetico nominato dai due governi	Altissima	Accreditamento programmi e istituzioni	Nessun controllo unilaterale	✓ ENQA / ✓ EQAR	Cooperativo internazionale
 Austria	AQ Austria	HS-QSG 2011	Ente pubblico autonomo (Körperschaft)	Ministero federale (controllo legale)	Nomina su proposta di comitato indipendente	Molto elevata	Accreditamento università pubbliche e private; audit QA	Nessuna direttiva operativa	✓ ENQA / ✓ EQAR	Autorità tecnica indipendente
 Portogallo	A3ES	Decreto-Lei 369/2007	Fondazione privata di utilità pubblica	Ministero (controllo ex post)	Nomina governativa su proposta di curatori	Alta	Accreditamento corsi e istituzioni; QA nazionale	Non gerarchico	✓ ENQA / ✓ EQAR	Ibrido pubblico-privato
 Svezia	UKÄ	Ordinance 2012:810; HE Act 1992; HE Ordinance 1993	Agenzia governativa (myndighet)	Governo (indirizzo generale)	Direttore generale e consiglio consultivo nominati dal Governo	Alta funzionale	Università, QA, accreditamento titoli, vigilanza, statistica	Indirizzo generale senza interferenza nei singoli procedimenti	✓ ENQA / ✓ EQAR	Agenzia amministrativa autonoma (modello nordico)

⁴⁷ Tabelle elaborata con l'ausilio dell'i.a.

Lettura comparativa sintetica

1. Autonomia massima o quasi-massima
 - NVAO (binazionale)
 - Hcéres (autorità indipendente)
 - AQ Austria
 - Agenzie belghe regionali
2. Autonomia elevata ma con forme di vigilanza
 - Akkreditierungsrat (coordinamento dei *Länder*)
 - A3ES portoghese
 - UKÄ (Svezia)
3. Autonomia medio-alta ma inserita nel sistema amministrativo
 - ANECA spagnola
4. Autonomia prevalentemente tecnica con forte controllo politico
 - ANVUR italiana

Tipologia complessiva dei modelli europei

<i>Modello</i>	<i>Paesi principali</i>	<i>Caratteristiche chiave</i>
Amministrativo centralizzato	Italia	Agenzia ausiliaria del Ministero
Multilivello territoriale	Spagna	Coordinamento nazionale + regioni
Federale o pluralistico	Germania, Belgio	Distribuzione costituzionale competenze
Autorità indipendente pubblica	Francia, Austria	Separazione politica-tecnica
Cooperativo internazionale	NVAO	Depoliticizzazione reciproca
Ibrido pubblico-privato	Portogallo	Autonomia organizzativa tramite fondazione
Amministrazione per agenzie autonome	Svezia	Separazione strutturale politica-amministrazione

Tabella comparata con indicatori quantitativi di indipendenza delle agenzie europee di valutazione

Scala sintetica (0–3):

- 0 = assente
- 1 = bassa
- 2 = media
- 3 = alta

Indicatori utilizzati (derivati dalla letteratura comparata su independent agencies e dagli ESG):

1. Indipendenza giuridica (separazione dall'amministrazione statale)
2. Indipendenza dalla nomina governativa (grado di pluralismo nella designazione)
3. Autonomia finanziaria
4. Autonomia programmatica (assenza di approvazione preventiva del governo)
5. Assenza di potere direttivo ministeriale
6. Irrevocabilità e durata del mandato
7. Indipendenza decisionale nelle valutazioni
8. Pluralismo istituzionale (federalismo / multilivello / internazionale)

MATRICE QUANTITATIVA COMPARATA

<i>Paese</i>	<i>Agenzia</i>	<i>Giuridica</i>	<i>Nomina</i>	<i>Finanziaria</i>	<i>Programmi</i>	<i>N° direttive</i>	<i>Man-dato</i>	<i>Deci-sioni</i>	<i>Plura-lismo</i>	<i>Indice totale (0-24)</i>
IT Italia	ANVUR	1	0	1	0	1	2	2	0	7
ES Spagna	ANECA	2	1	2	1	2	2	2	2	14
DE Germania	Akkreditierungsrat	3	2	2	3	3	2	3	3	21
FR Francia	Hcéres	3	2	3	3	3	3	3	1	21
BE Belgio	Agenzie comunitarie	3	2	2	3	3	2	3	3	21
NLFL NL-Fiandre	NVAO	3	3	3	3	3	3	3	3	24
AT Austria	AQ Austria	3	2	2	3	3	3	3	1	20
PT Portogallo	A3ES	3	2	3	3	3	2	3	1	20
SE Svezia	UKÄ	2	1	2	2	3	2	3	1	16

Interpretazione dell'indice

Autonomia molto elevata (≥ 20)

- FL NVAO (massimo livello europeo)
- Germania
- Francia
- Belgio
- Austria
- Portogallo

Caratteristiche comuni:

- Separazione formale dal governo
- Nomine non monopolizzate dall'esecutivo
- Autonomia programmatoria e decisionale
- Elevata credibilità internazionale
- Autonomia intermedia (15-19)
- Svezia: modello autonomo di amministrazione per agenzie
- Autonomia intermedia (10-19)

Spagna: Sistema multilivello con vigilanza ministeriale ma senza controllo diretto sulle decisioni. Autonomia limitata (< 10)

Italia: Autonomia prevalentemente tecnica, con forte integrazione nell'apparato ministeriale.

Lettura complessiva

1. Variabile decisiva: natura giuridica

Maggiore indipendenza quando l'agenzia è:

- autorità indipendente pubblica (Francia)
- ente pubblico autonomo non gerarchico (Austria)
- organismo intergovernativo o internazionale (Germania, NVAO)
- fondazione privata con funzioni pubbliche (Portogallo)

Minore indipendenza quando è ente vigilato ministeriale (Italia).

2. Effetto del pluralismo istituzionale

Federalismo o cooperazione internazionale aumentano l'autonomia perché:

- impediscono il controllo unilaterale
- distribuiscono il potere decisionale
- creano meccanismi di checks and balances

3. Separazione tra valutazione e governo del sistema

Nei sistemi più autonomi:

l'agenzia produce valutazioni tecniche

il governo decide le politiche e i finanziamenti

Nei sistemi meno autonomi:

valutazione e indirizzo politico tendono a sovrapporsi

CLASSIFICA SINTETICA EUROPEA (DAL PIÙ AL MENO INDIPENDENTE)

1. NLFL NVAO - modello binazionale depoliticizzato
2. DE FR BE - modelli federali o autorità indipendenti
3. AT PT autorità tecniche autonome
4. SE modello autonomo di amministrazione per agenzie
5. IT - modello ministeriale vigilato

Riferimenti bibliografici

- Abramo G., D'Angelo C. A., *On tit for tat: Franceschini and Maisano versus ANVUR regarding the Italian research assessment exercise VQR 2011–2014*, *Journal of Informetrics*, Vol. 11, Issue 3, August 2017, 783 ss.
- Antonelli A., *Assegnazione delle risorse: ruolo dell'Anvur*, in Colombini G. (cur.), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università. Volume II il finanziamento della Università*. Editoriale scientifica, 2013, 245 ss.
- Arcari A., Grasso G. (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011.
- Azzena L., *L'università italiana. L'attuazione del disegno costituzionale tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.
- Baraggia A., *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2016.
- Barbati C., *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019.
- Barbati C., *L'entrata in scena della "nuova" valutazione*, in *Scuola democratica*, 2015 (<https://books.openedition.org/ledizioni/10517>).
- Battini S., *La nuova governance delle università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011 (<https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/03/la-nuova-governance-delle-universita.pdf>).
- Bellavista A., *Insegnamento e ricerca tra libertà e autorità*, in *Lavoro e diritto*, 2016, n. 4, 1071 ss.
- Bellavista A., *Problemi e prospettive della valutazione della ricerca scientifica*, in Di Benedetto G. (cur.), *La valutazione della ricerca non bibliometrica*, Palermo University Press, Palermo, 2019, 24 ss.
- Bellavista A., *Reclutamento universitario e dintorni*, in *Munus*, n.3/2016.
- Bennettot Pruvot E., Estermann T. (a cura di), *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*, European University Association, Bruxelles, 2017 (<https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf>).
- Bertoldi C., *Il reclutamento accademico e la valutazione della ricerca nel quadro delle recenti politiche di governance dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.

- Blasi B., *Il mandato valutativo e il disegno organizzativo: il caso ANVUR*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2021/80-81, 21 ss.
- Borrelli D., *Contro l'ideologia della valutazione. L'Anvur e l'arte della rottamazione dell'università*, Jouvence, Milano, 2015.
- Borrelli D., Pelliccia A., Stazio M., *L'etica ANVUR e lo spirito*, in Corsini C. (cur.), *Rileggere Visalberghi*, 2018 (https://cristianocorsini.net/onewebmedia/12.%20Rileggere%20Visalberghi_copia%20omaggio.pdf).
- Briguglio A., *L'ANVUR e i Maestri del diritto*, in *Judicium*, 2024 (<https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2024/07/Briguglio-Anvur.pdf>
- Brollo M., De Luca Tamajo R. (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti*, Giuffrè, Milano, 2011.
- Bruciamonti A., *L'università italiana tra ricerca e innovazione*, Metauro, Pesaro, 2012.
- Calamandrei P., *Difendiamo la scuola democratica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008.
- Calvano R., *I professori universitari: tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?* in *Rivista AIC*, n. 1/2018.
- Calvano R., *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. Angelini – M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, Jovene, 2014.
- Calvano R., *La legge e l'Università pubblica*, Jovene, Napoli, 2012.
- Calvano R., *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Jovene, Napoli, 2012.
- Calvano R., *Il reclutamento dei docenti*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6/2021, 7 dicembre 2021 (relazione al convegno AIC "L'autonomia universitaria", Roma, 28 ottobre 2021).
- Cammelli M., *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Diritto pubblico*, 1995.
- Capano G., Regini M., Turri M. (eds.), *Changing Governance in Universities*, Palgrave, London, 2016.
- Caravita B., *L'autonomia universitaria oggi*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6/2021, 7 dicembre 2021 (relazione al convegno AIC "L'autonomia universitaria", Roma, 28 ottobre 2021).
- Carloni E., *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 366 ss.
- Caso R., *Perché l'ANVUR è ancora in vita?*, in *Bollettino telematico di*

- filosofia politica*, 2017 (<https://btfp.sp.unipi.it/it/2017/06/anvurcaso/>).
- Castagnaro M., Capogna S., *L'ANVUR e la qualità della didattica universitaria*, in *Formazione & insegnamento*, 2014 (<https://ojs.pensamultimedia.it/index.php/siref/article/view/369/356>).
- Castorina E., *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Giuffrè, Milano, 1992.
- Castorina E., *Lo status dei docenti universitari*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6/2021, 7 dicembre 2021.
- Catturi G., Mussari R., *Il finanziamento del sistema pubblico universitario*, in *Annali di storia delle università italiane*, 2003.
- Cavallo Perin R., *L'Università come istituzione di libera scienza*, in *Diritto amministrativo*, 2023 (<https://iris.unito.it/retrieve/7f9c55d7-b21e-46b8-a4cc-1a85d03bb657/137-Universita-come-istituzione-libera-scienza.pdf>).
- Cavino M., *L'autonomia finanziaria e contabile delle università statali. Esigenze di legalità sostanziale e di leale cooperazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.
- Celletti A., Uricchio A. F., *Valutare per valorizzare e migliorare: l'esperienza della VQR*, in *Quaderni di Sociologia*, 2024 (<https://journals.openedition.org/qds/7085>).
- Conte L., *La comunità universitaria: docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.
- Costantino F., *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2018.
- Cosulich M., *L'autonomia universitaria*, in Angelini F., Benvenuti M. (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014.
- D'Atena A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 2973 ss.
- De Fiores, C., *Il finanziamento degli atenei*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6/2021, 7 dicembre 2021.
- Di Benedetto G. (cur.), *La valutazione della ricerca non bibliometrica*, Palermo University Press, Palermo, 2019.
- Douglass J. A., *Neo-Nationalism and Universities. Populists, Autocrats, and the Future of Higher Education*, Johns Hopkins University Press, 2021.
- Endrici G., *L'evoluzione dell'assetto di governo della ricerca scientifica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989, 615 ss.
- Fantoni S., Ancaiani A., *La valutazione dei prodotti della ricerca ed il suo*

- impatto sul sistema universitario e degli enti di ricerca: il caso italiano*, Mélanges de la Casa de Velázquez, 2014.
- Fantoni S., *Il sistema di valutazione ANVUR*, in *Scuola democratica*, 2015, n. 3, 615 ss.
- Fenucci F., *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Giuffrè, Milano, 1991.
- Fontana G., *Art. 33 Cost.*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), in *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006.
- Franchini C., *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 7 ss.
- Fubini R., *Valutazione e giudizio: nota sul dibattito corrente intorno alla ANVUR*, in *Atti e Memorie dell'Accademia toscana di scienze e lettere "La Colombaria"*, vol. LXXVIII, 2013, 313 ss.
- Grasso G., *Autonomia universitaria senza responsabilità?*, in *Consulta online*, 3/2016 (<https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/grasso2.pdf>).
- Imarisio L., *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistemiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.
- Mallardo S., *L'organizzazione delle università: l'autonomia tra organi di governo e articolazione interna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.
- Malvicini M., *Il sistema della governance universitaria italiana, tra principi costituzionali e mutamenti istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.
- Mangiameli S., *Università e Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, 209 ss.
- Marra A. (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne, Roma, 2020.
- Mazziotti di Celso M., *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Diritto e società*, 1980, 233 ss.
- Merloni F., *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università*, in *Diritto pubblico*, 2004, 109 ss.
- Occhiocupo N., *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro italiano*, 1990, V, 522.
- Paladin L., *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 161 ss.
- Pasquini F., *L'autonomia normativa universitaria: alcune riflessioni per un'analisi critica sul sistema delle fonti dell'ordinamento universitario*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.

- Pesce G., *Il boicottaggio accademico tra autonomia universitaria e legalità*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2025 (<https://journals.uniurb.it/index.php/pea/article/view/5458>).
- Pinelli C., *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, *Rivista AIC*, n. 3/2011.
- Ramajoli M., *La mai attuata autonomia universitaria*, in Marra A. (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne, 2020.
- Regini M., *I cambiamenti dell'università italiana in un quadro comparato*, in Marra A., Ramajoli M., (a cura di), *Come cambia l'Università italiana*, Giappichelli, Torino, 2023.
- Ricci M., *Percorsi di ricerca e di carriera: i convegni, i concorsi e le conferme*, in *Quaderni di Argomenti di Diritto del lavoro*, 2011, p. 10 ss.
- Ricci M., *Il reclutamento dei professori universitari a livello locale: vincoli finanziari e riparto di competenze tra gli organi collegiali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2012, p. 261 ss.
- Ricci M., *Dopo gli emendamenti al d.d.l. sul reclutamento localistico dei docenti Universitari: elementi costitutivi e criticità*, in *I Working papers di fa.ri – Facciamo ricerca sul lavoro*, n. 9/2025
- Sandulli A.M., *L'autonomia delle Università statali*, *Annali Triestini*, 1948.
- Silvestri G., *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, *Quaderni costituzionali*, 2002, 335 ss.
- Sobrinho G., *Elementi comuni e differenziazione tra le istituzioni universitarie nel quadro dell'autonomia: Università pubbliche, private, telematiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025.
- Sorace D., *L'autonomia universitaria degli anni Novanta*, in *Diritto pubblico*, 1996, 150 ss.
- Tarli Barbieri G., *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022.
- Turri M., *The new Italian agency for the evaluation of the university system (ANVUR)*, in *Quality in Higher Education*, 2014.
- Uricchio A.F., *Autonomia universitaria e valutazione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2022, 1° marzo 2022.
- Valditara G., *Relazione al Convegno "L'autonomia universitaria"*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 6/2021, 7 dicembre 2021.
- Vesperini G., *Come cambia la governance nazionale delle università*, in Marra A., Ramajoli M. (a cura di), *Come cambia l'università italiana*,

Giappichelli, Torino, 2023.

Vinai N., *La declinazione dell'autonomia con riferimento alle tre missioni dell'Università*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2025.

Vitale C., *La cooperazione tra regioni e università*, in Piperata G. (a cura di), *L'Università e la sua organizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

INTERVENTI

Paolo Alvazzi del Frate*

*Emergenza giovani nell'università italiana.
Reclutamento tardivo, precarietà e fuga dei talenti*

ABSTRACT

(ITA) L'articolo esamina le difficoltà di accesso dei giovani alla carriera accademica in Italia, segnate da precarietà, reclutamento tardivo e fuga dei talenti. L'elevata età media dei docenti e la struttura duale del sistema limitano il ricambio generazionale e la capacità di innovazione. Si propongono interventi straordinari per valorizzare precocemente il capitale umano qualificato.

(ENG) The article examines the limited access of young scholars to academic careers in Italy, shaped by precarious employment, delayed recruitment, and brain drain. The ageing faculty and the system's dual structure hinder generational renewal and innovation. The paper calls for targeted reforms to promote early career opportunities and retain talent.

KEYWORDS

(ITA) Precarietà accademica; Reclutamento universitario; Fuga dei cervelli; Ricambio generazionale; Riforma universitaria.

(ENG) Academic Precariousness; University Recruitment; Brain Drain; Generational Renewal; Higher Education Reform.

SOMMARIO: 1. I giovani e la ricerca – 2. La fuga dei cervelli – 3. L'età dei docenti universitari italiani – 4. Ricerca e innovazione – 5. Prospettive e provvedimenti straordinari.

1. *I giovani e la ricerca*

Perché oggi un giovane dovrebbe, dopo la laurea, scegliere la ricerca scientifica? Si potrebbe rispondere richiamando la passione, la curiosità intellettuale o altri nobilissimi motivi. Ed è senz'altro così. Tuttavia, nella situazione attuale delle università e degli enti pubblici di ricerca è concretamente molto difficile che i migliori laureati intraprendano questa strada.

Un lunghissimo precariato sottopagato e una profonda incertezza di carriera scoraggiano i giovani che si avviano alla ricerca con grandi aspettative.

* Università Roma Tre - Presidente ASDIMM (Associazione degli Storici del Diritto Medievale e Moderno).

A ciò si aggiunge l'instabilità normativa. Le frequenti riforme del sistema rendono difficile individuare un percorso formativo e professionale ragionevole, imponendo continui adattamenti a un quadro in costante mutamento.

Basti ricordare il passaggio dai concorsi nazionali, in vigore fino agli anni Novanta (l'ultimo concorso fu bandito nel 1996), al sistema dei concorsi locali con terne e bine di idonei, fino all'introduzione delle Abilitazioni Scientifiche Nazionali (ASN) quale prerequisito per i successivi concorsi locali, mentre oggi si prospetta una nuova riforma con l'abolizione della stessa ASN.

Una questione particolarmente rilevante riguarda poi il destino di coloro che, dopo la laurea, il dottorato e un lungo periodo di precariato, sono costretti ad abbandonare la carriera accademica. In questi casi, la formazione altamente specializzata acquisita nel corso degli anni risulta spesso poco spendibile al di fuori dell'università, rendendo difficile un reinserimento nel mercato del lavoro, dove invece sono richieste capacità di adattamento e profili flessibili.

Le situazioni individuali sono naturalmente diverse e difficili da generalizzare; appare tuttavia evidente che il quadro complessivo non favorisce, ma anzi scoraggia, l'ingresso dei giovani nella ricerca.

Posto di fronte all'alternativa tra un lavoro ben remunerato e stabile e la carriera universitaria, precaria, sottopagata e dalle prospettive incerte, un giovane difficilmente sceglierà la ricerca. Si rischia così di perdere le migliori intelligenze, non per mancanza di vocazioni, ma per l'incapacità del sistema universitario di valorizzare i giovani più brillanti.

2. *La fuga dei cervelli*

Il fenomeno è ben noto: molti dei migliori giovani ricercatori abbandonano il nostro Paese per lavorare nelle università estere. Stipendi più alti, migliori strutture di ricerca, laboratori e biblioteche efficienti, una burocrazia più snella rappresentano attrattive alle quali è difficile resistere. Nell'ultimo decennio circa 15.000 laureati all'anno sono emigrati stabilmente all'estero.

Tutti i dati in nostro possesso indicano un costante *saldo migratorio negativo di laureati*, cioè una perdita netta e strutturale di capitale umano qualificato. Le principali destinazioni sono Germania, Regno Unito,

Francia, Svizzera e Stati Uniti.

È particolarmente significativo che non siano solo i laureati, ma anche, e soprattutto, i “dottori di ricerca” ad abbandonare l'Italia per insegnare e fare ricerca all'estero.

Il problema principale non è certamente la mobilità in sé, ma il saldo stabilmente negativo di laureati e dottori di ricerca, che testimonia la scarsa attrattività dei nostri atenei e centri di ricerca. Sono infatti più i giovani qualificati che partono rispetto a quanti ne arrivino o rientrino in Italia.

I docenti stranieri in ruolo in Italia sono pochissimi, non più dell'1 o 2%. Ciò dimostra come il sistema universitario sia chiuso nei confronti dell'immigrazione accademica. La situazione di Germania e Francia evidenzia, al contrario, sistemi più aperti e una capacità di attrazione molto più elevata.

L'Italia forma quindi più ricercatori di quanti sia in grado di trattenere o attrarre dall'estero. E questo rappresenta un problema evidente anche solo dal punto di vista economico.

I fenomeni descritti trovano una spiegazione profonda nella struttura anagrafica e nelle modalità di reclutamento del sistema universitario italiano.

3. *L'età dei docenti universitari italiani*

Da tempo l'età media dei professori e ricercatori italiani è nettamente superiore rispetto a quella degli altri Paesi europei. I dati più recenti del Rapporto ANVUR 2026 confermano l'elevata età media dei docenti quale carattere strutturale del sistema universitario italiano. Nel 2025 essa si attesta intorno ai 51 anni, con oltre il 57% dei docenti che ha superato i 50 anni. I dati sono i seguenti:

- professori ordinari: 58,5
- professori associati: 51,8
- RTD-B: 41,5
- RTT: 39,0
- età media totale: 51,3

Rispetto agli altri Paesi europei, l'Italia continua a caratterizzarsi per una distribuzione particolarmente concentrata nelle fasce d'età più avanzate: oltre il 57% dei professori e dei ricercatori ha superato i 50 anni.

Nel *Rapporto Anvur* si evidenzia che nel 2025 solo lo 0,3% dei docenti ha meno di 30 anni, il 15,8% si colloca tra i 30 e i 39 anni, il 26,9% tra

i 40 e i 49, mentre il 57,1% ha almeno 50 anni¹. Se poi analizziamo i soli professori ordinari, la situazione appare ancora più preoccupante: solo lo 0,3% ha un'età tra i 30 e i 39 anni, l'11,5% ha un'età compresa tra i 40 e i 49, mentre l'88,2% supera i 50 anni.

La situazione squilibrata nella distribuzione delle età risulta ancor più evidente confrontando i dati con i principali Paesi europei ove circa il 40% dei docenti ha più di 50 anni, contro oltre il 55% dell'Italia. L'Italia presenta inoltre una presenza notevolmente inferiore nelle classi più giovani².

In Francia l'età media dei docenti è più bassa e la distribuzione per età appare più equilibrata, grazie a un accesso relativamente precoce alle posizioni stabili. Anche in Germania, pur in presenza di carriere lunghe e selettive, il sistema beneficia di un *turnover* più regolare e non presenta la stessa concentrazione nelle fasce più elevate.

Non si può tuttavia ridurre la questione al solo problema anagrafico. Il sistema universitario italiano non è soltanto "anziano", ma presenta anche una profonda spaccatura tra un corpo docente stabile, garantito e anagraficamente maturo, e una vasta area di personale giovane, precario e privo di reali prospettive di inserimento nei ruoli. A partire dal 2010, con la c.d. "riforma Gelmini" (l. 30 dicembre 2010, n. 240), si è progressivamente accentuata la precarizzazione dei ricercatori e l'innalzamento dell'età media dei docenti universitari.

Un ulteriore elemento critico riguarda la natura del ricambio generazionale: il sistema forma e utilizza un'ampia popolazione di giovani studiosi, ma ne ritarda l'ingresso nelle posizioni stabili. I ricercatori italiani raggiungono la stabilità proprio nel momento della piena maturità scientifica, quando nei principali sistemi europei i loro coetanei sono già da tempo inseriti e consolidati nelle strutture accademiche. Il nodo centrale non è dunque l'età in sé, ma la difficoltà di trasformare il capitale umano giovane in componente stabile dell'università. In questo senso, la vera questione non è che i professori italiani siano troppo anziani, ma che il sistema riconosca e valorizzi troppo tardi la maturità scientifica. Se questo meccanismo non verrà corretto, il Paese rischierà di ridurre la propria competitività internazionale e di accrescere le difficoltà ad attrarre e trattenere le nuove generazioni di studiosi.

¹ ANVUR, *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2026*, Roma 2026, p. 202.

² *Focus "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano-Anno 2024"*, Ministero dell'Università e della Ricerca, Servizio statistico.

4. Ricerca e innovazione

Si cita spesso il caso di Albert Einstein, che formulò la teoria della relatività a soli 26 anni. Al di là dei casi eccezionali, è tuttavia generalmente riconosciuto che la capacità di innovazione scientifica si manifesti soprattutto in età giovanile.

Le differenze tra i vari ambiti del sapere sono naturalmente rilevanti, e non è possibile generalizzare in modo assoluto. Resta però evidente che un sistema, come quello italiano, che limiti fortemente l'accesso dei giovani alle posizioni stabili e ne ritardi la piena autonomia scientifica, finisce inevitabilmente per comprimere il potenziale innovativo della ricerca.

In questo senso, i problemi emersi dalla nostra analisi - il precariato prolungato, l'emigrazione dei ricercatori e l'elevata età media del corpo docente - non costituiscono solo un problema di organizzazione del sistema universitario, ma incidono direttamente sulla sua capacità di produrre innovazione. Senza un adeguato ricambio generazionale e senza un'effettiva valorizzazione dei giovani studiosi, l'università italiana rischia progressivamente di perdere competitività e di assumere un ruolo sempre più marginale nel panorama scientifico internazionale.

5. Prospettive e provvedimenti straordinari

Come affrontare concretamente questa "emergenza giovani"? Il primo passo necessario è acquisire una piena consapevolezza del problema, perché il sistema universitario italiano deve ringiovanire, non solo nella composizione anagrafica, ma soprattutto nei meccanismi di reclutamento e nelle carriere.

È necessario intervenire con misure rapide e strutturali, per evitare un ulteriore divario rispetto agli altri Paesi europei.

Un ampio piano straordinario di reclutamento di giovani ricercatori, sostenuto da finanziamenti specifici e non fungibili, potrebbe rappresentare un primo intervento decisivo, se accompagnato a una riduzione dei tempi di accesso ai ruoli e a percorsi professionali chiari e stabili, capaci di valorizzare precocemente l'autonomia scientifica degli studiosi.

Solo in questo modo sarà possibile immettere nel sistema energie nuove e creare le condizioni per un effettivo rilancio dell'università italiana.

Senza un intervento deciso, l'emergenza giovani rischia di trasformarsi in una crisi strutturale del sistema universitario italiano.

Francesco Amoretti*

Il futuro dell'università italiana

ABSTRACT

(ITA) L'intervento si apre con una riflessione politica generale sul significato della delega di un rilevante potere decisionale all'Anvur nelle politiche universitarie. Viene, inoltre, evidenziato il significato assunto negli ultimi anni dalla collaborazione tra i coordinamenti di secondo livello nell'individuare percorsi comuni di azione e nel costruire regole condivise. Nell'auspicare un ulteriore ampliamento e consolidamento di tale collaborazione, si sottolinea la necessità che il mondo universitario affronti con maggiore consapevolezza le trasformazioni prodotte dal digitale e dall'intelligenza artificiale.

(ENG) The intervention opens with a general political reflection on the significance of delegating significant decision-making authority to ANVUR in university policy. It also highlights the importance that collaboration among second-level coordinating bodies has taken on in recent years in identifying common lines of action and establishing shared rules. In looking forward to a further expansion and consolidation of this collaboration, the paper emphasizes the need for the university community to address the transformations brought about by digital technology and artificial intelligence with greater awareness.

KEYWORDS

(ITA) Politiche universitarie; Anvur; Associazioni di secondo livello; Intelligenza Artificiale.

(ENG) University Policies; Anvur; Second-level associations; Artificial Intelligence.

SOMMARIO: 1. ANVUR e politica: autonomia apparente e deresponsabilizzazione – 2. La crisi della governance politica e la lezione di Machiavelli – 3. Il coordinamento dell'Area 14 e la sfida dell'intelligenza artificiale – 4. Verso un riconoscimento istituzionale: il dialogo con il CUN.

1. *ANVUR e politica: autonomia apparente e deresponsabilizzazione*

Dividerò l'intervento in due parti. La qualità delle relazioni di questa mattina mi invita a utilizzare un doppio registro: uno più di natura

* Professore ordinario di Scienza politica all'Università di Salerno. Dal 2019 al 2024 è stato Vicepresidente della Società Italiana di Scienza politica e dal 2017 è coordinatore nazionale della Consulta dell'Area 14. È fondatore e direttore dell'Internet and Communication Policy Center (ICPC) e della Salerno Winter School on Internet Governance (SWING).

politica generale, l'altro invece più attinente alle attività che stiamo insieme sviluppando come coordinamenti di diverse aree scientifico-disciplinari. Parto dalla relazione del collega Rolando Tarchi sull'Anvur, che mi è sembrata particolarmente acuta per aver ricostruito le ragioni dell'Anvur e l'impatto che l'azione dell'Anvur ha avuto sul sistema universitario nel suo complesso. A un certo punto del suo intervento, Rolando ha sottolineato il fatto che, rispetto ad altre esperienze europee, quella italiana avrebbe configurato una subordinazione più o meno esplicita o facilmente riconoscibile dell'Anvur alla politica. Questo sarebbe, sulla base della sua analisi, una sorta di *unicum* nel panorama europeo.

Rispetto a questa considerazione, e a sua integrazione, propongo una riflessione: è vero che l'Anvur risulta in parte subordinata alla politica, ma in base alla mia esperienza anche come consigliere CUN, entrato nel 2006, vale a dire proprio nel periodo in cui l'Anvur appariva nei primi testi normativi – su proposta del ministro Fabio Mussi, Governo Prodi, poi successivamente introdotta dalla legge Gelmini – posso dire che il dibattito che si svolse in seno al CUN, soprattutto con la vicepresidente Carla Barbati, fece emergere in maniera molto chiara che quella subordinazione in realtà nascondeva una deresponsabilizzazione della politica. La chiave di lettura adottata suggeriva che la politica da una parte intendeva legare a sé l'Anvur – quindi, la funzione terza e autonoma era quantomeno dubbia – ma dall'altro lato, delegando appunto all'Anvur delle scelte politicamente sensibili di fatto restava dietro le quinte. La politica, in altri termini, dice: «prenditi tu l'onere e l'onore di valutare e al tempo stesso di distribuire le risorse, io, politica, te le affido ma non aspetta a me la responsabilità di come queste risorse vengono distribuite».

Questo passaggio, anche alla luce delle analisi di Rolando, che ho condiviso del tutto, mi sembra rilevante. L'altra considerazione, pure di natura politica, invece riguarda l'intervento del collega Pastore laddove ci ha detto: «se dobbiamo esprimere un giudizio abbiamo bisogno delle coordinate di senso». Vale a dire: che modello sostanzialmente di società abbiamo in mente quando andiamo a valutare delle proposte di legge? Vogliamo andare nella direzione di un modello che sia ispirato alla nostra Carta costituzionale? Qui stamattina abbiamo sentito il collega costituzionalista che ha espresso parole intense e forti sulle ragioni della validità della nostra Carta fondamentale. Oppure vogliamo andare in un'altra direzione?

2. La crisi della governance politica e la lezione di Machiavelli

Rispetto a questa alternativa mi sento, purtroppo, di dire che la prima alternativa è già sgretolata nei fatti. Resta in piedi, pertanto, la seconda: cerchiamo quantomeno di provare un po' a riorientare le linee di policy, le linee di indirizzo e, soprattutto, gli sviluppi che stiamo vivendo, per certi versi drammatici, sicuramente profondi e dall'esito ancora incerto. Fatta questa premessa di carattere politico, dove intendo semplicemente denunciare l'incapacità della politica a governare questi processi, ma non di questo governo, ma della politica da almeno trent'anni a questa parte. C'è un'incapacità della politica a governare i processi; e con questo che voglio dire?

Riporto una mia esperienza didattica. Ho aperto il corso di scienza politica leggendo un articolo dedicato all'attualità di Machiavelli. C'è un passaggio che voglio ricordare. Machiavelli dice: «il cambiamento è lo Stato di natura, non possiamo evitare il cambiamento, non possiamo evitare gli imprevisti». Il politico si distingue nella misura in cui prevede gli imprevisti nel senso che si attrezza perché gli imprevisti possano essere governati. Laddove questo non accade, abbiamo un pessimo politico, una pessima classe politica perché questi cambiamenti non dovevano trovarla del tutto impreparata. Nessuno ha la palla di vetro, però alcune linee di tendenza, probabilmente, mettendoci seriamente al lavoro e a studiare, avremmo potuto coglierle e, quindi, avremmo potuto e dovuto conseguentemente attrezzarci.

3. Il coordinamento dell'Area 14 e la sfida dell'intelligenza artificiale

Passo invece al ruolo che più mi compete in questa in questa sede, quello di coordinatore dell'Area 14 che, insieme a Maurizio Ricci e a Gennaro Iasevoli, sostiene una linea che punta ad ampliare progressivamente la rete di collaborazioni tra aree scientifico-disciplinari: finalizzata, però, a cosa? Io credo che le migliori parole che noi abbiamo sentito questo pomeriggio in quest'aula le abbia spese proprio il Presidente del CUN laddove dice: «dobbiamo raggiungere una condivisione delle regole». Il Presidente sta parlando da sociologo del diritto, cioè non sta dicendo che qualcuno dall'alto ci deve imporre delle regole, perché il sistema sarebbe incapace, forse riottoso ad accoglierle. Ci sta invitando a dire: troviamo come

comunità scientifiche il modo per produrre regole condivise.

Io penso che il Presidente abbia colto lo spirito di questa riunione, ma anche dell'altra a cui ha già partecipato e delle altre ancora che organizzeremo insieme: perché noi siamo fermamente convinti che questa sia la strada maestra che bisogna provare a seguire. Alcuni risultati li abbiamo già raggiunti e il fatto stesso di incontrarsi, di parlarsi, di confrontarsi e di elaborare documenti comuni già vuol dire che abbiamo fatto un pezzo di strada importante, impensabile anche solo fino a due anni fa. In base alla mia esperienza CUN, posso dire che le comunità scientifico-disciplinari non si parlavano nemmeno all'interno della stessa area di riferimento. Mi sono speso personalmente per mettere insieme l'Area 14, contribuendo alla creazione della Consulta. Successivamente, mi sono speso per provare a far interloquire l'Area 14 con l'Area 13, l'Area 12 e, più di recente, anche con l'Area 10 e 11. In prospettiva, siamo convinti che dobbiamo provare ad aprirci a una collaborazione con le aree scientifiche, laddove vi siano terreni che possiamo insieme esplorare e su cui insieme possiamo provare ad elaborare regole comuni. Questo è lo spirito che ci ha guidato e ci guiderà da qui ai prossimi mesi e anni.

Credo che sostanzialmente siamo di fronte non ad un'alternativa ma ad una duplice opzione: da una parte, noi possiamo come coordinamento consolidarci ulteriormente e limitarci, e non sarebbe nemmeno banale, a intervenire di volta in volta su questioni che riteniamo rilevanti perché sono posti dal decisore pubblico, questioni che entrano quindi nell'agenda politica: ed è quello di cui stiamo parlando oggi pomeriggio perché ne riconosciamo la rilevanza. O perché si impongono all'attenzione pubblica. Penso al tema dell'intelligenza artificiale su cui, come ricorderete, abbiamo organizzato il primo incontro comune alla Lumsa ospiti appunto di Gennaro Iasevoli. La domanda che ci ponemmo in quel contesto fu: possiamo restare indifferenti? L'Anvur può restare indifferente, quando ragioniamo di valutazione, alla potenza di fuoco dell'intelligenza artificiale? Dopo un anno e mezzo il mondo dell'intelligenza artificiale ha fatto dei salti inimmaginabili. Quello che ha ricordato prima Maurizio è un tassello piccolissimo di un cambiamento che negli Stati Uniti alcuni studiosi stanno già analizzando in maniera puntuale, descrivendo scenari a dir poco apocalittici del mercato del lavoro, per non parlare di professioni che stanno per essere spazzate via letteralmente, e se non lo sono è semplicemente per una ragione che io, per semplificare, definirei di ordine pubblico.

C'è un problema di *governo* della società laddove dovesse esplodere l'intelligenza artificiale, come è senz'altro in grado di fare, su tutti gangli

dell'organizzazione sociale e segmenti del mercato del lavoro. È una sfida gigantesca rispetto alla quale le università balbettano. Io lavoro in un'università dove ogni volta che pongo i temi del digitale e della rivoluzione digitale, i colleghi mi dicono: «dobbiamo diventare delle università telematiche?». È evidente che non dobbiamo diventare telematiche, però non possiamo nemmeno chiudere gli occhi e far finta di niente ed aspettare l'imprevisto, l'inciampo. Se questo atteggiamento prevale, cari colleghi, chiudiamo i battenti. Saranno le generazioni che verranno dopo di me che dovranno affrontare una realtà radicalmente diversa da quella che noi tutti abbiamo conosciuto, una realtà che si sta sgretolando proprio sotto i nostri occhi. Questo è un punto importante.

Allora, abbiamo dei temi su cui possiamo e dobbiamo intervenire. Alcuni di questi temi sono già stati ricordati, è inutile ritornarci, temi su cui possiamo insieme provare a elaborare delle regole condivise. Abbiamo, però, anche un'altra opzione, che non è in alternativa alla precedente, ma rappresenta un salto di qualità, se saremo in grado di farlo. Noi dobbiamo, come coordinamento, provare ad avere una postura diversa. Lavoriamo tanto ma non siamo ancora riconosciuti e riconoscibili nel dibattito pubblico. Non siamo ancora, per così dire, degli interlocutori istituzionalmente riconosciuti dal decisore pubblico. Dobbiamo porci il problema di come possiamo, se lo riteniamo un obiettivo utile e non solo perseguibile, provare a ottenere questo risultato.

4. Verso un riconoscimento istituzionale: il dialogo con il CUN

Voglio sottolineare, concludendo, che questo tipo di lavoro, così come è stato possibile nel passato farlo e così come lo faremo successivamente, ha visto sempre la nostra interlocuzione privilegiata con il CUN. Questo è un punto da sottolineare. Noi siamo al di fuori del CUN ma siamo rappresentati dal CUN. La mia insistenza su questo punto non deriva solo dal legame, anche affettivo, che ho con questa istituzione – ci sono stato dieci anni – ma perché ho visto la qualità del lavoro che si svolge all'interno del CUN. Dico sempre che il CUN è un giacimento di saperi che solo un politico cieco non valorizza fino in fondo. Forse con la spinta anche di un coordinamento delle società scientifiche questa cecità possiamo provare, se non a sconfiggerla, quantomeno mitigarne gli effetti, arginarla, augurandoci che la politica da qui ai prossimi mesi e ai prossimi anni sia un po' più consapevole della posta in gioco.

Alessandro Bellavista*

Quale futuro per l'Università italiana?

ABSTRACT

(ITA) Il contributo analizza le principali criticità del sistema universitario italiano, muovendo dall'interrogativo sull'esistenza di un organico disegno politico alla base dei recenti provvedimenti legislativi. Si esamina il disegno di legge n. 2735 sul reclutamento, evidenziando come il ricorso al sorteggio puro nelle commissioni giudicatrici, unito alle attuali regole di finanziamento, rischi di ridurre drasticamente i concorsi universitari. Viene poi analizzata la progressiva erosione dello stato giuridico unitario del professore, con la connessa compressione della libertà costituzionale di ricerca e insegnamento. Infine, il contributo affronta il nodo del sottofinanziamento strutturale del sistema, denunciando il ricorso a meccanismi competitivi e precari come surrogato di risorse ordinarie adeguate, e sollecitando un dibattito pubblico sull'equilibrio tra logiche competitive e cooperative nell'università italiana.

(ENG) This paper examines the main critical issues facing the Italian university system, starting from the question of whether a coherent political strategy underlies recent legislative measures. The relation analyses Bill no. 2735 on academic recruitment, arguing that the reliance on pure lottery for selection committees, combined with current funding rules, risks drastically reducing the number of academic competitions. The paper also addresses the progressive erosion of the unified legal status of university professors, with consequent restrictions on the constitutional freedoms of research and teaching. Finally, the contribution confronts the structural under-funding of the system, denouncing the use of competitive and precarious mechanisms as a substitute for adequate ordinary resources, and calling for a public debate on the balance between competitive and cooperative logics in Italian higher education.

KEYWORDS

(ITA) Reclutamento universitario; Sottofinanziamento; Stato giuridico del professore; Libertà accademica; Precariato; Finanziamento competitivo.

(ENG) Academic Recruitment; Under-funding; Legal Status of Professors; Academic Freedom; Precarious Employment; Competitive Funding.

SOMMARIO: 1. C'è un chiaro disegno politico sull'Università? – 2. La riforma del reclutamento dei professori universitari *in itinere* – 3. Autonomia e stato giuridico del professore universitario – 4. Il finanziamento.

* Professore ordinario di diritto del lavoro – Università di Palermo.

1. *C'è un chiaro disegno politico sull'Università?*

È aperto l'interrogativo se ci sia un preciso disegno politico dietro i diversi provvedimenti, concernenti l'Università, varati negli ultimi anni, oppure un modo di fare cosiddetto "all'italiana", volto a rispondere, con molta improvvisazione, e senza una visione di largo respiro, alle emergenze che, di volta in volta, si presentano. È probabile che la soluzione più ragionevole stia nel mezzo. In effetti, senza dubbio nell'attuale disegno di legge n. 2735, in discussione alla Camera dei Deputati (e già approvato dal Senato), è rintracciabile una duplicità di obiettivi.

Da un lato, quello del centro del sistema di liberarsi dal peso del contenzioso giudiziario scaturito dall'ASN e di spostarlo presso le sedi periferiche che dovranno gestire il nuovo reclutamento.

Dall'altro lato, quello (se il testo definitivo dovesse rimanere quello attuale) di rendere molto più difficile un ragionevole pronostico sul possibile vincitore di un concorso a professore. Ciò a causa della selezione della maggioranza dei componenti delle commissioni giudicatrici, in sede locale, in base al sorteggio puro; e con la sola eccezione della facoltà, per l'Università che bandisce il posto, di scegliere il cosiddetto componente interno. La possibile vittoria di un candidato esterno impegnerebbe molti più punti organico rispetto al successo dell'aspirante interno. Il che inciderebbe in modo assai pesante sulla dotazione finanziaria dell'Ateneo, compromettendo le future programmazioni. Pertanto, la decisione di mettere a bando un qualunque posto di professore dipenderà dalla presenza di un candidato interno tanto "forte", sul piano del suo accreditamento presso la comunità scientifica di riferimento, da fare ritenere che qualunque possibile commissione lo debba premiare. Ma tale valutazione è estremamente complicata, al momento attuale, in molti settori scientifici particolarmente numerosi e affollati di giovani valenti e meritevoli. In buona sostanza, il meccanismo prefigurato potrebbe funzionare in modo efficiente se si cambiassero, in una direzione ad esso coerente, le attuali regole di finanziamento: e cioè, se fosse previsto che le Università sopportassero lo stesso costo chiunque fosse (candidato interno od esterno) il vincitore del concorso messo a bando. Sicché, *rebus sic stantibus*, la nuova procedura di reclutamento spingerà verso la rarefazione dei concorsi universitari e ciò permetterà al potere politico di restare insensibile alle richieste del mondo universitario di adeguati finanziamenti.

In sintesi, se i concorsi, per i motivi anzidetti, saranno molto pochi, le persistenti rivendicazioni di nuove risorse per la macchina

Università perderanno, sicuramente nell'arena politica, gran parte delle loro giustificazioni.

Invece, più di carattere emergenziale appare la nuova disciplina del pre-ruolo. Preso atto dell'impossibilità di finanziare in modo congruo il sistema universitario e, in particolare, le figure di ricercatori coniate dalla riforma del 2022, il decisore politico ha escogitato nuove figure (altamente precarie), a costi più ridotti delle precedenti, in modo da consentire agli Atenei di usufruire di un'ampia flessibilità nella scelta su come ingaggiare i giovani studiosi.

2. La riforma del reclutamento dei professori universitari in itinere

Quanto alla nuova disciplina del reclutamento dei professori universitari, va sottolineato che la strada scelta dal governo di cambiare radicalmente il meccanismo di selezione non è certo l'unica possibile per risolvere i più rilevanti problemi che l'esperienza dell'ASN ha messo in evidenza. Infatti, il dibattito, tra gli addetti ai lavori, aveva fatto scaturire, da tempo, tutta una serie di suggerimenti per migliorare l'ASN sul piano della sua funzionalità, e soprattutto per alleggerirla di inutili vincoli formali e renderla più attenta alla valutazione qualitativa del valore scientifico del candidato. Alla base di questa posizione stava (e resta) l'idea guida che un sistema universitario nazionale non potrebbe fare a meno di una procedura di reclutamento dei professori il cui cardine sia costituito da una fase centralizzata di valutazione qualitativa delle capacità minime dei candidati a svolgere le funzioni di professore.

Ma tant'è. Come s'è detto bene, questa prospettiva è ormai passata alla storia! Infatti, il decisore politico ha preferito riportare la selezione a livello locale, tornando, in pratica, al regime antecedente alla riforma Gelmini del 2010. È evidente, peraltro, che la nuova "piattaforma" centralizzata, attraverso la quale i candidati dovrebbero verificare il loro possesso dei requisiti minimi per l'accesso ai concorsi locali, potrà svolgere un ruolo di filtro del tutto labile, stante la sua ipotizzata struttura ancorata ad un mero accertamento di tipo quantitativo. E non potrebbe essere diversamente. Altrimenti, si assisterebbe ad un rinnovato contenzioso nei confronti dei giudizi della suddetta "piattaforma".

Se l'attuale maggioranza parlamentare intendesse aprire un reale dibattito sul disegno di legge alla Camera, sicuramente sarebbe questa

l'occasione per introdurre quelle modifiche necessarie per renderlo più razionale di quanto sia al momento. In questa direzione, potrebbero essere recepiti alcuni dei suggerimenti avanzati dalla CASAG e da altre associazioni scientifiche di secondo livello. Per esempio, basti pensare all'idea di temperare l'ordalia del sorteggio puro dei componenti delle commissioni giudicatrici con il metodo elettorale, come, d'altra parte, avveniva nel sistema del d.P.R. n. 382/1980 che ha operato per circa un ventennio. Un'altra necessaria previsione dovrebbe essere quella di richiedere, ai fini dell'inserimento nella lista dei commissari sorteggiabili, che costoro posseggano un periodo minimo di anzianità nel ruolo. Questo per assicurare che il futuro commissario sia dotato di una sufficiente esperienza che gli consenta di svolgere il suo ruolo di valutatore in modo equilibrato.

Altri nodi problematici sono contenuti nel disegno di legge n. 2735. Qui basti ricordare, in primo luogo, la disposizione che prevede un'apposita valutazione (svolta dall'Anvur) del vincitore del concorso (dopo tre anni dalla presa di servizio), la quale incide ai fini del computo delle assegnazioni dei finanziamenti centrali alla sede presso cui egli s'è insediato. Ora, sorge spontanea la domanda se tale misura sia ragionevole. Estremamente difficile è, infatti, ritenere che un'Università debba subire una decurtazione finanziaria a causa della pessima valutazione ottenuta da un suo docente, la cui vittoria concorsuale, grazie al sorteggio puro della commissione giudicatrice, non è dipesa da alcuna influenza della stessa Università. Peraltro, questa valutazione assume un carattere speciale, perché si aggiunge a quella ordinaria della valutazione periodica della ricerca (Vqr), a cui quel docente sarà comunque sottoposto, a tempo debito.

Infine, una veloce battuta va dedicata all'enunciato in materia di mobilità interateneo che appare tuttora tanto nebuloso da risolversi in una "norma apparente", e certamente non veramente in grado di realizzare lo scopo a cui è formalmente destinato.

3. Autonomia e stato giuridico del professore universitario

In un dibattito sul futuro dell'Università italiana, vanno svolte altre considerazioni di carattere più generale rispetto ai soli problemi della regolazione del reclutamento.

Anzitutto, è vero che, da parecchio tempo, è in atto una progressiva

(strisciante) frantumazione dello stato giuridico unitario del professore universitario. Ciò è realizzato attraverso la delegificazione di aspetti significativi della disciplina del rapporto di lavoro e l'affidamento di essa ai regolamenti delle singole sedi universitarie. Il che riguarda le procedure di accesso ai ruoli stabili (e, quindi, non solo alle figure di pre-ruolo), gli scatti stipendiali, il procedimento disciplinare, la valutazione per l'accesso ai finanziamenti e agli incentivi locali, la mobilità all'interno dello stesso Ateneo. Tutto questo, è evidente, rende più fragile, e meno indipendente, la posizione del professore rispetto all'Ateneo di appartenenza, con un inevitabile riflesso sull'effettiva garanzia della libertà costituzionale di ricerca e di insegnamento. D'altra parte, come ha ricordato un'attenta studiosa come Roberta Calvano, in Assemblea Costituente, nella fase di elaborazione dell'attuale art. 33 Cost., si discusse sulle modalità con cui assicurare tale libertà, evocando il suggestivo parallelismo con lo statuto dei magistrati.

La questione dei rischi della delegificazione si proietta, però, sull'intero sistema, stante il ricorrente uso eccessivo, da parte del governo, di decreti sottratti ad ogni forma di controllo preventivo e frutto della completa discrezionalità di chi li emana. Questa è una prassi, ormai risalente, ma che pone il persistente problema se così sia aggirata, o addirittura violata, la riserva di legge di cui all'art. 33 Cost.

4. *Il finanziamento*

Al di là dello *storytelling* (ovvero del *marketing* politico) governativo, chi vive nelle Università sa bene che il sistema si trova in una condizione di sotto-finanziamento strutturale. Il che è comprovato non solo da documenti di stampo sindacale (e quindi di per sé contestabili), ma da attente ricerche scientifiche, note a tutti gli addetti ai lavori, e di cui, per esempio, la Rete delle Società Scientifiche ha fatto un'ampia diffusione. Ciò anche per cercare di informare correttamente l'opinione pubblica e per tentare di contrastare la "narrazione tossica" (e cioè distorta) sulle questioni universitarie, di cui, purtroppo, si fanno portatori ampi settori della stampa e del ceto politico del Paese.

Beninteso, quello del finanziamento è il problema dei problemi del sistema universitario italiano. Qui ci si limita a sottolineare l'imprescindibile necessità che esso sia quantomeno comparabile (in percentuale al Pil) a

quello degli altri Paesi industrializzati, in modo da garantire le capacità competitive dell'Italia e di evitare un inarrestabile declino.

Si può anche aggiungere che se le risorse fossero realmente adeguate agli effettivi bisogni del sistema, sarebbero sdrammatizzati molti dei problemi attuali, come quello della presenza di una diffusa massa di precari della ricerca (che ammontano a circa il 35% di tutto il personale di ricerca). Questo perché vi sarebbero ragionevoli possibilità di stabilizzare (ovviamente previa valutazione del merito) gran parte dei precari.

Invece, stante la drammatica penuria di risorse, in Italia s'è escogitato un originale metodo per sconfiggere il precariato: quello di eliminarlo, espellendo i precari dal sistema al termine delle loro posizioni temporanee.

Ma tale espulsione non inciderà solo sul destino individuale di tanti giovani, che hanno dedicato alla ricerca anni decisivi della loro vita, ma anche su quello dell'intero Paese. Quest'ultimo correrà il rischio di perdere una massa di professionalità e idee che troverà come soluzione, alle sue esigenze vitali, quella della fuga all'estero. E qui si innesta un'altra piccola considerazione, che consiste nel chiedersi se l'accentuata precarietà e temporaneità delle posizioni di pre-ruolo non rappresenti oggi un disincentivo per i giovani italiani più capaci e meritevoli nel decidere di affrontare la carriera accademica. Costoro, proprio perché dotati di titoli di studio di livello superiore alla media di quelli in possesso di chi cerca un posto di lavoro, potrebbero facilmente trovare occupazione nelle posizioni stabili del settore pubblico e privato.

Se poi si guardano le cose con attenzione, si riscontra che, in questi anni, v'è stato un incremento dei cosiddetti meccanismi *Grant based*, di cui un evidente esempio è il Fis. Quest'ultimo ha sollevato molteplici perplessità. Anzitutto, stando ad alcune stime, tale strumento sottrae risorse che, invece, avrebbero potuto essere destinate al finanziamento ordinario. Poi esso determina un'alterazione delle programmazioni del reclutamento degli Atenei che sono indotti a fare di tutto (specie promettendo percorsi agevolati di carriera) per incentivare il vincitore del progetto a svolgerlo presso le loro sedi, in modo da acquisire la relativa cospicua dote finanziaria. E analoghe dinamiche si riscontrano nella gestione delle altre misure di finanziamento su base competitiva.

Sicché, in conclusione, andrebbe aperta una discussione pubblica sull'equilibrio da mantenere, all'interno del sistema universitario nazionale, tra logiche competitive e cooperative. Un eccesso di competizione corre il rischio di frantumare e polverizzare sia il corpo docente sia le stesse strutture, provocando una vera e propria balcanizzazione del mondo della

ricerca, il cui sviluppo dipende soprattutto dalla collaborazione e dallo scambio di esperienze e non da una corsa senza fine in una sorta di gara a premi.

D'altra parte la concorrenza è una cosa seria. Se il decisore politico ritiene che essa sia un principio fondamentale di funzionamento del sistema universitario, allora sia coerente ed intervenga con chiarezza sulla disciplina delle università telematiche *for profit* che, invece, godono di un sostanziale regime di privilegio (quindi, per scelta politica!) e così sono in grado di concorrere, in modo sleale (si potrebbe dire: *in dumping*), con il sistema universitario nazionale.

Fulvio Cortese*

Università, riforme e qualche doveroso interrogativo preliminare

ABSTRACT

(ITA) Il contributo propone una riflessione preliminare e di cornice sulla stagione di riforme in atto nell'università italiana, avvertendo che ogni singolo intervento normativo rischia di risultare prospetticamente distorto se non preceduto da una scelta di campo sul senso e sulla funzione dell'istituzione universitaria nel contesto attuale. Attraverso un percorso storico-concettuale che richiama Aldo Onorati e Jürgen Habermas, l'autore ricostruisce la tensione tra la vocazione umanistica e autonoma dell'università e la sua progressiva integrazione nelle logiche competitive e funzionali del processo di Bologna e del diritto dell'Unione europea. Su questa base vengono esaminati, a titolo esemplificativo, il disegno di legge sul reclutamento e la riforma della governance degli atenei, evidenziando come entrambi rispondano a problemi situati e contingenti senza sciogliere il nodo fondamentale sul rapporto tra potere, conoscenza e autonomia universitaria costituzionalmente garantita.

(ENG) This paper offers a preliminary and framing reflection on the current wave of reforms affecting the Italian university system, arguing that each individual legislative measure risks being prospectively distorted unless preceded by a fundamental choice regarding the meaning and purpose of the university as an institution in today's context. Through a historical and conceptual itinerary drawing on Aldo Onorati and Jürgen Habermas, the author reconstructs the tension between the humanistic and autonomous vocation of the university and its progressive integration into the competitive and functional logic of the Bologna Process and European Union law. On this basis, the Bill on academic recruitment and the reform of university governance are examined as illustrations, showing how both address localized and contingent problems resolving the fundamental question of the relationship between power, knowledge, and constitutionally protected university autonomy.

KEYWORDS

(ITA) Autonomia universitaria; Processo di Bologna; Reclutamento accademico; Governance degli atenei; Riforme universitarie; Funzione dell'università.

(ENG) University Autonomy; Bologna Process; Academic Recruitment; University Governance; Higher Education Reform; Function of the University.

SOMMARIO: 1. Contesti e azioni – 2. C'era una volta... – 2.1. Ritorno al futuro – 3. Da dove partire, allora? – 3.1. Orizzonti e opzioni.

* Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia; rappresentante dell'Area 12 (Scienze giuridiche) e Vice-Presidente del Consiglio Universitario Nazionale.

1. *Contesti e azioni*

La stagione di riforme che si prospetta per l'Università italiana è senz'altro un interessante momento di riflessione e confronto su tante questioni istituzionali e altrettanti problemi operativi.

È un dato che si può apprezzare facilmente alla sola constatazione dei differenti oggetti – avvio pratico del cd. “contratto di ricerca” e nuova disciplina del cd. “pre-ruolo”, definizione di un diverso sistema di reclutamento del personale docente, riconfigurazione dell'Anvur e del Cun, revisione del modello di *governance* degli Atenei, ripensamento del FFO – degli interventi riformatori che sono stati promossi dal Ministero dell'Università e della Ricerca o sono tuttora allo studio dell'apposito gruppo di lavoro che la Ministra Anna Maria Bernini ha insediato da tempo proprio per “tornare” su molti e significativi snodi della legge n. 240/2010.

Alcuni di questi interventi, come è noto, si sono già materializzati, altri sono in corso di approvazione nella sede parlamentare, altri ancora sono in fase di primo *drafting* da parte del Servizio legislativo del MUR.

Occorre anche rammentare, ad ogni modo, che, al di là di tutto questo intenso campo d'azione, la legge n. 167/2025 prevede al suo interno (art. 20) una sorta di delega *omnibus* al Governo, che potenzialmente consente di intervenire ad amplissimo spettro su tutto il corpo normativo dell'accademia nazionale, ivi compresi gli stessi temi oggetto degli interventi riformatori da ultimo ricordati.

Né va dimenticato che, a ben vedere, questo complesso piano di operazioni virtualmente assai innovative plana su di un contesto sul quale il PNRR ha già apportato importanti modifiche: ciò per effetto sia di specifici, puntuali, cambiamenti normativi, non privi, peraltro, di evidenti e discusse ridondanze sistemiche (su tutti, quelli concernenti la ricapitolazione e l'aggiornamento della disciplina concernente la didattica a distanza); sia di eventi riformatori di non minore rilevanza, quali quello relativo al termine del processo di manutenzione delle classi di laurea (di cui ai dd.mm. nn. 1648-1649/2023) o quello rappresentato dalla legge n. 79/2022, che oltre al “contratto di ricerca” già menzionato si è occupata della “nuova” figura del ricercatore a tempo determinato in *tenure track* (RTT) e della riclassificazione dei “saperi” in gruppi scientifico-disciplinari (i GSD *ex d.m.* n. 639/2024).

Assistiamo, dunque, in realtà, a un *flusso di trasformazioni di ampia portata*, che vanno misurate su di un tempo molto più lungo, e su di uno scenario molto più esteso, di quello che può riguardare ogni singolo

appuntamento in cui intendono realizzarsi. Il che significa anche che, prima di qualsiasi ragionamento sul merito di ciascuna delle trasformazioni in atto, varrebbe la pena provare a interpretare il senso globale dei movimenti che danno loro vita¹. A condizione, ovviamente, di intendersi su che cosa importi tentare questo genere di lettura, ossia su quale tipo di prospettiva, o di postura, si debba assumere per svolgere il difficile compito.

A tal fine, forse, può giovare un piccolo esercizio di rilettura e astrazione spazio-temporale.

2. *C'era una volta...*

Nel 1970, in *Università undicesima bolgia*², Aldo Onorati, figura eclettica oggi nota soprattutto per il suo infaticabile impegno di divulgatore di Dante, scrive della sua traiettoria di studente “ultrafuoricorso” alla Sapienza di Roma, tra la Facoltà di Magistero e quella di Lettere. Aveva allora 32 anni, e si trovava nel pieno di una nota e intensa fase di trasformazione dell’università (e della società) italiana (ed europea).

Il libro è semplice e piano, schietto e sincero. Trasmette aspettative, ansie e delusioni di un giovane maestro elementare: che cerca faticosamente di laurearsi, mentre sperimenta le difficoltà dell’insegnamento scolastico e quelle del lavoro contadino, ma anche le prime soddisfazioni di giornalista e scrittore. Soprattutto restituisce un’immagine fedele di professori e studenti di quel tempo, confessando la propria frustrazione per l’efficiente superficialità e la meccanica indifferenza culturale di molti compagni di corso, per l’arbitraria distanza di tanti studiosi e per le sorprendenti pochezze dei loro assistenti. Pur con qualche eccezione, tuttavia, viste le belle pagine che sono dedicate a Vincenzo Marmorale (per la letteratura latina), Giorgio Petrocchi (per la letteratura italiana e Dante) e – soprattutto – Gabriele Baldini (per la letteratura inglese e la musicologia).

Nel libro, peraltro, è palpabile, e quasi toccante, un sentimento che, prima o poi, prova o ricorda chiunque abbia fatto l’esperienza del giovane universitario: il senso di aspettativa e di apertura alla vita e al futuro, sempre carico di titubanze e incertezze, talvolta gravi e paurose, e però anche denso di una fiduciosa e naturale disponibilità alle cose del mondo. È lo

¹ Cfr., per l’avvio di una riflessione simile, T. AGASISTI, A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Presente e futuro dell’università. Cinque lezioni*, il Mulino, Bologna, 2025.

² A. ONORATI, *Università undicesima bolgia*, Armando editore, Roma, 1973.

stesso sentimento che pare di intravedere, nonostante tutto, anche nelle generazioni che oggi si affacciano all'università, nella comunità studentesca come in quella docente.

Ma riprendere le pagine di Onorati nel contesto della riflessione che qui interessa, non è gesto puramente emotivo o “sentimentale”.

Università undicesima bolgia, infatti, ha anche una virtù supplementare. La si apprezza nelle due pagine dell'*Introduzione*, dove Onorati, non riconoscendosi nell'università pre-sessantottina, né in quella successiva, scrive che «[g]li studi universitari dovrebbero aiutare l'uomo a scoprirsi e realizzarsi nella cultura»³, auspicando che tra professori e studenti si generi quel colloquio reciprocamente positivo che solo può creare le condizioni per un simile obiettivo.

Al di là del possibile dibattito sul merito e sulla persistente importanza di queste affermazioni, viene da sottolineare che, nel periodo storico in cui Onorati scriveva, le discussioni sull'università erano davvero al centro dell'agenda pubblica.

Ora, dopo molti anni, in un momento storico in cui si sono realizzate ulteriori e ancor più forti trasformazioni – quelle introdotte dalle riforme fondamentali degli anni Ottanta e Novanta, e quindi dal “processo di Bologna” (1999) in poi, fino alla “riforma Gelmini”, l'interrogativo su che cosa sia l'università si ripresenta in maniera diversa e molto più *asettica*.

Si discute, per l'appunto, di singole – pur sensibili – riforme, e lo si fa, però, senza la bussola di una preliminare e generale riflessione pubblica e critica di cornice e di senso. Non che nelle incombenti riforme, come si è accennato, non si vogliano risolvere specifiche e urgenti questioni. Il punto, piuttosto, è che per comprendere come risolverle – o per esprimere verosimilmente un consapevole giudizio sui tanti cantieri aperti – si dovrebbe sciogliere il nodo fondamentale sull'identità e sulla collocazione dell'università nel contesto delle mutazioni sociali, economiche, scientifiche e culturali della nostra epoca. E la sollecitazione di Onorati potrebbe senz'altro fungere da ispirato e proficuo pungolo; e ciò proprio per assumere la postura corretta, che è tale soltanto se capace di stimolare un preliminare quesito sullo *scopo* dell'università in rapporto a quanto la circonda.

2.1. *Ritorno al futuro*

Il viaggio nel tempo merita ancora una tappa.

Perché se con Onorati torniamo a comprendere che uno *sguardo al*

³ Ivi, 7-8.

tutto è ineludibile, restare in quel medesimo torno di anni, in quel periodo di cambiamenti non indifferenti e, forse, per nulla inferiori a quelli che stiamo vivendo oggi, è ugualmente utile. Specie per verificare se quel tutto non assumesse, già allora, una *fisionomia particolare*, sollecitando interpretazioni molto acute e latrici di messaggi destinati a incarnarsi e a rendersi facilmente percepibili solo molto tempo dopo.

Da questo punto di vista, viene naturale riferirsi a Jürgen Habermas, recentemente scomparso, ma protagonista, negli sconvolgimenti del '68, di intuizioni veramente efficaci.

A margine dell'occupazione dell'Università di Berlino, Habermas⁴ aveva colto, prima di tutti, un cambiamento epocale; una evoluzione che, peraltro, anche la dottrina giuridica tedesca stava apprezzando e metabolizzando a tutto tondo⁵: l'avvento e il consolidamento della società industrializzata, produttrice e tecnologica andava alterando ruolo, legittimazione, finalità e, forse, fisionomia dello Stato e di ogni istituzione pubblica; anche l'università non ne sarebbe risultata esente, al punto che veniva spontaneo chiedersi, nella nuova cornice di sviluppo, se e come l'università avrebbe potuto mantenere la sua tradizionale autonomia.

Il dilemma che Habermas poneva era questo: o l'università si integrava allo Stato, diventando perno sinergico della democrazia in transizione ovvero l'università stessa avrebbe dovuto democratizzarsi al suo interno.

Sappiamo che la spinta effettiva è stata più nel secondo senso che nel primo. Larga parte delle riforme che hanno coinvolto il mondo accademico europeo tra gli anni Settanta e i primi anni Novanta sono andate in questa direzione.

Ma sappiamo pure, al contempo, che, in Italia, il laboratorio – meritevole, progressivo e socialmente emancipante – di quell'esperienza, se da un lato ha cambiato molto poco dei lineamenti sostanziali dell'università (basterebbe leggere una famosa e dettagliata inchiesta giornalistica ante '68⁶ per misurare la triste corrispondenza di alcuni dei suoi esiti più ragguardevoli con molti fenomeni tuttora lampanti), dall'altro è stato presto e rapidamente superato, se non assorbito, da un laboratorio del tutto inedito ed efficace, quello avviatosi dal 1999, con il già citato "processo di Bologna". Un laboratorio, quest'ultimo, nel quale l'*altro* polo concettuale (come evidenziato da Habermas, quello) dell'attrazione dell'università verso

⁴ Cfr. i saggi raccolti in J. HABERMAS, *L'università nella democrazia*, De Donato, Bari, 1968.

⁵ L'allusione è agli studi di E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale* (1971), a cura di A. Mangia, Giuffrè, Milano, 2011.

⁶ A. SENSINI, *Il professore d'università*, Vallecchi, Firenze, 1963.

il *preminente soggetto pubblico di governo* quale fattore di alleanza strategica e propulsiva di una nuova missione collettiva, e in questa accezione “democratica”, si è via via imposto dal basso, attraverso il successo delle molte politiche e iniziative sovranazionali.

Basterebbe leggere con attenzione la prima parte dell’art. 3.3. del vigente Trattato sull’Unione europea (TUE) per accorgersi di quale sia la delimitazione del campo di gioco della “comunità di diritto” più ampia in cui anche l’Italia si trova ad operare, assieme alle sue università, che innanzitutto sono europee prima che nazionali: ci sono, difatti, finalità e obiettivi cogenti per tutti, da perseguirsi con metodi altrettanto stabiliti e nel sostegno attivo a forze e fattori giudicati irrinunciabili e “funzionalizzanti”: «L’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo *sviluppo sostenibile* dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’*economia sociale di mercato fortemente competitiva*, che mira alla *piena occupazione* e al *progresso sociale*, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. Essa promuove il *progresso scientifico e tecnologico*»⁷.

Certo, l’art. 165 del Trattato sul funzionamento (TFUE) ci rammenta che sui sistemi di istruzione le istituzioni europee non hanno poteri di armonizzazione. E tuttavia la medesima disposizione ricorda che l’Unione si adopera per lo sviluppo di una «istruzione di *qualità*»⁸, introducendo, così, una competenza tanto apparentemente *soft* quanto materialmente *hard*. Anche perché stimolata dai comportamenti spontanei di coloro che, per ricevere finanziamenti ingenti e offrire alla propria comunità universitaria occasioni importanti di scambio, circolazione e ricerca, hanno scelto e scelgono di conformare il proprio operato a uno spirito e a un metodo di *programmazione e competizione diffuse e ripetute*, che gli Stati stessi non possono che agevolare, assecondare e, anzi, spingere al massimo grado.

Sicché si può affermare – anche se è aspetto che richiederebbe dimostrazioni più estese – che il punto di partenza, il *tutto* cui guardare per comprendere quale sia la funzione, oggi, dell’università (anche) italiana è il *panorama* che si è costruito – naturalmente a velocità del tutto disomogenee, Paese per Paese – in quasi trent’anni di coordinamento auto-indotto degli atenei europei e delle relative amministrazioni nazionali. E per comprenderlo bene, pertanto, non è poi così “innocente”, quasi in un viaggio di *backing to the future*, riferirsi a Onorati e a Habermas: perché il primo invitava a focalizzare il discorso sulla *vocazione unitaria e*

⁷ Corsivi aggiunti.

⁸ Corsivo aggiunto.

olistica dell'università, in ipotesi individuata in una proiezione umanista e, diremmo con lessico costituzionale, personalista; mentre il secondo, presago di traguardi di più lungo periodo, indicava un'alternativa quasi tragica, nel sottinteso, però, che essa era di per sé originata da una vittoria ormai conclamata di un paradigma sociale invariabilmente consegnato ad uno *specifico ideale di progresso*.

Va notato, a questo punto, che basterebbe accorgersi un po' di più delle recenti, e forse anche superficiali, operazioni editoriali italiane sull'università per prendere atto che qualcosa il dibattito pubblico tende a registrare, sia circa la possibile polarizzazione del discorso⁹, sia in merito all'esigenza di una seduta di riepilogazione storica (e – guardandovi con un po' di sana ironia – quasi psicanalitica)¹⁰.

3. *Da dove partire, allora?*

Ecco, in definitiva, da dove partire per immaginare e/o valutare interventi normativi e rispettive declinazioni operative: da una *scelta di campo*, evidentemente; che, per un verso, può assecondare pienamente le istanze di una forza mutante avviata da tempo, *purché non la si dia per scontata*, e purché, allora, si ragioni con coerenza e coscienza su quali possono essere gli strumenti di cui il sistema universitario italiano da realmente bisogno per accordarsi effettivamente a quel quadro; e, per altro verso, può consistere in una *rivalutazione* più circostanziata e dubbiosa delle rotte che l'università italiana ha imboccato dal 1999 in poi, tornando, così, a riflettere sull'autonomia universitaria costituzionalmente tutelata, sulla ragionevolezza e proporzionalità delle discipline statali che la riguardano, sulle modalità, più in generale, di raccordo doveroso tra i *goals* dell'Unione, il compito dello Stato e lo spazio tendenzialmente indipendente che la comunità epistemica dovrebbe avere sempre.

Non sciogliere questo nodo basilare equivale – almeno a giudizio di chi scrive – ad un errore prospettico di grandi dimensioni, perché – mettendosi tecnicamente nell'ottica del legislatore – una cosa è intervenire sull'organizzazione istituzionale dell'università *pezzo per pezzo*, altra cosa è

⁹ V., ad esempio, le ricostruzioni, di fatto intimamente dissonanti, di T. MONTANARI, *Libera università*, Einaudi, Torino, 2025, e A. PRENCIPE, *Università generativa. Internazionale, interdisciplinare, innovativa*, il Mulino, Bologna, 2024.

¹⁰ Cfr., da ultimo, il tentativo svolto meritoriamente da S. JOSSA, *Dell'università. Una storia di idee*, Quodlibet, Macerata, 2025.

farlo *nella contezza dell'insieme* che si intende disegnare o favorire.

Ragionando in termini strettamente giuspubblicistici, verrebbe anche da dire che i parametri (criteri) dell'art. 97, comma 2, Cost. – imparzialità e buon andamento – operano evidentemente in modo diverso a seconda della scala di riferimento; e che, quindi, occorrerebbe chiedersi se discutere *solo* in termini di *microfunzionalità* (istituto per istituto; disciplina per disciplina) sia più o meno prodcente che discutere in primo luogo in termini di *funzionalità generale* (e così di rapporto tra lo scopo istituzionale che all'università si intende attribuito e i mezzi che essa ha per realizzarlo compiutamente). Entrambi i livelli di attenzione sono necessari; ma il primo – appare chiaro – si misura bene solo nella costante considerazione del secondo.

3.1. *Orizzonti e opzioni*

Si potrebbero, allora, fare alcune rapide esemplificazioni, ma solo incidentalmente e rapidamente.

Si prenda l'argomento del reclutamento. A quale *rationale* corrispondono le opzioni sottese all'ordito del ddl governativo (A.S. 1518) approvato dal Senato e tuttora all'esame della Camera?

Una risposta *assoluta* non è facile. Sappiamo solo ciò che la relazione illustrativa del ddl dichiara. Ma è di per sé sufficiente, perché apprendiamo che, in verità, la pratica eliminazione dell'abilitazione scientifica nazionale come l'introduzione di una disciplina di reclutamento essenzialmente locale, ma con commissioni a potenziale trazione “di comunità scientifica nazionale”, rispondono al tentativo (pur comprensibilissimo) di risolvere problemi topograficamente molto “situati”, singolarmente presi, vale a dire l'indebita pressione che si è negli anni generata dal corpo molto esteso degli abilitati e l'irrazionalità intrinseca di un regime di assunzione locale consegnato a regole diversissime e non sempre del tutto imparziali.

Sono problemi rilevanti. Però la risposta è ricercata rigorosamente all'interno delle modalità attuative e delle correlate distorsioni della disciplina previgente; e nel contesto, in realtà più ampio, e tipicamente italiano, di malanni risalenti e trasversali all'amministrazione pubblica *tout court* (e relativi, rispettivamente, alle questioni storiche del precariato nel sistema pubblico e alle connesse istanze sociali di stabilizzazione come anche alla mai risolta questione del punto di equilibrio tra scelta concorsuale e cultura di cooptazione).

È semplice constatare, quindi, che, se si pone mente al livello

preliminare delle scelte di fondo sullo scenario sopra ricordato, è davvero complesso ricondurre la trama della futura disciplina a una piana ed esplicita strumentalità rispetto ad obiettivi, nel caso, di maggiore competitività e flessibilità dell'azione programmatica delle sedi universitarie ovvero (all'opposto) di più forte controllo, e regia, delle differenti comunità scientifiche e delle loro esigenze di crescita e riconoscimento.

Se si guarda al passato, l'università italiana ha già conosciuto discipline di reclutamento analoghe a quella attualmente in gestazione, con effetti che, dunque, sono noti, e per lo più giudicati come poco virtuosi. Senza dire della circostanza che il tema delle capacità locali (meglio, dipartimentali) di pianificazione del reclutamento viene fatto transitare, ora, dalla predisposizione previa di un profilo disciplinare da inserire nel bando di concorso: un dispositivo, questo, che, finora, anche nell'ambito della disciplina previgente, è sempre stato disattivato dalle più correnti interpretazioni giurisprudenziali, e ciò, non a caso, per la perdurante ambiguità del rapporto tra selezione pubblica e canali scientifici di scelta del personale docente e ricercatore.

Pensieri analoghi si potrebbero fare anche per la riforma della *governance* degli Atenei: laddove è evidente che si discute, in modo pressoché esclusivo, di aggiustamenti legati all'ottimizzazione della configurazione verticistica che l'organizzazione accademica ha conosciuto dalla legge n. 240/2010 in poi, e dunque alla distribuzione di poteri e responsabilità in chiave di maggiore efficienza gestionale.

Potrebbe non trattarsi – anche qui – di soluzioni errate. Ma ciò che occorre comprendere è il riferimento su cui misurare la predetta efficienza: è il risultato cui ogni amministrazione dovrebbe tendere *ex art. 97*, comma 1, Cost.? È, quindi, un modo per “controllare” (*absit iniuria verbis*) il grado di sostenibilità economico-finanziaria di istituzioni che rischiano sempre, in un regime di forte agitazione competitiva, di superare o forzare troppo i limiti di un “sano governo” del relativo settore? Oppure è un modo, semplicemente, per assecondare la strumentalità di una certa “forma” di quel governo, destinata ad operare su un terreno in cui le comunità accademiche di riferimento, più che autogovernarsi, dovrebbero vieppiù *indirizzarsi* verso orizzonti condivisi?

Si osservi, in proposito, che, in un contesto di autonomia delle istituzioni universitarie e accademiche, più che la ricerca di un modello organizzativo uniforme, avrebbe senso la predisposizione di soluzioni differenti da offrire alle deliberazioni delle rispettive comunità, a seconda della dimensione, da un lato, ma anche della fisionomia puntuale e delle

proiezioni scientifiche di chi ne fa parte, dall'altro. Senza dire del fatto – quello che dovrebbe emergere come il più sorprendente – che non pare in discussione il tema – veramente strategico per la competitività delle infrastrutture pubbliche del sapere – dell'applicazione agli Atenei delle ordinarie regole sui contratti pubblici.

Si tratta, in conclusione, di velocissime suggestioni. Che aiutano, tuttavia, ad alzare la visuale e a cercare metri di valutazione più certi, più riconoscibili e, per ciò solo, maggiormente metabolizzati e coerenti con quelle che non possono che essere meditate opzioni collettive sulla relazione che intendiamo debba esserci tra *potere e conoscenza*.

Maria d'Arienzo*

*La riforma del sistema di reclutamento universitario.
Prime riflessioni*

ABSTRACT

(ITA) Le innovazioni previste dal d.d.l. n. S. 1518 modificano profondamente l'attuale sistema di reclutamento dei docenti universitari. Le principali problematiche, su cui ci si soffermerà di seguito, concernono le nuove modalità di formazione delle commissioni di concorso, l'incidenza degli attuali criteri di valutazione della qualità della ricerca sulle procedure di selezione e l'efficacia delle misure proposte per favorire le procedure di mobilità interateneo.

(ENG) The innovations introduced by Bill No. S. 1518 profoundly reshape the current system for recruiting university professors. The main critical issues, which will be discussed below, concern the new procedures for appointing selection committees, the impact of existing research quality evaluation criteria on recruitment processes, and the effectiveness of the proposed measures to promote inter-university mobility.

KEYWORDS

(ITA) Riforma del sistema di reclutamento universitario; Abilitazione scientifica nazionale; Valutazione della qualità della ricerca.

(ENG) Reform of the university recruitment system; National scientific qualification; Evaluation of research quality.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le nuove modalità di formazione delle commissioni di concorso – 3. La valutazione della qualità della ricerca e i criteri ANVUR – 4. La mobilità interateneo.

1. *Premessa*

Desidero innanzitutto ringraziare il Prof. Maurizio Ricci, Presidente della *Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica* (CASAG), per aver promosso l'organizzazione di questa iniziativa che, come già è emerso dagli interventi di questa mattina, si sta rivelando davvero utile per esaminare e approfondire le principali criticità che pongono le recenti

* Professore Ordinario di Diritto Ecclesiastico, Diritto Canonico e Diritti Confessionali (IUS 11) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli. Presidente dell'Associazione dei docenti universitari della disciplina giuridica del fenomeno religioso (ADEC).

riforme del sistema di reclutamento e della *governance* universitaria. Ringrazio, inoltre, l'amico e collega Prof. Paolo Alvazzi Del Frate e il Prof. Antonio Carratta, Presidente della Conferenza Nazionale dei Direttori di Giurisprudenza e Scienze Giuridiche, nonché Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre che ci ospita.

Nel mio intervento mi concentrerò sulla riforma del sistema di reclutamento universitario con cui, come si evince dalla relazione illustrativa al d.d.l. n. S 1518¹, si è cercato di porre rimedio «all'altissimo numero di abilitati» e ai conseguenti «effetti distorsivi molto pesanti sulla programmazione strategica degli atenei»².

Mi soffermerò, in particolare, su tre aspetti.

Il primo concerne le nuove modalità di formazione delle commissioni di concorso per le procedure di reclutamento dei professori di prima e seconda fascia.

Il secondo riguarda l'incidenza sul nuovo sistema di reclutamento degli attuali criteri di valutazione della qualità della ricerca.

Infine, esaminerò alcune incongruenze che la riforma sembra presentare rispetto all'obiettivo di implementare le procedure di mobilità interateneo, ritenute necessarie per migliorare la qualità della ricerca e della didattica.

2. Le nuove modalità di formazione delle commissioni di concorso

In merito al primo punto, com'è noto, nelle intenzioni del legislatore con il sistema dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) si mirava a garantire che la valutazione della qualità scientifica dei candidati fosse ancorata a parametri quanto più possibile oggettivi, tra cui quello della misurazione "quantitativa" delle relative produzioni scientifiche.

Nel nuovo sistema, l'accesso alle procedure concorsuali, come già illustrato dal Prof. Baldassarre Pastore, sarà invece affidato a un meccanismo di autocertificazione dei requisiti minimi da parte del candidato, individuati per ciascun gruppo scientifico-disciplinare con

¹ Il d.d.l. n. S. 1518, recante "Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario", è stato approvato dal Senato il 9 dicembre 2025 ed è attualmente all'esame della Camera (d.d.l. n. C 2735).

² Relazione al d.d.l. n. S. 1518, presentato dal Ministro dell'Università e della Ricerca e comunicato alla Presidenza il 3 giugno 2025, p. 4, consultabile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01459425.pdf>.

decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca³. La valutazione della qualità della produzione scientifica dei candidati sarà pertanto espletata dalle Commissioni di concorso insediate presso i singoli atenei, senza più il filtro effettuato dalle Commissioni in sede di ASN e la necessità del soddisfacimento dei predeterminati standard quantitativi stabiliti dagli algoritmi ministeriali.

Rispetto al precedente modello si realizza indubbiamente un sostanziale ribaltamento di prospettiva, funzionale a perseguire quell'obiettivo, espresso nella relazione tecnica al d.d.l. n. S. 1518, di «deflazionare il cospicuo contenzioso al quale si è assistito nel corso dell'ultimo decennio»⁴ con il sistema dell'ASN, ritenuto responsabile di determinare «un aggravio [...] dei costi anche a spese della finanza pubblica»⁵.

Da tale punto di vista, la riforma senz'altro potrà realizzare la finalità di ridurre i costi sopportati dal Ministero dell'Università e della Ricerca per i contenziosi, ma difficilmente determinerà un complessivo effetto deflattivo dei ricorsi che saranno invece esperiti, e probabilmente in misura maggiore, nei confronti delle Commissioni incaricate delle procedure di reclutamento nelle specifiche istituzioni universitarie.

In attesa dei regolamenti che saranno adottati dai singoli atenei, difatti, un ruolo centrale nell'assetto delineato dalla riforma è attribuito al sistema dei concorsi su base locale, affidati a commissioni composte da un membro designato dall'ateneo e da quattro membri esterni selezionati mediante sorteggio⁶.

Per quanto concerne l'individuazione del commissario nominato dall'università che ha indetto la procedura, il d.d.l. prevede che la sua nomina debba avvenire tra i docenti di ruolo in servizio presso l'ateneo afferenti al “gruppo scientifico-disciplinare” di cui al bando di concorso, e non più al “settore scientifico disciplinare”, come era invece previsto nella formulazione originaria dell'art. 1, comma 2, n. 3 del d.d.l.⁷.

³ Art. 1, comma 1, d.d.l. n. S. 1518, con cui si modifica l'art. 16, comma 1 della l. n. 240 del 2010.

⁴ Relazione tecnica al d.d.l. n. S. 1518, p. 13, consultabile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01459425.pdf>.

⁵ Il sistema dell'ASN «ha dato luogo a numerosi contenziosi, con un aggravio dei procedimenti e dei costi anche a spese della finanza pubblica». *Ivi*, p. 11.

⁶ Per le procedure relative alle chiamate di professori di seconda fascia il d.d.l. prevede che tra i componenti della Commissioni vi siano almeno tre ordinari.

⁷ Il testo originario è stato modificato con il testo proposto dalla 7ª Commissione Permanente del Senato della Repubblica (Cultura e Patrimonio Culturale, Istruzione Pubblica, Ricerca Scientifica, Spettacolo e Sport), comunicato alla Presidenza il 22 ottobre 2025 (d.d.l. n. 1518-A). Il testo è consultabile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/>

Ne consegue che per i gruppi scientifico-disciplinari comprendenti più settori, potrà essere nominato dall'ateneo anche un commissario appartenente a un settore diverso da quello oggetto della procedura concorsuale. Ipotesi che per l'area 12 "Scienze giuridiche" si configura per i gruppi scientifico-disciplinari "*Diritto commerciale e della navigazione*" e "*Diritto dell'economia e dei mercati finanziari e agroalimentari*", ma che si rinviene anche per i gruppi scientifico-disciplinari di altre aree articolati in settori che, sebbene affini, presentano significativi elementi di differenziazione e specificità.

Per quanto riguarda, invece, la selezione dei membri delle Commissioni esterni all'ateneo, mi ricollego a quanto già rilevato dalla CASAG nel documento del 26 maggio 2025⁸ in relazione all'esigenza di integrare il sistema del sorteggio con un preventivo meccanismo di individuazione dei commissari in grado di garantirne non solo, naturalmente, la qualità scientifica, ma anche una maturata esperienza. E, in tal senso, ritengo che sia essenziale riflettere sulla necessità di non addivenire a un eccessivo abbassamento dei requisiti previsti sia per i candidati che per i commissari. Il sistema del sorteggio potrebbe, pertanto, essere temperato dalla previsione di un preventivo passaggio elettorale finalizzato a consentire un coinvolgimento responsabile delle comunità scientifiche nazionali di riferimento⁹.

Proprio uno dei punti di forza della riforma Gelmini (l. n. 240 del 2010) era stato, difatti, quello di favorire – grazie al consenso, il più ampio possibile, della comunità scientifica sulla qualità del candidato che il sistema dell'ASN presupponeva – un proficuo confronto e dialogo tra le diverse "anime" delle nostre discipline, contribuendo al superamento di quelle

PDF/PDFServer/BGT/01477006.pdf.

Rispetto all'originaria formulazione del d.d.l., al fine di consentire il reclutamento dei docenti di prima e seconda fascia anche nei settori scientifico-disciplinari ancora non presenti negli atenei, la CASAG, nel documento del 26 giugno 2025, aveva auspicato una riformulazione dell'art. 18, comma 1, lett. *b-bis*, n. 2 della legge n. 240 del 2010, mediante l'aggiunta dell'inciso «se questi sia presente». Cfr. CONFERENZA DELLE ASSOCIAZIONI SCIENTIFICHE DI AREA GIURIDICA, *Documento relativo al disegno di legge n. S. 1518 recante "revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario"*, 26 giugno 2025, p. 8, consultabile all'indirizzo: <https://www.roars.it/documento-casag-sulla-riforma-del-reclutamento/>, secondo cui: «Al fine di consentire il reclutamento anche in SSD non presenti negli atenei, la Commissione auspica una riformulazione dell'art. 18, comma 1, lett. *b-bis*, n. 2, prevedendo che il componente interno all'università che ha indetto la procedura, sia afferente al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso, se questi sia presente».

⁸ *Ivi*, p. 8.

⁹ *Ibidem*.

possibili derive patologiche che poteva presentare il sistema precedente.

3. *La valutazione della qualità della ricerca e i criteri ANVUR*

Passo ora al secondo punto del mio intervento.

La revisione del sistema di reclutamento dovrebbe necessariamente accompagnarsi a una riflessione sull'attuale sistema di valutazione della qualità della ricerca. E tale tema si intreccia con le recenti modifiche apportate all'*Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della Ricerca* (ANVUR) con il d.p.r. 7 gennaio 2026, n. 12, su cui si è già soffermato l'intervento del Prof. Rolando Tarchi nella prima sessione.

Il sistema dell'ASN è stato, infatti, ritenuto responsabile di indirizzare la produzione scientifica, sin dai percorsi di dottorato, verso il raggiungimento di "obiettivi quantitativi" anche in conseguenza degli stessi criteri di valutazione dei Corsi di Dottorato di Ricerca stabiliti dall'ANVUR¹⁰ in cui, ad esempio, al punto 2.7 della scheda-tipo di valutazione si dà esplicito rilievo alla pubblicazione di contributi scientifici da parte degli stessi dottorandi¹¹. Tali criteri, che potrebbero definirsi "premiali" della quantità della produzione scientifica, sembrano inquadarsi, tuttavia, in una prospettiva divergente rispetto al superamento del criterio quantitativo che costituisce uno dei principali obiettivi sottesi alla riforma del sistema di reclutamento.

Considerazioni in parte analoghe valgono anche per gli attuali criteri ANVUR di classificazione delle Riviste scientifiche e di Fascia A, da ultimo pubblicati nel dicembre 2023¹². Criteri principalmente imperniati sul controllo di requisiti di carattere formale – continuità,

¹⁰ Cfr. AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA, *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2026*, 26 marzo 2026, specialmente p. 177 ss., consultabile all'indirizzo: <https://www.anvur.it/it/dati-e-pubblicazioni/rapporto-anvur>.

¹¹ Il fac-simile di scheda di valutazione dei Corsi di dottorato di ricerca, approvata dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della Ricerca con la delibera del Consiglio Direttivo n. 26 del 13 febbraio 2023, è consultabile all'indirizzo: https://www.anvur.it/sites/default/files/2025-02/Scheda_di_valutazione_Dottorato_di_Ricerca_2023_02_13.pdf.

¹² Cfr. AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA, *Regolamento per la classificazione delle Riviste per le aree CUN 8a, 10, 11a, 12, 13 e 14*, approvato con delibera del Consiglio direttivo n. 306 del 21 dicembre 2023, consultabile all'indirizzo: <https://www.anvur.it/sites/default/files/2024-11/Regolamento-classificazione-riviste.pdf>.

accessibilità, regolarità – e che escludono dalla procedura di classificazione e di valutazione della scientificità le sole Riviste che presentano carattere bibliografico, informativo, professionale, promozionale, divulgativo o con contributi solo interni¹³. Di fatto, negli ultimi anni si è notevolmente ampliato il numero delle Riviste scientifiche di Fascia A¹⁴, riducendosi sostanzialmente la concreta utilità della classificazione ANVUR delle Riviste ai fini di una preventiva valutazione qualitativa della produzione scientifica dei candidati correlata alla sua collocazione editoriale.

4. *La mobilità interateneo*

Infine – e questo è il terzo e ultimo punto del mio intervento – l'esigenza di rafforzare la mobilità interateneo e internazionale, ritenuta necessaria per migliorare la qualità della ricerca e della didattica, costituisce uno degli obiettivi principali della riforma. Come è noto, nel corso degli anni, la mobilità dei docenti universitari è stata fortemente ridotta a seguito dell'entrata in vigore della riforma Gelmini (l. n. 240 del 2010) ed è indubbio che il sistema ancora vigente abbia contribuito in maniera decisiva alla tendenza alla «provincializzazione del nostro sistema universitario»¹⁵, stigmatizzata anche nel *Dossier* n. 499 del 26 giugno 2025 redatto dal *Servizio Studi del Senato della Repubblica – Ufficio ricerche nei settori della cultura, dell'istruzione, dell'Università e della ricerca*¹⁶.

Occorre tuttavia segnalare che l'art. 2 del d.d.l. n. S 1518 nella sua formulazione attuale non appare pienamente idoneo a realizzare la finalità appena richiamata. In particolare, la previsione dell'assenso obbligatorio dell'università di appartenenza del docente potrebbe rischiare, nella pratica, di limitare significativamente le esperienze di mobilità.

¹³ *Ivi*, art. 2, comma 3, lett. a), b), c), d), e), f).

¹⁴ L'elenco aggiornato dalle Riviste scientifiche di Fascia A è stato pubblicato, da ultimo, il 2 marzo 2026 ed è consultabile all'indirizzo: https://www.anvur.it/sites/default/files/2026-03/Riviste%20CLA_Area12_02032026.pdf.

¹⁵ Cfr. CONFERENZA DELLE ASSOCIAZIONI SCIENTIFICHE DI AREA GIURIDICA, *Documento relativo al disegno di legge n. S. 1518 recante “revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario”*, 26 giugno 2025, cit., p. 10.

¹⁶ SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI – UFFICIO RICERCHE NEI SETTORI DELLA CULTURA, DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Dossier n. 499 del 26 giugno 2025 sulla revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario*, p. 9, consultabile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1462293.pdf>.

Inoltre, con riferimento all'attribuzione annuale del Fondo di Finanziamento Ordinario, sarebbe opportuno prevedere che agli atenei nei quali si registri una mobilità in uscita di personale docente venga riconosciuta una quota finanziaria obbligatoria – e non meramente facoltativa – destinata a reintegrare la riduzione degli oneri stipendiali.

Infine, il d.d.l., pur modificando l'art. 24 comma 5 della l. 30 dicembre 2010, n. 240, lascia inalterata previsione del comma 6 del medesimo articolo e, dunque, l'operatività della relativa procedura di chiamata. In proposito, condividendo i rilievi della CASAG, si rivelerebbe particolarmente auspicabile una modifica della disposizione, accogliendo una tra le seguenti proposte:

- limitare l'utilizzo della procedura medesima per l'accesso al ruolo esclusivamente dei professori associati e nella misura massima del 25% del totale dei concorsi banditi per la stessa fascia di docenti nell'ateneo;
- prevedere un incremento nell'attribuzione del Fondo di Finanziamento Ordinario (nella quota c.d. variabile) a favore di quegli atenei che non ricorrano alla procedura di cui all'art. 24, comma 6, oppure ne limitino l'utilizzo nell'accesso al ruolo di professore associato nella misura massima del 25% dei concorsi banditi¹⁷.

Rispetto ai diversi profili della riforma del sistema di reclutamento mi limito a queste brevi considerazioni per restare nei tempi indicati, ringraziando tutti per questa importante occasione di riflessione e di confronto.

¹⁷ Cfr. CONFERENZA DELLE ASSOCIAZIONI SCIENTIFICHE DI AREA GIURIDICA, *Documento relativo al disegno di legge n. S. 1518 recante "revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario"*, 26 giugno 2025, cit., p. 10.

Gennaro Iasevoli*

La riforma dell'ASN: spunti di riflessione

ABSTRACT

(ITA) Il contributo analizza il progetto di riforma dell'Abilitazione Scientifica Nazionale alla luce delle principali criticità emerse nell'applicazione del modello vigente e delle più recenti proposte di revisione normativa. L'attenzione si concentra, in particolare, sulla necessità di riequilibrare i criteri di valutazione, superando una lettura prevalentemente quantitativa della produzione scientifica e valorizzando, accanto alla ricerca anche la didattica, la terza missione e l'impegno istituzionale. L'analisi si sofferma inoltre sul ruolo delle commissioni, sulla coerenza tra profilo scientifico e composizione valutativa, sul tema della mobilità accademica e sulla funzione del formulario standard quale strumento di regolazione delle procedure. In tale prospettiva, si sostiene l'esigenza di un impianto valutativo fondato su criteri qualitativi, eticamente fondato e coerente con una nozione sostanziale di merito, capace di prevenire fenomeni distortivi e di rafforzare la credibilità del sistema di reclutamento universitario.

(ENG) This contribution examines the proposed reform of the Italian National Scientific Qualification (ASN) in light of the main critical issues that emerged from the implementation of the current model and the most recent reform proposals. The analysis focuses on the need to rebalance evaluation criteria, moving beyond a predominantly quantitative reading of scientific output and properly recognizing, alongside research, teaching, third mission activities, and institutional service. It also addresses the role of evaluation committees, the consistency between scientific profiles and committee composition, academic mobility, and the function of the standard evaluation form as a regulatory tool within assessment procedures. From this perspective, the paper argues for a more transparent and ethically grounded evaluation framework, consistent with a substantive notion of merit, capable of preventing distortive effects and strengthening the credibility of the academic recruitment system.

KEYWORDS

(ITA) Valutazione della ricerca; Merito accademico; Reclutamento universitario; Innovazione e responsabilità

(ENG) Research Evaluation; Academic Merit; University Recruitment; Innovation and Accountability

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La nostra posizione sul decreto di riforma dell'ASN – 3. Conclusioni.

* Ordinario di Economia e gestione delle imprese, Lumsa. Presidente di AIDEA, Accademia Italiana di Economia Aziendale

1. *Premessa*

Desidero, anzitutto, esprimere un sentito ringraziamento per questo invito, che considero particolarmente significativo. Esso, infatti, non solo conferma, ma ulteriormente consolida la collaborazione ormai pluriennale tra le aree Anvur 12, 14 e 13B, che negli ultimi mesi si è rafforzata anche grazie al lavoro comune sviluppato su questi temi. Ritengo che questo rappresenti, di per sé, un segnale molto positivo.

2. *La nostra posizione sul decreto di riforma dell'ASN*

Vorrei richiamare, a questo proposito, un passaggio molto recente quando abbiamo trasmesso alla Camera alcune proposte emendative, tenendo naturalmente conto delle modifiche intervenute nel passaggio dal Senato alla Camera. Con l'occasione devo condividere che alcuni aggiornamenti, in linea con le nostre proposte, sono stati conseguiti rispetto alla prima bozza di decreto presentata dal Senato. Non intendo attribuirne automaticamente il merito alle nostre sollecitazioni, ma è indubbio che taluni esiti si collochino in una direzione coerente con le aspettative che avevamo espresso.

Il primo concerne i parametri oggetto di valutazione. In più occasioni abbiamo sottolineato la centralità della didattica, così come, ovviamente, quella della ricerca, che resta elemento costitutivo della funzione accademica. Tuttavia, appare altrettanto evidente che la realtà odierna degli atenei richiede di riconoscere adeguatamente anche altre dimensioni dell'attività universitaria. Mi riferisco, in particolare, agli incarichi istituzionali e alle attività di terza missione, che in molti contesti assumono un rilievo crescente e che, non a caso, risultano oggi valorizzati anche nella logica complessiva dell'ASN.

Rispetto alla prima versione del provvedimento, presentata nel maggio dello scorso anno, il testo finale approvato dal Senato contiene alcuni elementi di indubbio avanzamento: penso, ad esempio, alla maggiore attenzione riservata alla didattica, alla previsione di una prova didattica, nonché alla valorizzazione del momento del colloquio orale. Si tratta di aspetti importanti, che tuttavia, a nostro avviso, necessitano ancora di essere ulteriormente rafforzati.

Un secondo tema di particolare rilievo riguarda la composizione e il

ruolo delle commissioni. Senza entrare qui nel dettaglio delle proposte specifiche da noi formulate, vorrei richiamare un profilo di carattere più generale. Non possiamo mettere in discussione, in linea di principio, la capacità della comunità accademica di esprimere valutazioni serie, ponderate e obiettive. Il ruolo delle commissioni, anche quando esse siano definite attraverso meccanismi intermedi di selezione, resta dunque essenziale.

Ciò detto, il tema delle commissioni deve essere affrontato anche in una prospettiva sistemica. L'attuale modello consente di definire un profilo mediante il richiamo alle parole chiave del settore scientifico-disciplinare o del gruppo scientifico-disciplinare. Tuttavia, la successiva estrazione dei commissari può avvenire su basi non perfettamente coincidenti con quel profilo. Si può così determinare una discrasia tra l'oggetto scientifico prevalente della procedura e le competenze specifiche dei commissari effettivamente individuati. Si tratta di un elemento che merita attenzione, perché incide direttamente sulla coerenza e sulla qualità della valutazione.

Un ulteriore profilo che abbiamo ritenuto fondamentale concerne il tema della mobilità, che rappresenta un fattore qualificante del sistema universitario ed è strettamente connesso al principio della qualità. Su questo punto avevamo proposto che fosse previsto in modo esplicito un fondo ministeriale destinato a sostenerla. La formulazione attualmente adottata, laddove afferma che tale sostegno "può" essere previsto, appare però troppo debole. A nostro avviso, su una questione di questa importanza sarebbe necessario adottare una previsione più vincolante e più chiara.

Vi è poi un nodo particolarmente delicato, sul quale credo sia necessario soffermarsi con precisione. Nell'impianto attualmente delineato emergono due passaggi distinti: da un lato, i requisiti minimi, oggetto di autocertificazione; dall'altro, il formulario standard, destinato a costituire lo strumento operativo per la valutazione da parte delle commissioni.

Per quanto riguarda i requisiti minimi, il dibattito è aperto ed è certamente interessante. Tuttavia, proprio perché si tratta di requisiti minimi, essi non possono trasformarsi, nemmeno implicitamente, in un sistema che premi in modo automatico l'accumulazione quantitativa delle produzioni. Uno dei principali effetti distorsivi generati dall'ASN, almeno in alcuni settori, è consistito proprio nella tendenza a far prevalere la quantità sulla qualità. Si è finito talvolta per ritenere che una produzione numericamente molto elevata costituisca, di per sé, indice di maggiore qualificazione scientifica, anche oltre la soglia dei requisiti richiesti.

Questo punto merita una riflessione molto seria. Non è accettabile che il soddisfacimento di una soglia minima si trasformi, nella prassi, in

una competizione puramente quantitativa. Il rischio, altrimenti, è quello di incentivare comportamenti opportunistici e, in alcuni casi, persino non eticamente corretti.

Analoga attenzione deve essere riservata al formulario standard. Esso costituirà, verosimilmente, il principale strumento attraverso cui le commissioni saranno chiamate a esaminare i singoli candidati. Proprio per questo dovrà essere costruito con grande equilibrio. Da un lato, esso dovrebbe consentire di valorizzare parametri coerenti con le strategie dei dipartimenti e degli atenei, con la loro organizzazione e con le linee di indirizzo che li caratterizzano. Dall'altro lato, non potrà essere eccessivamente analitico o prescrittivo, poiché ciò rischierebbe di determinare una profilazione troppo puntuale della procedura, fino quasi a prefigurarne l'esito.

Occorre dunque evitare sia l'indeterminatezza, sia l'eccesso opposto di dettaglio. Ma soprattutto occorre che il formulario sia strutturato in modo tale da intercettare e contenere i comportamenti distorsivi. In questo senso, il principio guida deve restare quello della qualità.

Come AIDEA abbiamo aderito, un anno fa, a COARA, e proprio per questo riteniamo necessario ribadire con forza che la valutazione non può essere ridotta a una sommatoria di indicatori quantitativi. Consentitemi, su questo, una formulazione volutamente provocatoria: accanto ai criteri minimi, dovrebbe forse essere possibile riflettere anche sull'introduzione di una qualche forma di criteri massimi, o comunque di correttivi idonei a impedire che determinate anomalie quantitative vengano automaticamente lette come indice di superiore qualità scientifica.

Vorrei richiamare un esempio concreto di distorsione che si è manifestata soprattutto nelle aree non bibliometriche: mi riferisco al tema del numero degli autori. Le nostre discipline appartengono a una tradizione nella quale la monografia individuale ha storicamente rappresentato una forma tipica e qualificante di produzione scientifica. Oggi, invece, anche in settori non bibliometrici, si osserva la comparsa di lavori con un numero molto elevato di coautori, fenomeno che non sempre appare coerente con la tradizione metodologica e culturale delle diverse aree scientifiche. Anche questo è un profilo che merita attenzione, perché richiama ancora una volta la necessità di una valutazione autenticamente qualitativa.

È infatti necessario che il sistema sia in grado di riconoscere e valutare quei casi in cui la sovrapproduzione, o comunque la produzione ipertrofica rispetto agli standard fisiologici di un settore, costituisca non un punto di forza, ma un possibile elemento di criticità. Questo spazio di valutazione deve essere lasciato ai formulari e, soprattutto, alle commissioni, le quali

devono poter entrare nel merito di tali situazioni.

Se non si interviene su questi aspetti, il rischio è evidente: il nuovo modello di reclutamento finirebbe per riprodurre, e forse amplificare, alcune delle distorsioni generate dal precedente assetto dell'ASN. Proprio per questo il formulario dovrà essere elaborato con particolare attenzione.

Esso dovrà inoltre considerare, in modo equilibrato, tutte e quattro le grandi aree di valutazione: ricerca, didattica, terza missione e impegno istituzionale. Sarà poi compito delle commissioni calibrare, caso per caso, il peso relativo di tali dimensioni, in funzione del profilo e del contesto della procedura.

3. Conclusioni

In conclusione, ritengo che nel confronto tra CUN, ANVUR e Ministero si giochi una partita decisiva. Il punto non è soltanto garantire una costante crescita della qualità scientifica – che costituisce, naturalmente, l'obiettivo di fondo – ma anche evitare quei fenomeni distorsivi che, nel corso degli anni, hanno progressivamente indebolito la credibilità del modello ASN.

Per questa ragione, ritengo che oggi sia necessario ricercare un equilibrio autentico tra evoluzione, innovazione e responsabilità istituzionale, ma anche ricondurre il sistema entro parametri di comportamento corretti, trasparenti ed eticamente sostenibili. Solo in questo modo sarà possibile assicurare una valutazione seria, equa e realmente fondata sul merito, nell'interesse delle istituzioni accademiche e, soprattutto, delle nuove generazioni di studiosi.

AIDEA, che rappresenta la comunità degli studiosi delle discipline economico-aziendali fin dal 1813, anno della sua fondazione, ha sempre dedicato particolare attenzione all'etica, alla responsabilità istituzionale e naturalmente anche un sostegno ai giovani ricercatori. Ecco perché, insieme ai colleghi delle altre aree scientifiche, continueremo a sostenere in tutte le sedi i nostri principi.

Maurizio Ricci*

*Il reclutamento dei docenti:
quale futuro per il sistema universitario?*

ABSTRACT

(ITA) Nell'articolo l'Autore analizza il d.d.l., approvato dal Governo e all'esame del Parlamento, sul reclutamento dei docenti universitari. Dopo aver analizzato le finalità, l'Autore esamina i contenuti essenziali del nuovo sistema, basato solo sul livello locale, al contrario di quello vigente, articolato su due ambiti (nazionale e locale). Infine, suggerisce alcune modifiche per migliorarne il contenuto, evitando così una minore qualità scientifica nel selezionare i nuovi professori.

(ENG) In this paper, the author analyzes the bill, promoted by the Government and currently under discussion in the Chamber of Deputies, to reform the recruitment of university professors. After analyzing the rationale behind the reform, the author first examines its content, highlighting the significant change in the new competitive examination structure, which is based exclusively on the local level, unlike the current two-level system (national and local). He then proposes changes to avoid the potential challenges of a purely local system for selecting professors and researchers.

KEYWORDS

(ITA) Reclutamento; Docenti universitari; Comunità scientifica.

(ENG) Recruitment, University professors, Scientific community.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Premesse sintetiche sul d.d.l. e la vigente disciplina sul reclutamento – 3. Le ragioni del Governo per la revisione legislativa e le criticità del vigente sistema concorsuale – 4. I profili essenziali del d.d.l.: la selezione dei professori e dei ricercatori universitari – 5. Segue: la mobilità interateneo – 6. Alcune proposte correttive del d.d.l. governativo: le fonti di disciplina e l'abrogazione dell'ASN – 7. Le modalità di formazione delle commissioni nelle nuove procedure concorsuali – 8. Una vecchia e nuova questione: la procedura valutativa ex art. 24 l. n. 240/2010 – 9. La mobilità interateneo. 10. Alcune osservazioni finali.

1. *Introduzione*

Dopo aver ascoltato le tre relazioni del mattino dei Proff. Baldassarre Pastore, Rolando Tarchi e Carla Masi Doria, a cui hanno fatto seguito

* Presidente CASAG (Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica).

alcuni interventi programmati dei Proff. F. Cortese, G. Scognamiglio, Paolo Alvazzi del Frate, Maria d'Arienzo, Renato Balduzzi e Aldo Sandulli su interessanti e diversi profili problematici del sistema universitario, pare opportuno allargare la nostra visuale, finora seguita, quali esponenti dell'area giuridica.

Di qui la scelta di promuovere una tavola rotonda con la partecipazione sia di chi svolge un rilevante ruolo istituzionale quale Presidente del CUN, Prof. Antonio Pedone o quale Presidente dell'ANVUR, Prof. Antonio Uricchio, sia di chi è presidente di Associazioni di secondo livello, di aree differenti dalla nostra ma alle quali siamo fortemente legati non solo per la feconda collaborazione sviluppatasi nel corso degli ultimi anni, ma anche per la comune appartenenza all'ambito umanistico.

Nel primo caso il riferimento è al Prof. Gennaro Iasevoli, Presidente dell'AIDEA (area 13 B) e al Prof. Francesco Amoretti, Presidente della Consulta di Scienze Politiche e Sociali (area 14), negli altri casi intendo rivolgermi ai Proff. Adriano Fabris, Presidente dell'area 11 e Giuseppe Travaglini, Coordinatore di Casa-Econ (area 13 A), con i quali intendiamo sviluppare un sempre più intenso rapporto di collaborazione sulle politiche universitarie. Spiace soltanto che il Prof. Marco Mancini, Segretario Generale del MUR, non abbia potuto partecipare per improrogabili impegni istituzionali, perché così si sarebbe completato il quadro, ascoltando le finalità del MUR nell'ampio processo di modifiche legislative che si intende realizzare.

Nell'economia dell'intervento pomeridiano non è mia intenzione intervenire sui differenti profili del sistema universitario, investiti in questa legislatura – su iniziativa del Governo *pro-tempore* e del suo Ministro competente, sen. Anna Maria Bernini – da una pluralità di interventi normativi, che hanno già profondamente modificato il previgente assetto legislativo (ANVUR) o sono sul punto di farlo, come nel caso del reclutamento universitario “*Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario*”, approvato dal Consiglio dei ministri il 19 maggio 2025¹.

Nell'ambito del processo di revisione normativa in atto va altresì ricordata un'importante disposizione legislativa², con la quale, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, il Governo è autorizzato a emanare uno o più decreti legislativi su un'area particolarmente ampia del sistema universitario (dall'organizzazione e dalla *governance* delle università al riordino del reclutamento dei docenti universitari,

¹ D.d.l. S. n. 1518, ora A. C. n. 2735.

² Art. 20, Legge delega 10 novembre 2025, n. 167.

dall'internazionalizzazione e da una maggiore attrattività degli atenei al riassetto dello stato giuridico ed economico dei professori, dall'autonomia didattica al sostegno al diritto allo studio), anche se nello stesso articolo non sono indicati i principi e i criteri direttivi, richiesti dall'art. 76 Cost.

Premetto anche che non desidero entrare nel merito di due profili: il primo è stato già molto ben analizzato questa mattina nell'articolata e critica disamina comparata del Prof. Rolando Tarchi³, secondo cui nel complesso l'ultima revisione legislativa⁴ ha in parte ridimensionato la natura di *Authority* indipendente, che dovrebbe possedere l'Agenzia per assolvere al meglio le funzioni di organo indipendente rispetto al MUR nel campo fondamentale della valutazione della ricerca scientifica, discostandosi così da alcuni dei più innovativi modelli presenti in Europa. Così come non affronterò l'altro tema, ben analizzato dalla Prof.ssa Carla Masi Doria, che si è occupata di una problematica di estrema rilevanza⁵, rispetto alla quale le proposte di modifica non sono state ancora esplicitate dal Governo, con un maggiore grado di difficoltà, quindi, nel prospettare le possibili, future linee di tendenza in assenza di un testo normativo.

Non altrettanto può dirsi, invece, per il tema del reclutamento dei professori universitari, in quanto siamo in presenza di un orientamento ben preciso, delineato nel d.d.l., approvato dal Governo (19 maggio 2025) e ora alla Camera, prima modificato al Senato rispetto al testo originario su alcuni profili da parte di una Commissione ristretta, che ha introdotto sì alcuni mutamenti, nessuno dei quali però stravolge l'ordito iniziale e, quindi, le finalità complessive. Proprio questo tema è stato oggetto della bella relazione del Prof. Baldassarre Pastore⁶, che ha sottolineato i profili di criticità del d.d.l. in esame nel far venir meno anche l'ultimo argine al localismo e alla perdita di unitarietà della disciplina nazionale sui concorsi universitari sulla scorta di una 'fraitesa' autonomia, ponendo le singole università in condizione di mettere a rischio le libertà di ricerca e di didattica⁷, con un'ulteriore frammentazione dello stato giuridico pubblicistico, già condizionato dalla legge n. 240/2010, con cui si è demandato impropriamente – secondo i noti principi costituzionali – settori importanti della sua disciplina ai regolamenti di ateneo.

³ R. TARCHI, *La riforma dell'ANVUR nel quadro dei sistemi europei di valutazione: arretramento o emancipazione?*, in q. volume.

⁴ D.P.R. 7 gennaio 2026, n. 12.

⁵ C. MASI DORIA, *Il sistema di governance degli atenei: quale riforma?*, in q. volume.

⁶ B. PASTORE, *La riforma del reclutamento tra autonomia universitaria e obbligo costituzionale del pubblico concorso*, in q. volume.

⁷ Art. 33, comma 1, Cost.

2. Premesse sintetiche sul d.d.l. e la vigente disciplina sul reclutamento.

In riferimento al descritto d.d.l. sono stati approvati diversi documenti da parte di associazioni scientifiche, tra i quali in ambito giuridico va ricordato quello della CASAG, a cui aderiscono le relative associazioni dell'area 12, poi sottoscritto con integrazioni anche da AIDEA e dalla Consulta di Scienze Politiche e Sociali.

Prima di analizzare il contenuto della riforma e nei limiti del lavoro, è opportuno fare una duplice premessa, senza approfondirne i relativi profili.

Riformare il sistema di reclutamento della docenza non riguarda solo gli 'addetti ai lavori', ma coinvolge l'intera collettività nazionale per gli indubbi effetti non solo sul modello di università (in termini di ridefinizione della ricerca, della didattica, dell'internazionalizzazione e della terza missione...), ma anche per le fondamentali ripercussioni sull'economia e sullo sviluppo socio-culturale del Paese.

Qualsiasi sistema di selezione dei professori e dei ricercatori può essere ovviamente modificato, in quanto le leggi possono essere cambiate per far fronte a nuove esigenze, ma sempre con un obiettivo imprescindibile: migliorare la 'qualità' nella scelta dei nuovi docenti. Infatti, come è noto ed è stato confermato da una pluralità di ricerche anche internazionali, esiste un ineludibile nesso tra il sistema di reclutamento, che rappresenta l'architrave della ricerca scientifica, e il ruolo dell'università, quale volano indispensabile per lo sviluppo economico. Se si peggiora la qualità della selezione dei docenti, diminuisce la stessa qualità della ricerca scientifica con il ridimensionamento del prodotto interno lordo anche perché – come è noto – la ricerca di base è svolta quasi prevalentemente dagli atenei e quella applicata in larga misura.

In un processo di revisione legislativa bisogna altresì considerare alcuni limiti, che in passato hanno inciso sullo sviluppo delle università, alcuni in parte ancora oggi presenti, altri in parte fortunatamente in fase di superamento (i limiti del potere di cooptazione, specie se strettamente correlato a forme di nepotismo/familismo a scapito del merito scientifico; lo spirito di corpo; le interferenze 'indebite' della politica; lo scarso ruolo della componente femminile, per lungo tempo considerata 'indesiderabile' nell'accademia sulla base di infondati pregiudizi...).

Quanto alla seconda premessa, vanno sinteticamente ricordati i vincoli costituzionali all'interno dei quali si inserisce qualsiasi modifica normativa sul reclutamento dei docenti.

Reclutamento e progressioni di carriera rappresentano due profili

fondamentali del sistema universitario alla luce delle disposizioni della Costituzione, che sanciscono, quasi in modo circolare, da un lato, un'ampia libertà nello svolgimento della didattica e della ricerca⁸; da un altro, la garanzia dell'autonomia a favore delle istituzioni accademiche mediante specifici ordinamenti⁹, il cui processo di attuazione è stato avviato tardivamente solo nell'ultimo quarantennio¹⁰.

Proprio la descritta legge sull'autonomia universitaria impone agli atenei – né avrebbe potuto essere diversamente – l'obbligo di osservare le norme sullo stato giuridico del personale docente e ricercatore¹¹, norme che – pur con precisi limiti legislativi – non sono soggette a delegificazione in ossequio al prevalente principio, sancito dall'art. 97 Cost., anche alla luce dei canoni di eguaglianza, di trasparenza e di imparzialità nell'accesso agli uffici pubblici¹².

Come è noto, secondo la giurisprudenza costituzionale, il principio di riserva di legge sullo stato giuridico del personale docente è funzionale anche a garantire quell'ampia libertà nello svolgimento della ricerca e della didattica secondo l'art. 33, già citato: il tutto va inquadrato nell'ambito dell'autonomia universitaria¹³.

Rispetto ai diciassette interventi legislativi succedutisi dopo la prima legge Casati¹⁴, introdotta dal Regno di Sardegna ed estesa all'Italia unita con successivi provvedimenti legislativi, il fulcro della vigente legislazione è rappresentato dalla legge Gelmini¹⁵, con cui si sono modificati i principali profili del sistema universitario.

Quanto alle modalità concorsuali, vanno ricordate le due distinte fasi della sua regolamentazione.

La prima è a livello nazionale: il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN) di prima o di seconda fascia da parte dei candidati, purché in possesso di determinati requisiti scientifici (quanto meno due dei tre cd. valori-soglia)¹⁶, è attribuito da una commissione di

⁸ Art. 33, comma 1, Cost.

⁹ Art. 33, comma 6, Cost.

¹⁰ L. 8 maggio 1989, n. 168.

¹¹ Art. 16, comma 4, lett. d), L. 9 maggio 1989, n. 168.

¹² Art. 51, comma 1, Cost.

¹³ *Ex multis* cfr. Corte cost. 14 maggio 1985, n. 145 e Corte cost. 11 febbraio 1988, n. 107.

¹⁴ R. D. L. vo 13 novembre 1859, n. 3725, nonché cfr. sia il primo regolamento generale del Ministro Mamiani del 20 ottobre 1860, sia il secondo regolamento Matteucci (R. D. 14 settembre 1862, n. 842).

¹⁵ L. 30 dicembre 2010, n. 240.

¹⁶ Art. 5, comma 5, Decreto Direttoriale MUR 27 ottobre 2023, n. 1796.

cinque componenti, sorteggiati tra tutti i professori ordinari di un settore concorsuale¹⁷, in possesso di una più elevata qualificazione scientifica rispetto ai candidati¹⁸.

All'inizio, l'ASN aveva una durata temporale di sei anni; poi – quasi in un progressivo, ma inarrestabile 'crescendo rossiniano' – è stata estesa a nove, aumentata a dieci, innalzata in seguito a undici e, infine, a dodici in virtù di una pluralità di modifiche legislative¹⁹. Gli effetti dell'estensione della durata temporale dell'ASN sono stati molteplici.

Si è così privata di ogni significatività la valutazione della produzione scientifica, basata sul possesso dei valori-soglia in un certo arco temporale, finalizzata a verificare il permanere di certi requisiti fino allo svolgimento delle procedure di chiamata.

Se l'incremento nella sua durata temporale è stato motivato anche dal crescente ed elevato numero di abilitati²⁰ e dalle esigue possibilità per molti di loro di partecipare con successo a procedure concorsuali locali, a causa dei limitati punti organico assegnati ogni anno dal MUR agli atenei sulla base del *turn-over* del personale docente e tecnico-amministrativo e dell'attribuzione del FFO, di fatto, si è profondamente modificata la natura stessa dell'ASN, così come era stata prefigurata *ab origine*. Infatti, il legislatore del 2010 ipotizzava una sua limitatissima 'spendibilità', oltre alle procedure concorsuali: il suo uso, come titolo preferenziale²¹, per l'attribuzione dei contratti di insegnamento²².

Di fatto, però, con il raddoppio della validità temporale dell'ASN, le

¹⁷ Art. 16, comma 1, lett. *f*), L. n. 240/2010.

¹⁸ Art. 16, comma 1, lett. *h*).

¹⁹ Cfr. l'ultima modifica sulla durata temporale dell'ASN introdotta dall'art. 6, comma 8-*sexies*, D. L. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni nella L. 24 febbraio 2023, n. 14.

²⁰ Secondo il CUN (*Abilitazione scientifica nazionale: analisi dei risultati dei bandi 2012-2013, 2016 e 2018*, Adunanza del 20 aprile 2023, 4 ss.), rispetto a 161.480 candidati il numero degli abilitati è stato pari a 83.326 unità, di cui quelli interni al sistema universitario sono stati 42.562. Gli abilitati, chiamati a posti di professore di prima o seconda fascia, sono stati solo 25.811, di cui un quarto circa quali professori ordinari e il resto come professori associati. Non esistono, invece, dati ufficiali fino a oggi. Sulla base di una stima, basata sui citati dati e di quelli UnRets-Net e Cineca, detratto chi ha già preso servizio quale professore di ruolo ed eliminato dal calcolo chi abbia ottenuto più di un'ASN, gli abilitati complessivi oscillerebbero tra gli 85.000 e i 95.000. Di questi sarebbero entrati in ruolo tra i 25.000 e i 30.000, con un tasso di conversione tra il 28% (professori ordinari) e il 32% (professori associati).

²¹ Art. 16, comma 3, lett. *n*).

²² Art. 23, comma 2.

mere aspettative degli abilitati si sono trasformate quasi in un 'diritto' (in senso atecnico) a fruire di un successivo sbocco concorsuale, che molto spesso non è stato né imminente, né tanto meno certo per il futuro, proprio in virtù dell'elevato numero di abilitazioni *medio tempore* concesse e delle scarse facoltà assunzionali degli atenei.

Nella seconda fase dell'ASN, limitata non solo ai candidati in possesso di abilitazione ma aperta anche ad altri candidati (professori di ruolo e studiosi impegnati all'estero in attività di ricerca o di insegnamento universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando)²³, la procedura concorsuale decentrata è decisa da una commissione a composizione variabile (da tre a cinque membri), a seconda dei differenti regolamenti di ateneo²⁴.

Molto spesso non si sono nemmeno chiarite le modalità di svolgimento del sorteggio dei commissari quanto a osservanza dei canoni basilari di trasparenza e di imparzialità: il che ha reso molto spesso la sua effettuazione un processo alquanto 'opaco' e si è consentita una regolamentazione decentrata delle procedure concorsuali a 'macchia di leopardo' con un'improvvida devoluzione alla fonte regolamentare degli atenei di profili che, invece, avrebbero dovuto essere disciplinati dalla fonte legale, dando origine spesso a normative regolamentari anche *contra legem*, peraltro su un istituto (il reclutamento, un elemento essenziale dello stato giuridico dei docenti), soggetto a riserva di legge e senza che la stessa legge abbia autorizzato la fonte secondaria a disciplinarla.

Infine, va ricordato un ulteriore tassello del *puzzle* in merito alle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali a livello decentrato. Come è noto, la legge Gelmini ha introdotto, quale regola generale, la partecipazione di tutti i potenziali candidati in possesso di ASN o di studiosi impegnati all'estero con *curriculum* equivalente a quello del bando emanato: la cd. procedura selettiva²⁵.

Inoltre, ma solo ed esclusivamente quale eccezione rispetto a quella precedente, ha consentito una seconda modalità, quella cd. valutativa, prevedendo in questo caso la partecipazione dei candidati in possesso di ASN, purché incardinati nell'ateneo che ha emanato il bando²⁶.

Nella prassi, specie per i settori concorsuali di più piccole dimensioni e/o negli atenei non solo piccolo-medi ma anche grandi, la partecipazione

²³ Art. 18, comma 1, lett. *b*).

²⁴ Art. 18, comma 1.

²⁵ Art. 18, comma 1, lett. *b*).

²⁶ Art. 24, comma 6.

alle procedure concorsuali è stata limitata a una sola persona, oppure, anche nell'ipotesi di più candidati, è stato favorito quello interno in genere in virtù del minor costo derivante dalla sua chiamata rispetto a quello dei concorrenti non incardinati nello stesso ateneo, con un ridimensionamento – spesso qualitativo – del profilo scientifico del vincitore.

Con il d.d.l. in esame si corre il rischio di aggravare ulteriormente il localismo, anche perché la selezione sarebbe svolta integralmente a livello decentrato senza nessun ruolo significativo delle comunità scientifiche nazionali, che, quanto meno nel vigente sistema, attribuiscono l'ASN con una commissione nazionale e in quello previgente partecipavano direttamente alla scelta degli 'idonei' con un sistema misto (elezione dei commissari e poi loro sorteggio o viceversa, a seconda della tipologia concorsuale (professore ordinario o associato)).

Peraltro, la diffusione del localismo è molto più sviluppata di quanto possa apparire a una prima analisi della vigente normativa. Infatti, l'attuale disciplina consente alle università di utilizzare le procedure valutative fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo, banditi con quelle selettive²⁷.

La locuzione 'parità di risorse' può indurre in errore un osservatore poco attento, che potrebbe ipotizzare nella descritta espressione una parità numerica di procedure. Invece, per esempio, per un posto di professore ordinario bandito *ex art.* 18, se ne possono bandire ben tre *ex art.* 24, peraltro con un residuo di un decimo di punto organico.

Si comprende perciò come la previsione normativa e la rigidità del meccanismo finanziario, che non è modificato in alcun modo dal d.d.l. in esame, favoriscano (e favoriranno) in misura cospicua l'emanazione di bandi riservati solo ai candidati interni. Peraltro, solo in una percentuale molto bassa (7%), i concorsi banditi *ex art.* 18 si sono conclusi con l'assunzione di professori esterni all'ateneo, che ha emanato il bando.

Quindi, nella prassi e a prescindere da alcuni atenei, contrari al ricorso a questa tipologia concorsuale specie per l'istituzione di posti di professore ordinario, di fatto, da un punto di vista numerico, l'eccezione ha rappresentato e sta rappresentando la regola con un singolare e inopinato ribaltamento della disciplina legale. Alla diffusione della descritta prassi hanno contribuito, in riferimento ai ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN di seconda fascia, anche gli specifici finanziamenti ministeriali sia per i primi tre anni di applicazione della legge Gelmini²⁸ sia

²⁷ Art. 24, comma 6.

²⁸ Art. 29, comma 9.

successivamente²⁹, una vera e propria *ope legis* formalmente non dichiarata, ma garantita di fatto.

Oltre che per i professori associati, anche per i professori ordinari spesso si sono trasformate le procedure valutative in ‘concorsi riservati’ con la partecipazione di un solo candidato: difficile risultare perdenti in una procedura simile, il che conferma una regola spesso osservata in Italia, secondo cui non vi sia nulla di più definitivo del transitorio.

A prescindere dalle facili battute, le norme innanzi indicate hanno accentuato il processo di provincializzazione nella selezione dei professori universitari, aggravando quello del precedente sistema concorsuale e hanno limitato moltissimo la mobilità interateneo, facendo sì che sempre più frequentemente un docente sviluppi tutto il suo percorso di carriera all’interno di uno stesso ateneo: dal dottorato di ricerca al ruolo di professore ordinario.

Una conferma empirica, fornita dai dati ufficiali, è ricavabile dall’oggettiva limitatezza delle chiamate ‘dall’esterno’ per la fascia dei professori ordinari e associati (rispettivamente il 4,4% e il 14,2% nel periodo 2008-2017)³⁰.

Sempre a conferma dello sviluppo di carriera prevalentemente interno allo stesso ateneo, si può far riferimento anche all’andamento delle assunzioni dei ricercatori di tipo b), la cui provenienza, pur cospicua, è stata per due terzi del totale interna agli atenei³¹.

Seppur sia indubbio che il vigente sistema di reclutamento, così come quello immediatamente precedente, abbiano determinato il diffondersi del fenomeno del localismo anche a causa dei limitati punti organico disponibili, dovuti all’entità del FFO man mano erogato dal MUR, va comunque ricordato che in entrambi i casi vi è sempre stato un filtro preliminare delle comunità scientifiche nazionali con la scelta dei componenti delle commissioni mediante il sistema misto sorteggio/elezione o viceversa oppure sorteggio secco a differenza di quello che sembra essere, invece, ora l’intento del legislatore *de iure condendo*.

²⁹ Cfr. i DD.MM. MUR 14 maggio 2020, n. 83 e 6 maggio 2022, n. 445, con cui si sono attribuite risorse finanziarie così mirate a favore degli atenei pubblici in misura esattamente pari rispetto al numero reale dei ricercatori a tempo indeterminato in possesso di ASN.

³⁰ Secondo il rapporto dell’ANVUR, *Sintesi. Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023*, 21 giugno 2023, p. 96 ss.

³¹ CORTE dei CONTI, *Rapporto sul sistema universitario*, maggio 2025, p. 97.

3. Le ragioni del Governo per la revisione legislativa e le criticità del vigente sistema concorsuale

Le motivazioni, sottese all'approvazione del d.d.l. governativo sul reclutamento, sono diverse anche sul piano della loro effettiva rilevanza, anche se non sembrano tenere sempre in sufficiente considerazione tutti i profili critici del vigente sistema.

Tra queste vanno ricordate la forte asimmetria nelle procedure di giudizio e di valutazione degli aspiranti docenti tra i differenti atenei, che ha prodotto un rilevante contenzioso amministrativo a livello, sia nazionale³² sia decentrato, con un aggravio dei procedimenti e dei costi a spese della finanza pubblica; il notevole numero di domande di partecipazione³³ con un carico di lavoro molto intenso per i competenti uffici amministrativi e per i componenti delle commissioni.

In realtà, in merito al contenzioso, con l'attuale formulazione del d.d.l., il rischio è che si determini un suo incremento, perché ogni candidato inidoneo nella procedura potrà impugnare non solo il suo esito negativo, ma contestare anche il possesso dei requisiti di partecipazione da parte del vincitore: è ipotizzabile molto presumibilmente che si assisterà solo a un suo trasferimento territoriale (dal livello nazionale a quello locale).

Sempre tra le motivazioni per un differente sistema di reclutamento, ad avviso del Ministro proponente, vanno indicati anche gli effetti negativi per gli atenei nel definire l'offerta formativa con incertezze per gli studenti, oltre al fatto che il sorteggio di un cospicuo numero di professori, quali componenti delle commissioni ASN, è causa di ulteriori conseguenze. Infatti, la parziale esenzione dalla didattica dei commissari³⁴ determina un aggravamento nella pianificazione e nella programmazione dell'offerta formativa nel medio-lungo periodo, nonché criticità in relazione ai risultati della didattica e della ricerca per quanto attiene all'entità della quota variabile di FFO, erogata dal MUR a favore degli atenei con le premialità legate alla valutazione sia della qualità della ricerca (VQR) sia dell'offerta formativa³⁵.

In realtà, oltre a quelli indicati, andrebbero soprattutto considerati

³² Secondo il Segretariato generale del Consiglio di Stato, sono stati presentati 2.271 ricorsi nel periodo 2013/2024.

³³ Tra il 31.5.2021 e il 7.6.2023, sono state presentate ben 38.377 domande di partecipazione per l'ASN di prima e seconda fascia.

³⁴ Art. 16, co. 3, lett. g).

³⁵ Sulle criticità dell'ASN cfr. Servizio del bilancio del Senato (a cura di), *Nota di lettura su A.S. 1518*, luglio 2025, p. 2 ss.

altri fattori: innanzitutto, l'elevato numero di abilitati in possesso di ASN³⁶ con scarse possibilità di successo nel partecipare a procedure di valutazione selettiva e/o valutativa, a fronte, invece, di forti aspettative in capo agli stessi abilitati.

Inoltre, sul numero delle procedure concorsuali bandite dalle università, dopo l'entrata in vigore della L. n. 240/2010, hanno pesato per molti anni la riduzione e/o l'invarianza del FFO (e dei punti organico a disposizione), anche se in seguito si è registrato un incremento dello stesso finanziamento per un fattore contingente (le risorse finanziarie aggiuntive del PNRR).

Va, però, aggiunto che nella penultima legge di stabilità finanziaria – in controtendenza rispetto agli anni precedenti – si è prevista la riduzione di un quarto dei punti organico da destinare agli atenei rispetto a quelli loro spettanti³⁷, il che potrebbe far ipotizzare una possibile inversione di tendenza anche per il futuro con prospettive ancora più incerte per i moltissimi abilitati.

Infine, va ricordato che, secondo la normativa vigente, i candidati all'ASN di prima o seconda fascia devono essere in possesso quanto meno di due valori-soglia su tre³⁸.

Spesso, ancor di più nei settori bibliometrici anche se non solo, si è trasformato questo criterio in un requisito già di per sé sufficiente a concedere l'ASN a favore dei candidati con la rinuncia – da parte dei commissari – a svolgere la funzione genetica attribuita loro dalla legge: valutare nel merito le pubblicazioni scientifiche in contrasto con la vigente normativa, secondo cui il possesso dei valori-soglia rappresenti un elemento necessario ma non sufficiente per il conseguimento dell'ASN. Questa condotta diffusa ha contribuito ad aumentare artificiosamente il numero complessivo degli abilitati, specie in alcune aree scientifiche³⁹.

³⁶ Cfr. i dati del CUN sull'ASN *sub* nota 20.

³⁷ Art. 1, commi 825-826, L. 30 dicembre 2024, n. 2017.

³⁸ Art. 5, comma 5, Decreto Direttoriale MUR 27 ottobre 2023, n. 1796.

³⁹ Limitatamente alle tornate 2012-2013, 2016 e 2018, analizzando per ogni area scientifica la percentuale degli abilitati sul totale degli abilitati in tutte le aree, in tutte le tornate, suddivisi per fascia, si nota la prevalenza degli abilitati specie di settori bibliometrici: in particolare, di quelli dell'area 6 (scienze mediche), seguita da quelli dell'area 9 (ingegneria industriale e dell'innovazione) e 5 (scienze biologiche), 10 (scienze dell'antichità, filologico-letteraria e storico-artistica) e 13 (scienze economiche e statistiche). Cfr. CUN, *Abilitazione scientifica nazionale: analisi dei risultati*, cit., figura 4, p. 5.

4. I profili essenziali del d.d.l.: la selezione dei professori e dei ricercatori universitari

Nell'economia dell'intervento è opportuno ricordare solo i profili essenziali del nuovo d.d.l. In particolare, per accedere al ruolo dei docenti universitari, si introduce un nuovo assetto, basato sul possesso di «specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica», distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia, per partecipare ai concorsi (l'ammissione alle procedure di chiamata) sulla base di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà da parte dei candidati, mediante procedura telematica predisposta dal Ministero.

Come si è già rilevato, il d.d.l. in esame prevede un netto cambiamento del baricentro decisionale nella selezione dei docenti, oggi articolato su due livelli (prima nazionale; poi nazionale o locale): per il futuro, il compito sarà di esclusiva pertinenza delle università a livello decentrato.

La *ratio*, sottesa alla modifica del sistema concorsuale, è indicata in una disposizione del d.d.l., modificata in sede di Commissione. Al fine di responsabilizzare gli atenei a scelte mirate nella selezione dei futuri docenti, si prevede che, dopo tre anni dalla presa di servizio, i docenti man mano reclutati siano sottoposti a valutazione secondo criteri fissati da un successivo decreto ministeriale, valutazione finalizzata ai fini del computo del fondo di finanziamento ordinario, secondo principi di premialità e autonomia responsabile. Quindi, in caso di reclutamento di docenti con una modesta valutazione delle loro pubblicazioni scientifiche, l'ateneo, nonché il dipartimento di afferenza, riceverebbero minori finanziamenti nella cd. parte variabile del FFO.

Nella nuova formulazione del d.d.l., dopo l'intervento correttivo della Commissione Cultura del Senato, in un articolo aggiunto si indicano i criteri generali per la pubblicazione delle liste dei candidati commissari, con validità biennale, liste suddivise sia per gruppo scientifico disciplinare (GSD) sia per funzioni (per la prima e la seconda fascia). Si conferma che i candidati commissari dovranno essere in possesso dei requisiti di produttività e di qualificazione scientifica, parzialmente semplificati, oltre a poter partecipare a un numero limitato per legge a commissioni concorsuali oppure a nessuno (per i GGSSDD con più di 39 commissari).

I quattro (2 per i GGSSDD fino a 39 commissari) componenti esterni della commissione, non incardinati nell'università che ha indetto la procedura, vanno sorteggiati da apposite liste predisposte dal Ministero; inoltre fa parte della commissione anche un membro interno all'università

che ha indetto la procedura, afferente al GSD, relativo al bando di concorso.

Con altra previsione normativa si regola la selezione per i docenti di seconda fascia, selezione sostanzialmente simile a quella dei professori ordinari con la possibilità di consentire la partecipazione, in qualità di componenti, anche ai professori associati, seppure in percentuale numericamente inferiore.

La commissione di selezione è tenuta a verificarne l'effettiva sussistenza degli specifici requisiti di produttività e qualificazione scientifica, operazione certo non semplice e possibile fonte di contenzioso, e a considerare le modalità di svolgimento della didattica, oltre a valutare – fra l'altro – le pubblicazioni del candidato (tra un minimo di dieci e un massimo di quindici).

Sempre nel proprio regolamento l'università dovrà inserire pure – quale elemento essenziale della selezione – la discussione, alla presenza dei componenti della commissione giudicatrice, dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche e delle esperienze didattiche dei candidati, oltre allo svolgimento di una prova didattica per i candidati della procedura concorsuale, previsione, quest'ultima, aggiunta dalla Commissione Cultura del Senato.

Alla conclusione dei lavori, la commissione concorsuale indica il candidato più meritevole.

Oltre a disciplinare le procedure per le chiamate dei professori di ruolo e a modificare l'art. 24 («Ricercatori a tempo determinato») della L. n. 240/2010, il d.d.l. in esame stabilisce alcuni criteri a cui devono conformarsi i regolamenti universitari per selezionare i destinatari dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Le relative commissioni sono formate da tre professori, di cui almeno uno di prima fascia, in possesso, al momento della nomina, dei citati requisiti di produttività e di qualificazione scientifica.

Un membro, afferente al GSD di cui al bando di concorso, è interno e, a seconda della sua qualifica (di prima o di seconda fascia), due membri sono esterni all'università che ha indetto la procedura, individuati dalla stessa università, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al gruppo scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso.

A conclusione dei lavori, la commissione giudicatrice indica il candidato più meritevole.

Il d.d.l. non modifica l'art. 24, comma 6, L. n. 240/2010, che continua a riferirsi (per la chiamata a professore di ruolo) ai docenti di seconda fascia e ai ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università e che abbiano conseguito l'ASN e questo, nonostante la sua abrogazione fissata dal d.d.l.

Infine, per la partecipazione ai concorsi banditi con la futura legge, l'aver conseguito l'ASN è equivalente al possesso dei requisiti di produttività e qualificazione scientifica per le funzioni e il gruppo scientifico-disciplinare di riferimento, fino al termine di validità dell'abilitazione medesima, il che rischia di alimentare un conflitto di non poco conto alla luce dell'esistenza di diverse decine di migliaia di abilitati, che hanno ottenuto l'ASN da una commissione nazionale, mentre per gli altri potenziali candidati la partecipazione sarà possibile per effetto di una semplice autocertificazione, anche se poi soggetta a verifica da parte dei commissari nominati dall'ateneo.

5. *Segue: la mobilità interateneo*

Il d.d.l. in esame, con una specifica norma «*Disposizioni in materia di mobilità interateneo e internazionale*», modifica la vigente disciplina con una nuova.

La finalità del legislatore è sicuramente condivisibile: favorire una maggiore mobilità interateneo dei professori e ricercatori universitari. In presenza del consenso, sia del professore interessato o del ricercatore a tempo indeterminato in servizio da almeno cinque anni sia delle relative università, si consente di trasferire un docente unitamente alle risorse a copertura degli oneri stipendiali e le conseguenti facoltà assunzionali, purché gli atenei rispettino le condizioni di sostenibilità economico-finanziarie⁴⁰.

Il Ministro dell'università e della ricerca scientifica, in occasione del riparto annuale del FFO, può prevedere specifici interventi per incentivare i suddetti trasferimenti nonché altre forme di mobilità interateneo, ivi incluso il trasferimento di un docente all'esito delle procedure di cui all'articolo 18.

I descritti trasferimenti sono computati nella quota di un quarto dei posti disponibili, e non più di un quinto, come nella legge Gelmini⁴¹.

⁴⁰ Art. 1, comma 978, L. 30 dicembre 2018, n. 145.

⁴¹ Art. 18, comma 4.

6. Alcune proposte correttive del d.d.l. governativo: le fonti di disciplina e l'abrogazione dell'ASN

Come si è già rilevato, qualsiasi riforma legislativa del sistema di reclutamento dei docenti universitari dovrebbe essere finalizzata innanzi a non ridurre il livello qualitativo nella selezione del nuovo personale docente ricercatore; semmai, dovrebbe cercare di aumentarlo. Questo obiettivo potrebbe essere perseguito anche con l'attribuzione di un ruolo più propulsivo a favore delle comunità scientifiche nazionali dei diversi ambiti della ricerca, ruolo che invece nel d.d.l. è sostanzialmente assente.

Qui di seguito sono indicati solo alcuni punti essenziali ai fini dell'ottenimento dello scopo indicato (ed esplicitato nella relazione di accompagnamento del d.d.l.) con strumenti che, però, non sembrano adeguati al suo effettivo raggiungimento.

La prima esigenza da affermare è quella di una legislazione unitaria nel reclutare il personale universitario, per rendere omogeneo l'attuale sistema, oggi fin troppo diversificato, a causa della disciplina, spesso 'indebitamente creativa' dei molteplici regolamenti universitari.

Come è noto, il d.d.l. ha avuto origine dai lavori di un composito gruppo di lavoro, nominato dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica⁴², che ha approvato un testo (con alcune tabelle riepilogative), mai reso pubblico ufficialmente, con rilievi critici nei confronti della vigente disciplina, che effettivamente ha favorito un forte contenzioso a livello sia nazionale sia locale⁴³, in quest'ultimo caso specie a causa della forte eterogeneità delle soluzioni adottate nei regolamenti universitari.

Anche il d.d.l. qui analizzato sembra aprire ampi spazi a favore della potestà regolamentare degli atenei con i conseguenziali, possibili rischi di questa opzione, favorendo nuovamente l'intervento del giudice amministrativo.

Sul piano giuridico, l'esigenza di una disciplina unitaria sul reclutamento è imposta dai citati vincoli costituzionali, quali la riserva di legge, di cui agli artt. 97 e 51 Cost., che impone il rispetto del principio di eguaglianza per l'accesso ai pubblici uffici (*supra*).

Proprio la riserva di legge postula la necessità di adottare regole

⁴² Il gruppo di lavoro è stato nominato con D.M. del MUR n. 1591 del 20 settembre 2024.

⁴³ Se del contenzioso amministrativo nazionale si conoscono precisamente i dati quantitativi (cfr. *sub* nota 32), invece, di quello decentrato, anch'esso corposo da un punto di vista quantitativo, si ignora la reale consistenza.

uniformi, applicabili a livello nazionale nel disciplinare il reclutamento universitario e, nel contempo, assicurare a favore dei docenti il diritto fondamentale della libertà di ricerca e di insegnamento, costituzionalmente garantito⁴⁴.

E non è certo casuale che, anche dopo la riforma del 1992/1993⁴⁵, sia stato espressamente riaffermato il mantenimento della disciplina pubblicistica per professori e ricercatori universitari al momento della privatizzazione del pubblico impiego⁴⁶. Infatti, è la legge (e non certo i regolamenti universitari) a garantire un uniforme livello di insegnamento, nonché – ed è il profilo in esame – condizioni trasparenti e altrettanto uniformi di accesso alla docenza, che meglio assicurino proprio le libertà di ricerca e di insegnamento dei docenti⁴⁷.

Questo elemento, relativo alla fonti di disciplina della materia, presenta altresì vincoli nell'osservanza di principi costituzionali: la riserva di legge, anche se relativa ed eventualmente integrabile da disposizioni di livello secondario, impone come naturali corollari sia l'introduzione di regole uniformi di carattere nazionale, sia l'indicazione di principi stringenti che vincolino la discrezionalità di successive fonti regolamentari, di natura preferibilmente governativa, che per il loro procedimento possono meglio bilanciare i differenti interessi in gioco, oltre all'obbligatorio parere del Consiglio di Stato che potrebbe prevenire un futuro contenzioso.

Da qui scaturirebbe per il Parlamento un duplice 'condizionamento' nella sua linea di azione: forti limiti nel ricorso alla discrezionalità delle fonti regolamentari e ministeriali e la riconduzione del potere regolamentare delle università all'esclusiva gestione amministrativa delle procedure concorsuali, per evitare il descritto effetto a 'macchia di leopardo' nel disciplinare il reclutamento dei docenti.

Nello stesso tempo tale delimitazione eviterebbe il diffondersi del contenzioso amministrativo, in questi anni specie a livello nazionale, in futuro solo in sede decentrata, contenzioso che il Governo dichiara di voler limitare in ambito nazionale con la nuova riforma: sarebbe ovviamente paradossale se si verificasse il fenomeno opposto.

Proprio perché il contenuto del d.d.l. si riferisce a uno dei profili più rilevanti della vita degli atenei è auspicabile l'introduzione di una disciplina

⁴⁴ Art. 33, comma 1, Cost. Sul punto cfr. B. PASTORE, *La riforma del reclutamento tra autonomia universitaria e obbligo costituzionale del pubblico concorso*, in q. volume.

⁴⁵ Legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 e D. L. vo 3 febbraio 1993, n. 29 e ss.mm.ii.

⁴⁶ Art. 2, comma 4, D. L. vo 3 febbraio 1993, n. 29.

⁴⁷ R. CALVANO, *Docenza e decency in un disegno di legge sui concorsi da professori universitari*, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2025/07/29>.

uniforme per il nostro Paese, prevedendo un campo di applicazione uguale per tutti i soggetti del sistema universitario, compresi gli atenei telematici.

Il superamento del vigente modello di reclutamento, basato sul *mix* ASN/concorsi locali, può essere in larga misura condivisibile anche alla luce delle citate criticità dell'attuale sistema. Tuttavia, appaiono discutibili diversi elementi del nuovo meccanismo e tra questi anche l'impiego di alcuni strumenti normativi ipotizzati.

Due sono le principali proposte correttive.

Invece del D.M., sarebbe preferibile prevedere un D.P.R., che assicurerebbe maggiori garanzie procedurali e di rispetto di legittimità e per la sua predisposizione pare opportuno coinvolgere preventivamente le diverse associazioni scientifiche mediante l'audizione di quelle maggiormente rappresentative nelle rispettive aree.

Anche per evitare un successivo contenzioso amministrativo, tra i punti da approfondire nel nuovo assetto legislativo vi sono le modalità e il valore dell'autocertificazione dei potenziali candidati, nonché il soggetto, l'organo o l'ufficio competente a rilasciare l'attestato idoneativo.

Altro punto di tutto rilievo – con un preventivo coinvolgimento e parere delle associazioni scientifiche maggiormente rappresentative delle diverse aree – è rappresentato dalla definizione del livello di produttività e di qualificazione scientifica, perno del futuro sistema di selezione.

In proposito, è forse opportuno stabilire che gli attuali valori-soglia per singola fascia e SSD, ora previsti per l'ASN, non vadano incrementati, per evitare non solo una discontinuità rispetto al vigente sistema, ma anche quei fenomeni distorsivi, specie in molti settori bibliometrici, con la moltiplicazione 'artificiosa' delle pubblicazioni a causa del coinvolgimento di una 'rete' di autori sulla base del discutibile principio '*publish or perish*'.

Infine, a conferma dell'orientamento prima indicato, vanno anche ricordate due Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea, nelle quali si sottolinea l'importanza della valutazione qualitativa della ricerca rispetto a quella meramente quantitativa⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. rispettivamente quella del 18 dicembre 2023, n. 1640 (<https://eur-lex-europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C202301640>) e quella del 25 novembre 2024, n. 7282 (<https://eur-lex-europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C202407282>).

7. Le modalità di formazione delle commissioni nelle nuove procedure concorsuali

A differenza del vigente sistema e di quello immediatamente previgente, nel d.d.l. qui analizzato il reclutamento dei docenti universitari cambia in modo radicale su un profilo essenziale. Infatti, prima della L. 240/2010, la valutazione era effettuata sì a livello locale ma con una votazione a cui partecipava la comunità scientifica nazionale del SSD mediante il meccanismo misto votazione/sorteggio, mentre con il vigente sistema la condizione imprescindibile per la partecipazione dei candidati a procedure selettive o valutative è rappresentata dal possesso dell'ASN, attribuita da una commissione sorteggiata a livello nazionale.

Comunque, in entrambe le normative indicate, è rilevante il vaglio meritocratico delle comunità scientifiche nazionali, al contrario di quanto previsto dal d.d.l., incentrato solo sul livello locale.

Suscitano molteplici perplessità anche le modalità attuative, peraltro non meglio precisate, nonché i rinvii di più che dubbia legittimità giuridica a favore dell'autonoma regolamentazione delle differenti università.

In proposito pare necessaria una premessa: l'abolizione della procedura dell'ASN comporta che la nuova modalità di espletamento delle procedure concorsuali, secondo il d.d.l., rappresenti l'unico momento di valutazione – sotto il profilo del merito – delle competenze e delle esperienze scientifico-didattiche degli aspiranti docenti universitari.

Si pone quindi la necessità di valorizzare questo passaggio, conferendogli un imprescindibile valore 'nazionale'⁴⁹ per contemperare in modo equilibrato gli interessi degli atenei, che attivano le procedure, e le istanze espresse dalle comunità scientifiche nazionali.

Tra le modifiche fortemente auspicabili, appare essenziale riformulare la disposizione secondo cui i quattro (o due nei GGSSDD fino a 39 commissari) componenti esterni all'università, che ha indetto la procedura, siano individuati dalla stessa università, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al gruppo scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso.

È, questo, un punto essenziale sulle modalità di composizione delle commissioni giudicatrici, per cui andrebbe eliminata la possibilità di operare un rinvio alla potestà regolamentare integrativa dei singoli atenei,

⁴⁹ In senso analogo R. CALVANO, *Docenza e decency*, cit. e G. GRASSO, *Luci e ombre del disegno di legge di revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario*, in <https://unicolab.osservatorio.it/news/>.

che, alla luce della prassi ora in atto, potrebbero reintrodurre elementi di disomogeneità e, in diversi casi, *contra legem*, in violazione del principio di gerarchia delle fonti normative, secondo quanto ha ripetutamente evidenziato la giustizia amministrativa. Proprio la finalità di limitare il più possibile il contenzioso, tra le principali motivazioni ispiratrici della revisione legislativa, nel caso di specie non sembra essere stata tenuta presente.

In riferimento alle modalità di scelta dei componenti esterni della commissione, nel d.d.l. si prevede un sorteggio integrale. Tale scelta, forse frutto di un'opzione ideologica dell'attuale maggioranza politica, introduce un elemento di eccessiva irrazionalità e disconosce il ruolo delle comunità scientifiche nazionali, che invece dovrebbero essere coinvolte proprio nella formazione delle commissioni giudicatrici.

Perciò, sarebbe preferibile individuare i componenti esterni delle commissioni con un meccanismo misto, che preveda prima l'elezione, poi il sorteggio (un numero di commissari doppio o triplo rispetto a quelli necessari). Infatti, i commissari dovrebbero essere non solo bravi scientificamente, ma anche in possesso di doti di equilibrio e riconosciuti come tali dalla relativa comunità scientifica.

Quella prima indicata per la scelta dei commissari è una procedura fondata sulla combinazione di elementi (elezione e sorteggio), ampiamente utilizzata in passato e che nel complesso ha fornito un buon esito, peraltro pienamente rispettosa dei principi di ragionevolezza, trasparenza e imparzialità che anche questa disciplina è tenuta a osservare⁵⁰.

Pare quasi superfluo sottolineare che anche le modalità di svolgimento del sorteggio dovrebbero essere fissate dalla fonte legale per evitare possibili 'opacità' e garantire il pieno rispetto dei descritti principi nel momento fondamentale di formazione della commissione giudicatrice. In caso contrario il rischio è che, grazie a modalità non trasparenti nella formazione delle commissioni, potrebbero vincere le procedure selettive candidati non in possesso di un adeguato *curriculum* quanto a competenze ed esperienze didattico-scientifiche.

Il fenomeno innanzi indicato assume una maggiore rilevanza e pericolosità, ove si tenga presente che in molte università esiste il cd. 'borsino'⁵¹ del rettore, che ha a disposizione una parte significativa di punti organico da destinare in modo totalmente discrezionale e senza particolari

⁵⁰ Art. 51, comma 1, Cost.

⁵¹ In genere, circa due terzi dei rettori dispongono di un 'borsino', costituito in genere da una percentuale oscillante tra il 20 e il 30 per cento dei punti organico che, ogni anno, il MUR attribuisce ai differenti atenei.

vincoli, spesso per perseguire ‘presunte’ finalità strategiche dell’ateneo, ma che di fatto in molti casi non hanno nulla a che vedere con le descritte finalità.

Nel caso di impiego di punti organico rivenienti dal citato ‘borsino’, la proposta di emanare un bando non compete più all’organo collegiale preposto (il consiglio di dipartimento), che è così espropriato delle sue competenze funzionali genetiche, ma solo all’organo monocratico (rettore) e a quelli collegiali centrali di ateneo, senza l’approvazione del CdD dove prenderà servizio il vincitore della procedura concorsuale e, talora, senza che il SSD, per il quale sia attivato il bando, sia stato nemmeno inserito nel piano triennale di sviluppo dello stesso dipartimento. In altri termini, si tratta di una scelta unilaterale calata ‘dall’alto’, che potrebbe premiare ‘doti’ del futuro docente, raramente collegate al merito scientifico.

Quanto all’individuazione dei componenti della commissione giudicatrice, l’elettorato attivo e passivo dovrebbe essere riservato ai soli docenti in possesso degli specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica, tra i quali sarebbe auspicabile prevedere il possesso di un’anzianità minima nel ruolo di almeno tre anni.

Per razionalizzare le procedure concorsuali indette dalle differenti università, si potrebbero raggruppare a livello nazionale le votazioni per la composizione delle commissioni per tutti i SSSSDD almeno in due periodi dell’anno, garantendo più efficacemente i principi di trasparenza e imparzialità, geneticamente connaturati alle operazioni di sorteggio dei commissari nei pubblici concorsi.

Sempre sulla composizione delle commissioni, vanno affrontati altri due profili: la partecipazione numerica per ogni singolo commissario e l’equilibrio di genere.

L’attuale formulazione del d.d.l. dovrebbe essere corretta, poiché in alcuni SSSSDD le restrizioni, pur astrattamente giustificabili, di fatto potrebbero rallentare il regolare funzionamento del lavoro delle stesse commissioni. È auspicabile aumentare il numero di commissioni a cui i commissari possano partecipare e prevedere come ‘di norma’ il rispetto dell’equilibrio di genere per quei SSSSDD, caratterizzati da un numero di professori ordinari, quanto al genere, non elevato.

Infine, vanno considerati ulteriori elementi sulle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali. Rispetto al sistema attuale, appare condivisibile valorizzare il ruolo delle commissioni, chiamate a individuare il candidato più meritevole all’esito di una valutazione comparativa e della discussione da parte dei candidati dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche e delle

esperienze didattiche.

Per perseguire le proprie priorità strategiche di dipartimento, collegate al piano strategico triennale di Ateneo, sarebbe opportuno integrare la disciplina del d.d.l., consentendo ai dipartimenti universitari di esprimere tali priorità anche in termini di aree e competenze di ricerca e di didattica con l'indicazione nel bando di concorso di un profilo precisato mediante l'uso di 'parole chiave', preventivamente codificate a livello nazionale dal CUN e recepite con decreto del MUR, nei termini delle competenze previste nelle declaratorie dei SSSSDD, valide ai fini della procedura di reclutamento.

In realtà, non nel testo originario del d.d.l., ma in quello emendato dalla Commissione Cultura del Senato, si recepisce la descritta indicazione, seppur con modalità semplificata, una possibile, futura fonte di 'opacità' nell'impiego di 'parole chiave' in relazione al soggetto decisionale, ove locale e molto presumibilmente lo sarà, al contrario di quanto prima auspicato. Il riferimento è a un eventuale profilo tramite indicazioni di uno o più SSSSDD ovvero di specifici ambiti tematici ricompresi nella declaratoria del GSD. In quest'ultimo caso il rischio è rappresentato da una scelta fin troppo limitata di tali ambiti rispetto alla definizione dello stesso GSD, favorendo candidati in possesso di pubblicazioni scientifiche estremamente settoriali.

8. *Una vecchia e nuova questione: la procedura valutativa ex art. 24 l. n. 240/2010*

Nel d.d.l. in esame si è mantenuta la norma per effetto della quale si estende la speciale procedura valutativa⁵² per la chiamata nel ruolo di professore ordinario e associato di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università medesima, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale. Tale previsione, mantenendo il riferimento all'ASN, appare in contrasto con l'abolizione del sistema della stessa abilitazione scientifica, previsto dal d.d.l.

Proprio l'abrogazione del reclutamento basato sul doppio livello dovrebbe indurre il legislatore a recuperare l'obiettivo originario, nonché regola generale, della legge Gelmini (la procedura selettiva, il concorso aperto a tutti), perché la speciale procedura valutativa rivestiva, quanto

⁵² Art. 24, comma 5.

meno teoricamente, un carattere eccezionale.

Ecco perché è da raccomandarne l'abrogazione, anche formale, per garantire una coerenza complessiva al sistema e limitare al massimo forme di favoritismo a livello locale, perché la prassi ha dimostrato – per effetto di reiterate proroghe temporali – indubbe capacità di 'sopravvivenza' di tale norma anche in virtù della semplificazione nell'espletamento di tali procedure e delle spesso limitate facoltà assunzionali a disposizione degli atenei.

Il maggioritario ricorso a tale modalità di reclutamento ha fatto sì che spesso un candidato, pur non molto forte da un punto di vista scientifico, frequentemente l'unico nell'ateneo in possesso dell'ASN di uno specifico SSD, abbia potuto vincere la procedura concorsuale, spesso grazie al 'borsino' del rettore, che ha premiato altre 'qualità', raramente il merito scientifico.

Dopo l'abrogazione del vigente sistema di reclutamento, con il futuro regime le procedure valutative *ex art. 24* diventerebbero palesemente incostituzionali⁵³, in quanto si prefigurerebbe una chiamata diretta in violazione della regola costituzionale della selezione mediante pubblico concorso; principio, questo, derogabile, ma soltanto entro precisi limiti, predeterminati dal legislatore e non demandati alla mera discrezionalità delle amministrazioni universitarie.

9. *La mobilità interateneo*

Sul piano teorico, la finalità della norma del d.d.l. è senz'altro condivisibile, ma per le motivazioni già indicate è praticamente di difficile realizzazione.

L'obbligatorio assenso dell'università presso la quale il docente presta servizio può di fatto impedire nella maggior parte dei casi l'esercizio di questa facoltà, così come la 'portabilità della cattedra' potrebbe determinare forme accentuate di sperequazione tra atenei più o meno attrattivi oppure tra università grandi e piccole a vantaggio delle prime. Allo stesso modo, limitare solo a un quarto, pur con un incremento rispetto a ora (un quinto), le procedure di selezione, che gli atenei devono espletare obbligatoriamente con questa modalità, appare una soluzione ancora insufficiente, ove si desideri ottenere un effettivo, sensibile incremento della mobilità interateneo.

⁵³ Per la violazione dell'art. 51, comma 1, Cost.

In realtà, per raggiungere la finalità della norma, nel decreto ministeriale di attribuzione annuale del FFO a favore delle università potrebbe essere sufficiente introdurre una semplice modifica rispetto all'attuale formulazione. Negli atenei, nei quali si sia registrata una mobilità di docenti a favore di altri, sarebbe necessario prevedere la concessione di un'aggiuntiva quota finanziaria obbligatoria (non meramente facoltativa, come è indicato nel d.d.l.) per reintegrare esattamente le risorse perse nella dotazione organica.

Inoltre, sarebbe opportuno dare ampia visibilità alle procedure di mobilità, attraverso una piattaforma ministeriale, per favorire l'incontro tra le disponibilità dei professori e le esigenze delle università.

10. *Alcune osservazioni finali*

Come si è rilevato, nessuna legge sul reclutamento dei docenti universitari può essere considerata immutabile, ovviamente anche quella vigente, che – al pari della precedente – ha avuto comunque l'indubbio merito di prevedere scadenze temporali certe nello svolgimento delle tornate concorsuali al contrario di quanto avveniva fino alla metà degli anni Novanta del secolo scorso.

Oltre alle motivazioni contenute nella relazione di accompagnamento al citato d.d.l., le principali critiche nei confronti della legge Gelmini sono essenzialmente individuabili nella forte discrasia tra il numero degli abilitati di prima e seconda fascia (oltre novantamila), nelle possibilità scarsamente realistiche di partecipare con successo a procedure selettive o valutative indette dagli atenei (finora, solo il 30 per cento circa degli abilitati ha preso servizio quale professore di ruolo) e nell'accentuazione del localismo, dovuto soprattutto alla carenza di risorse disponibili (punti organico) e al forte, indiscriminato ricorso alla procedura valutativa *ex art. 24* (l'eccezione è ormai diventata la regola) con un netto decremento nella qualità scientifica dei docenti neo reclutati.

Il rischio, non solo teorico, è che, con l'attuale formulazione, la riforma potrebbe persino accentuare (e di molto) quest'ultimo fenomeno. Infatti, l'indizione delle procedure concorsuali è prevista a livello decentrato con un ruolo sostanzialmente assente delle comunità scientifiche, ben presenti, invece, nella previgente legge con il metodo elettorale, integrato dal sorteggio, nella scelta dei commissari di concorso.

Inoltre, nell'attuale formulazione del d.d.l. sono presenti altre criticità: norme per ora 'opache' e/o non ben precisate a proposito delle modalità di scelta dei membri delle commissioni, con la probabile opzione di rinviare in parte al potere regolamentare degli atenei la definizione di questi profili, che, invece, per le motivazioni più volte espresse, dovrebbero essere disciplinati dalla stessa legge. Infatti, sarebbe auspicabile che al livello decentrato fosse demandata esclusivamente la sola gestione amministrativa dei concorsi.

Sorgono poi molteplici dubbi sul punto centrale, ora fortemente ridimensionato, su cui sembrava basarsi l'intera riforma: l'autonomia responsabile delle università.

Non si può non ricordare come l'autonomia universitaria sancisca sì il potere di darsi ordinamenti autonomi, ma al fine di garantire le fondamentali libertà di ricerca e di insegnamento, senza subordinare lo stato giuridico dei docenti a un'eterogenea pluralità di procedure sul reclutamento⁵⁴, disciplinate in modo molto differenziato dai regolamenti di ateneo, così come è avvenuto nell'esperienza applicativa della L. n. 240/2010.

Si è già ricordata la norma, poi parzialmente abrogata dalla Commissione Cultura, norma che avrebbe dovuto spingere tutte le università teoricamente verso condotte virtuose nella scelta dei concorsi da bandire e nell'individuazione del profilo scientifico e delle esperienze professionali dei professori da chiamare. Infatti, secondo l'originario contenuto del d.d.l., il MUR avrebbe dovuto valutare la qualità della produzione scientifica dei neovincitori, a decorrere dal terzo anno della loro presa di servizio e per tutta la durata del loro rapporto di impiego. Di conseguenza, si sarebbero previste maggiori o minori risorse finanziarie, a seconda dell'esito di tali valutazioni in occasione dell'attribuzione annuale del FFO.

Proprio questa norma faceva sorgere, però, dubbi sulla sua reale efficacia e sulla sua effettiva deterrenza, al fine di evitare condotte 'non virtuose' a livello decentrato.

Il primo era rappresentato dalla complessità dell'operazione a causa dall'entità numerica delle valutazioni individuali dei neovincitori. Se all'inizio si sarebbe dovuto valutare in modo puntuale solo la produzione scientifica di alcune centinaia di docenti, in prospettiva il numero sarebbe progressivamente cresciuto e, a regime, avrebbe riguardato tutti i professori e ricercatori in Italia: diverse decine di migliaia di persone.

Inoltre, altro legittimo quesito da porsi è a chi sarebbe stata attribuita

⁵⁴ R. CALVANO, *Docenza e decency in un disegno di legge*, cit.

la maggiore o minore quantità di risorse finanziarie e di punti organico (se all'ateneo o al dipartimento): oggi all'università nel suo complesso, anche perché, come si è prima rilevato, da molti anni una percentuale della quota variabile del FFO è correlata alle politiche di reclutamento (quindi, alla VQR⁵⁵ dei docenti neoassunti).

Tuttavia, dall'entrata in vigore della legge in poi, questa previsione normativa non sembra aver condizionato in alcun modo le scelte degli atenei in merito ai concorsi da bandire, anche perché i diversi responsabili delle strutture (rettore e direttori di dipartimento) non sono nemmeno informati in merito agli esiti individuali della stessa VQR, né, allo stato, potrebbero esserlo per vincoli giuridici. Forse, dopo un'ulteriore riflessione sulla portata della disposizione in esame e alla luce di valutazioni più realistiche, la Commissione Cultura del Senato ha cassato il riferimento alla valutazione della qualità della produzione scientifica dei neovincitori di concorso limitatamente alla locuzione 'per tutta la durata del rapporto di lavoro'.

Rispetto all'applicazione del principio di autonomia responsabile, sorge un ulteriore interrogativo: non se ne comprende anche la *ratio*, per cui se un rettore ha 'mal' impiegato il suo 'borsino', attribuendo facoltà assunzionali a favore di SSSSDD e poi di docenti non qualificati scientificamente, ne dovrebbero rispondere i dipartimenti di incardinamento di tali docenti, assolutamente incolpevoli sul punto. Infatti, in questi casi è il rettore a decidere in assoluta autonomia a chi attribuire i punti organico da lui 'gestiti', senza nemmeno la necessità di una delibera del consiglio di dipartimento e a prescindere dall'inserimento o no di quello specifico SSD nel piano strategico triennale del dipartimento. Peraltro, il mandato del rettore è unico, allo stato mai rinnovabile, per cui questo elemento potrebbe favorire anche una sua deresponsabilizzazione e indurlo ad assumere condotte non sempre virtuose: di qui l'opportunità di eliminare la possibilità di disporre di 'borsini'.

Che poi l'osservazione prospettata non sia un'ipotesi meramente teorica è confermata dal fatto come in diversi casi si sia già verificato in Italia che

⁵⁵ La VQR presenta in modo quasi fisiologico possibili profili di arbitrarietà, ovviamente anche se non sempre. Infatti, la valutazione è basata innanzi tutto sulla correttezza di chi la esegue, ma in diversi casi possono essere poste in essere condotte molto discutibili che ne distorcono le finalità (p.es., inimicizie personali o l'esatto contrario; vendette accademiche trasversali...). Infatti, finora, ai fini dell'attribuzione ministeriale della quota variabile del FFO, non è casuale che la VQR sia stata utilizzata solo a livello collettivo e non individuale, ridimensionando così in parte le criticità prima indicate. Nell'ipotesi di una sua valutazione per verificare la qualità della produzione scientifica dei professori neoassunti, potrebbero sorgere ulteriori problemi rispetto a quelli già indicati nel testo (p.es., la tutela della riservatezza degli esiti della VQR...).

i rettori neo eletti abbiano dovuto affrontare ‘notevoli criticità gestionali’, talora sfociate nella formale dichiarazione di stato di dissesto finanziario a causa della *mala gestio*⁵⁶ di loro predecessori.

Oltre al rischio di un’incidenza negativa della minore qualità nella selezione dei professori universitari sullo sviluppo socio-culturale ed economico del paese, si è già ricordato che, tra le più importanti motivazioni sottese alla riforma in esame, vi è stato sicuramente l’elevato numero di cause amministrative, che hanno condizionato negativamente MUR e sistema universitario, provocando costi e disfunzioni nel funzionamento del suo apparato.

Tuttavia, dopo l’approvazione del d.d.l., paradossalmente sembra profilarsi proprio un rischio analogo. Infatti, potrebbe verificarsi una devoluzione del sensibile contenzioso amministrativo dal livello nazionale a quello decentrato, investendo – ancor di più rispetto a oggi – i singoli atenei, che diventeranno il baricentro del futuro reclutamento dei docenti, facendo venir meno una (se non, forse, la principale) delle motivazioni sottese alla riforma del reclutamento dei docenti.

Peraltro, l’incremento del contenzioso a livello decentrato potrebbe essere anche favorito da altri fattori: la disciplina normativa non brilla certo per chiarezza espositiva e contiene diverse lacune che presumibilmente ne condizioneranno l’applicazione; il rinvio ai regolamenti universitari locali (invece che alla legge) in merito alle modalità di definizione delle procedure di chiamata; la possibile ‘opacità’ nell’effettuazione dei sorteggi (se locali) dei commissari esterni delle commissioni giudicatrici alla luce dell’attuale prassi alquanto diffusa; l’opzione del d.d.l. a favore del sorteggio integrale, che – secondo la pluriennale esperienza empirica – è stata spesso fonte di contenzioso.

In ultima analisi, la stessa scelta del sorteggio integrale, invece dell’adozione di un auspicabile sistema misto (prima elezione, poi sorteggio) sembra essere stata frutto soprattutto di un’opzione ‘ideologica’ dell’attuale maggioranza politica, mutuata acriticamente da un altro ambito (la legge di riforma costituzionale della magistratura, conclusasi negativamente per il governo), comunque molto differente dal tema qui analizzato, né pertinente con la questione del reclutamento dei docenti universitari.

⁵⁶ Cfr. il D.L. vo 27 ottobre 2011, n. 199, «*Disciplina del dissesto finanziario e del commissariamento degli atenei, a norma dell’art. 5, commi 1, lett. b), e 4, lett. g), b, ed i), L. 30 dicembre 2010, n. 240*».

A prescindere da questi casi limite, molto spesso dopo i sei anni di durata del mandato di un rettore, in diverse università si è gravemente deteriorato l’indicatore, di cui all’art. 5, “*Limite massimo alle spese del personale*”, del D. L. vo 29 marzo 2012, n. 49, indicatore essenziale nell’attribuzione annuale dei punti organico da parte del MUR con gravi ripercussioni e limitazioni nelle scelte gestionali e senza alcuna responsabilità addebitabile al successivo rettore.

Aldo Sandulli*

Per una governance mobile delle università

ABSTRACT

(ITA) Lo scopo dello scritto è di esaminare alcune questioni relative al modello di governance dell'università. Si segnala, innanzitutto, la necessità di approcciare al tema della governance di ateneo in modo strumentale e non finalistico. Si illustrano le ragioni per cui sarebbe opportuna la codificazione legislativa di più modelli di governance, tra i quali gli atenei abbiano la possibilità di scegliere. Infine, si analizzano brevemente i temi del rapporto tra Rettore e Direttore Generale e della durata del mandato rettorale.

(ENG) The aim of this paper is to examine the main issues relating to the university's governance model. First and foremost, it is important to note the need to approach the issue of university governance in a practical rather than an end-in-itself manner. The paper sets out the reasons why it would be advisable to enshrine in law a range of governance models from which universities could choose. Finally, the relationship between the rector and the director-general, and the length of rector's term of office, are briefly analysed.

KEYWORDS

(ITA) Governance universitaria; Autonomia organizzativa; Modelli di governance; Mandato rettorale; Riforma universitaria.

(ENG) University governance; Organizational autonomy; Governance models; Rector's term of office; University reform.

SOMMARIO: 1. Approccio finalistico o strumentale alla *governance* universitaria? – 2. L'autonomia organizzativa delle università e i nuovi modelli di *governance* – 3. Il rapporto tra Rettore e Direttore Generale – 4. La durata del mandato rettorale.

1. *Approccio finalistico o strumentale alla governance universitaria?*

Tra le ipotesi di riforma universitaria di cui il governo sta discutendo, vi sono anche quelle sulla *governance* degli atenei. All'interno di quest'area tematica, si è molto concentrata l'attenzione su profili specifici, seppur

* Professore ordinario di Diritto amministrativo presso la LUISS Guido Carli di Roma; Direttore del Corso di studi in Global Law, del Master in Space Law & Geopolitics e dell'Osservatorio permanente LOTUS (Law Of The Underwater & Space) presso il medesimo Ateneo.

di rilievo, quale quello sulla durata del mandato rettorale. Paiono meno nell'agenda dell'esecutivo altri temi legati alla *governance* universitaria, ad esempio quelli attenenti al modello di organizzazione.

L'intento di queste riflessioni è di concentrare l'attenzione sul tema generale del modello organizzativo, prendendo posizione, nella parte conclusiva, su due argomenti più specifici, tra i quali anche quello della durata del mandato del Rettore.

C'è un punto da chiarire, in partenza, in ordine alla *governance*. Si ha l'impressione che il dibattito in corso si stia approssiando al tema con atteggiamento finalistico, cioè quale obiettivo piuttosto che quale fine in sé. Come se le questioni alte, di livello costituzionale, che concernono l'università possano trovare soluzione per il tramite dei tatticismi di corto respiro della modellistica. Non c'è nulla di più errato, perché la *governance* non è un fine, ma è un mezzo. Si tratta infatti della scelta dello strumento e del modello migliore per conseguire i fini ultimi dell'università, che sono e devono essere la didattica, la ricerca e adesso anche la terza missione. Prendere le mosse da un'idea alterata dei fini dell'università italiana non può che produrre disfunzioni e conseguenze negative.

2. *L'autonomia organizzativa delle università e i nuovi modelli di governance*

Può essere utile partire dal concetto di autonomia universitaria. La legge n. 240/2010 ha operato in modo contraddittorio rispetto alla previsione costituzionale dell'autonomia funzionale degli atenei: per un verso, ha compresso l'autonomia universitaria laddove avrebbe dovuto garantirla; per altro verso, ha concesso autonomi spazi di intervento in campi in cui sarebbe stato opportuno intervenire con disciplina normativa statale ovvero in cui le funzioni avrebbero dovuto essere assegnate a livello centrale¹.

L'autonomia universitaria, ad esempio, è stata gravemente compressa in ordine all'assetto della *governance* degli atenei.

L'art. 2 della legge n. 240/2010 ha disegnato un modello unitario e molto capillare di *governance*, incentrato attorno alla figura dell'organo monocratico rettorale: come è stato enfatizzato dagli studiosi di questi temi², il Rettore è divenuto una sorta di "feudatario accademico", sia pure

¹ Sia consentito rinviare ad A. SANDULLI, *Autonomia "negata" e autonomia "abusata" nelle università*, in *Munus*, 2017, V ss.

² F. MERLONI, *La riforma dell'Università. La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 353; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.

con il temperamento dell'unicità del mandato.

La disciplina statale del settore è stata carente nel delineare i fini e i principi generali ed è stata invece invasiva nel disciplinare dettagliatamente e in modo omogeneo l'assetto organizzativo degli atenei.

Sicché, per quanto riguarda la *governance* degli atenei, la l. n. 240/2010 ha vincolato le università statali al rispetto di un obbligatorio modello legale unico, sia pure con lievi varianti.

È ben noto, invece, che la differenza che passa tra un mega-ateneo e un piccolo ateneo (passando per i grandi e i medi) è enorme, ed è infatti presa in considerazione dall'ANVUR in sede di valutazione della ricerca scientifica.

In un saggio del 2009, Marco Dugato ha sostenuto: «Non occorre essere uno studioso del diritto amministrativo o della scienza dell'organizzazione per capire che (...) l'Università di Roma "La Sapienza" e l'Università IUAV di Venezia non possono avere lo stesso modello organizzativo. Non è soltanto questione di dimensioni o di localizzazione delle sedi. È in giuoco la sostanziale differenza tra università generaliste e università specialistiche, se così vogliamo chiamarle. Questa differenza, indispensabile per lo sviluppo dei politecnici e d'istituzioni similari, è mortificata dall'assetto attuale»³. Sulla base di tale considerazione egli ha auspicato addirittura la propensione per l'atipicità dei modelli di *governance* di ateneo.

Forse questa soluzione sarebbe troppo spinta. Certo è che oggi occorrerebbe poter consentire a ogni ateneo statale di scegliere almeno tra una pluralità di modelli identificati dal legislatore.

Ci vorrebbe quindi una piattaforma normativa mobile attraverso la quale poter dare realmente attuazione all'autonomia organizzativa delle università.

Il buon funzionamento di un ateneo dovrebbe prendere le mosse da un'adeguata *governance*, tarata su uno specifico e ponderato esercizio di autonomia.

Tra le intenzioni dell'attuale governo pare che vi sia anche quella di metter le mani sull'art. 2 della legge n. 240/2010. Ma occorre che tale intervento sia operato con l'ambizione di produrre un significativo cambiamento e non sia limitato a mere limature (la modifica del numero dei senatori o della provenienza dei consiglieri di amministrazione).

³ M. DUGATO, *Diversità degli atenei e modelli di governance*, in *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, a cura di G. della Cananea e C. Franchini, Torino, Giappichelli, 2009, 94.

3. *Il rapporto tra Rettore e Direttore Generale*

Ciò posto sul piano generale, si può spostare brevemente l'attenzione su due profili specifici.

In primis, sarebbe utile affrontare il tema del rapporto tra Rettore e Direttore Generale di un ateneo.

La relazione tra la componente “politica” e quella amministrativa è ormai molto stretta (quasi simbiotica) nelle università statali (e in un sistema universitario italiano sempre più “competitivo”). Il governo dell'università diviene molto difficile in caso di indebolimento del rapporto fiduciario tra Rettore e Direttore Generale (o amministrativo) dell'ateneo.

Sarebbe utile, da questo punto di vista, lavorare a un meccanismo del tipo *simul stabunt, simul cadent*, come avviene ad esempio negli enti locali per il rapporto tra sindaco e segretario comunale. Sicché, allo stesso modo in cui il segretario comunale decade automaticamente dalla carica alla cessazione del mandato del sindaco che lo ha nominato (a meno che non venga confermato dal nuovo sindaco), il medesimo meccanismo si potrebbe applicare al rapporto tra Rettore e Direttore Generale nelle università.

4. *La durata del mandato rettorale*

Si passi, infine, alla *vexata quaestio* della durata del mandato rettorale.

Innanzitutto, si è chiarito in precedenza che, alla base della previsione di un unico mandato nella cd. legge Gelmini vi era l'idea per la quale, avendo la legge fortemente rafforzato la figura del Rettore nell'assetto di *governance*, il mandato unico fungesse da elemento di mitigazione alla propensione “feudataria” del vertice dell'ateneo.

Quanto alla prospettiva di doppio mandato rettorale, si è paventata inizialmente l'ipotesi del 4+4. Questa soluzione potrebbe determinare effetti negativi, perché quattro anni è un lasso di tempo non sufficiente per portare a compimento un programma organico: il primo anno solitamente trascorre nell'imparare il mestiere; gli ultimi due vedrebbero il Rettore impegnato nella campagna elettorale per ottenere il secondo mandato. Rispetto a questa soluzione, più razionale sarebbe l'ipotesi del 5+5: ma, se si andasse in questa direzione, il nuovo “feudalesimo universitario” verrebbe ulteriormente consolidato. Tutto sommato, la soluzione migliore potrebbe essere quella di lasciare inalterato l'attuale mandato di sei anni non rinnovabile.

Giuseppe Travaglini*

*Il finanziamento del sistema universitario statale in Italia.
Criticità e prospettive del Fondo di finanziamento ordinario*

ABSTRACT

(ITA) Il contributo analizza le principali criticità del finanziamento delle università statali italiane, con particolare riferimento al Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), evidenziandone l'insufficienza strutturale rispetto agli standard europei e agli effettivi fabbisogni del sistema. Si esamina l'evoluzione dei criteri di riparto, sottolineando come il crescente peso della quota premiale e dei finanziamenti vincolati abbia ridotto l'autonomia gestionale degli atenei e ampliato i divari territoriali. Particolare attenzione è dedicata ai primi dati della VQR 2019-2024, dai quali emerge una forte correlazione tra distribuzione delle risorse premiali e dimensione degli atenei, mettendo in discussione l'effettiva capacità redistributiva dei meccanismi valutativi. L'intervento si sofferma inoltre sui vincoli di finanza pubblica che comprimono la capacità programmatica delle università e sulle limitate misure previste dalla legge di bilancio 2026. Si sostiene la necessità di un deciso rafforzamento del FFO, di criteri di allocazione più equi e trasparenti e di una riforma coerente capace di coniugare autonomia, sostenibilità e qualità del sistema universitario pubblico italiano.

(ENG) This paper analyses the main structural problems of public university funding in Italy, with particular focus on the Ordinary Funding Fund (FFO), highlighting its structural inadequacy compared to European standards and the system's actual needs. This report examines the evolution of allocation criteria, emphasising how the growing weight of performance-based funding and earmarked grants has reduced universities' managerial autonomy and widened territorial disparities. Special attention is devoted to the first data from the VQR 2019-2024 research assessment exercise, which reveals a very strong correlation between the distribution of performance-based resources and the size of each institution, calling into question the redistributive capacity of the evaluation mechanisms. The relation also addresses the public-finance constraints that compress universities' planning capacity and the limited measures introduced by the 2026 Budget Law. The author argues for a decisive strengthening of the FFO, fairer and more transparent allocation criteria, and a coherent reform capable of combining institutional autonomy, financial sustainability, and quality in the Italian public university system.

* Professore Ordinario di Politica Economica – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Dipartimento di Economia Società Politica (DESP). Direttore del DESP. Coordinatore di CASA-Econ, Consulta delle Associazioni Scientifiche di Ambito Economico per la Società Italiana di Economia (SIE). E-mail: giuseppe.travaglini@uniurb.it

KEYWORDS

(ITA) Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO); Sottofinanziamento universitario; Quota premiale; VQR; Divari territoriali; Autonomia universitaria; Riforma universitaria.

(ENG) Ordinary Funding Fund (FFO); University Under-funding; Performance-based Allocation; VQR; Territorial Disparities; University Autonomy; Higher Education Reform.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Struttura e criteri di riparto del FFO – 3. Le misure per la ricerca nella manovra di Bilancio 2026 – 4. Vincoli alla gestione finanziaria e autonomia degli atenei – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il sistema universitario pubblico italiano è da tempo caratterizzato da una condizione di sottofinanziamento che ne compromette la sostenibilità economico-finanziaria di breve e medio periodo, la capacità di programmazione strategica e la competitività nel contesto europeo e internazionale. Tale criticità, lungi dall'essere congiunturale, si è progressivamente ampliata nel corso dell'ultimo decennio, con effetti sistemici sulla qualità della ricerca, della didattica e sul reclutamento dei giovani studiosi. La manovra di Bilancio 2026, pur introducendo alcune parziali misure di compensazione per il settore della ricerca, non appare in grado di incidere in modo significativo sulle cause profonde di questa fragilità strutturale. Il presente lavoro analizza l'evoluzione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle università statali, i criteri di riparto e i principali vincoli di spesa e di cassa imposti agli atenei, con particolare attenzione alle implicazioni per l'autonomia, non solo finanziaria, delle sedi universitarie e per lo sviluppo equilibrato dell'intero sistema universitario pubblico.

Nel confronto internazionale, l'Italia continua a collocarsi tra i Paesi con il più basso livello di investimento pubblico nell'istruzione superiore e terziaria. Secondo i dati OCSE, la spesa per l'istruzione terziaria in Italia si attesta intorno allo 0,6% del PIL, a fronte di una media dei Paesi OCSE pari a circa l'1,3% e di una media europea prossima all'1,1% (OECD, 2023).

Tale divario evidenzia una persistente sottovalutazione del ruolo strategico della formazione avanzata e dell'università quale infrastruttura fondamentale per lo sviluppo economico e la coesione del Paese. In questo contesto, il FFO – pari a circa 9,367 miliardi di euro nel 2025 per i 68 atenei pubblici statali – risulta ampiamente insufficiente a garantire il

funzionamento del sistema universitario statale italiano. Un riallineamento agli standard europei richiederebbe oggi un incremento del FFO fino a valori prossimi ai 18 miliardi di euro per raggiungere la quota del 1% del Pil in linea con la media europea. Un obiettivo chiaramente irraggiungibile nel breve periodo, non soltanto alla luce delle attuali condizioni della finanza pubblica italiana, ma anche rispetto agli impegni e alle priorità delineate dall'agenda dell'attuale governo.

La manovra di Bilancio 2026, da approvare entro dicembre, prevede un incremento nominale del FFO pari a soli 25 milioni di euro, corrispondente a meno dello 0,3% dell'ammontare complessivo. Si tratta di un aumento largamente insufficiente sia per invertire la tendenza al sottofinanziamento strutturale che a compensare l'erosione del potere d'acquisto determinata dal picco inflazionistico del triennio 2022–2024. Ne consegue che, in termini reali, il finanziamento pro capite per studente e per docente ha subito una contrazione stimabile intorno al

20%, nel periodo 2014–2025, con effetti cumulati accelerati nell'ultimo quinquennio rilevanti per la sostenibilità economico-finanziaria dei bilanci universitari e per la capacità programmatoria degli atenei.

2. Struttura e criteri di riparto del FFO

Il FFO, istituito con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, rappresenta la principale fonte di finanziamento delle università statali ed è destinato alla copertura delle spese di funzionamento, del personale e delle attività istituzionali. La riforma "Gelmini" introdotta con la legge 30 dicembre 2010, n. 240, ha ereditato questi principi e modificato profondamente i criteri di riparto, riducendo il peso della Spesa Storica a favore di parametri basati sul Costo Standard per studente e sulla Valutazione delle Performance. Attualmente, il FFO si articola in una componente priva di vincoli di destinazione (Quota Base, Quota Premiale ed Elemento Perequativo) e in una componente vincolata, destinata a finalità specifiche tra cui il sostegno agli studenti, il diritto allo studio, i piani straordinari di reclutamento.

Nel corso dell'ultimo decennio, la quota di risorse a destinazione vincolata è cresciuta in modo significativo, determinando una progressiva compressione della capacità di allocazione autonoma degli atenei. Tale evoluzione ha introdotto nei bilanci universitari rigidità strutturali di

spesa, limitando la flessibilità gestionale e subordinando le scelte allocative a priorità definite centralmente. Ne è derivata una sostanziale erosione dell'autonomia strategica delle università, costrette a orientare le proprie politiche di sviluppo non in funzione delle esigenze istituzionali e territoriali, ma in risposta a vincoli amministrativi e a obiettivi eteronomi spesso di breve periodo. In questo quadro, i meccanismi di riparto del FFO hanno prodotto effetti distorsivi rilevanti, contribuendo ad ampliare, invece di ridurre, i divari territoriali preesistenti, le disuguaglianze tra aree urbane e interne, tra Nord e Sud del Paese, tra università "ricche" e "povere".

Numerose analisi del Consiglio Universitario Nazionale (CUN) hanno evidenziato come il criterio del Costo Standard per studente (nel 2025 pari a circa il 26% del FFO complessivo) e quello della Premialità (circa il 30% del FFO nello stesso anno, al netto degli interventi vincolati) tendano a favorire gli atenei di maggiori dimensioni, con il più alto numero di iscritti e quelli collocati in contesti socio-economici più dinamici, prevalentemente nel Centro-Nord, mentre gli atenei del Mezzogiorno risultano penalizzati dalla riduzione della componente storica del FFO (circa il 16% del totale) e dagli effetti della mobilità studentesca interregionale che tende a muoversi verso il Nord del Paese attratta da contesti economici e sociali considerati più favorevoli.

Infine, va sottolineato che la Quota Premiale – nel 2025 pari a 2,5 miliardi di euro – viene assegnata sulla base di indicatori di qualità della ricerca (VQR) per il 60%, politiche di reclutamento (20%) e riduzione dei divari territoriali (20%), che favoriscono però gli atenei di maggiore dimensione, per cui i meccanismi perequativi attualmente in vigore (1,5% del FFO, circa 140 milioni di euro nel 2025) appaiono insufficienti a garantire un riequilibrio sostanziale delle risorse distribuite al sistema universitario statale.

Dai primi dati della VQR 2019-2024, resi disponibili dall'ANVUR il 16 aprile 2026, emerge inoltre una relazione particolarmente stretta tra la quota di risorse premiali collegata alla VQR (il 60% delle risorse destinate a questa voce) e la numerosità di professori/esse e ricercatori/trici strutturati in ciascun ateneo. Questo dato trova conferma in un coefficiente di correlazione tra le due variabili pari a $r = 0,99$. Questo fatto stilizzato suggerisce che la distribuzione delle risorse premiali, pur formalmente fondata su un apparato valutativo complesso e sofisticato, continui a dipendere in larga misura dalla scala organizzativa e dimensionale delle università. In altri termini, la VQR introduce certamente un'informazione aggiuntiva sulla qualità relativa della ricerca (per quanto sovente distorta da elementi quantitativi piuttosto che qualitativi). Tuttavia, ai fini della

ripartizione delle risorse, l'esito finale non sembra discostarsi in modo significativo da quello che deriverebbe dall'applicazione di un criterio assai più semplice: gli atenei di maggiori dimensioni intercettano una quota più elevata di finanziamenti, mentre quelli più piccoli, anche quando ottengono risultati relativamente positivi, restano strutturalmente svantaggiati. Sotto questo profilo, l'esercizio valutativo appare incidere meno sulla distribuzione finale di quanto la sua complessità procedurale lascerebbe presumere. Ne consegue che una ripartizione delle risorse non troppo diversa da quella prodotta dalla VQR potrebbe verosimilmente essere ottenuta anche mediante un criterio più lineare, fondato sulla consistenza del corpo docente di ciascuna sede. Ciò comporterebbe il vantaggio di ridurre i costi amministrativi dell'intero processo valutativo e di liberare risorse preziose da destinare alle funzioni essenziali del sistema universitario: didattica, ricerca e terza missione. Quest'ultimo aspetto richiama direttamente il tema, tuttora irrisolto, dell'insufficienza delle risorse annualmente stanziati nel Fondo di Finanziamento Ordinario dalla legge di Bilancio di Previsione dello Stato.

3. Le misure per la ricerca nella manovra di Bilancio 2026

Nella manovra di Bilancio per il 2026 un elemento di parziale discontinuità è rappresentato dall'articolo 107 della Legge di Bilancio 2026, che introduce principi di pianificazione pluriennale dei finanziamenti per la ricerca. Il disegno di legge istituisce il Fondo per la Programmazione della Ricerca (FPR) e prevede l'adozione di un Piano triennale per la ricerca di base e applicata, escludendo le risorse provenienti dal PNRR e dai fondi strutturali europei. Più precisamente, il FPR dispone per il 2026 di una dotazione iniziale pari a 259 milioni di euro di cui si prevede un incremento nei successivi anni, con un ammontare di 150 milioni di euro annui destinati ai Progetti di rilevante interesse nazionale (PRIN). Sebbene tale misura rappresenti un avanzamento in termini di programmazione per la ricerca, le risorse stanziati risultano però ancora ampiamente insufficienti rispetto al fabbisogno complessivo del sistema universitario, anche considerando che tali risorse sono recuperate da stanziamenti a favore del MUR derivanti da esercizi precedenti, a partire dal 1998, relativi a risorse per la ricerca mai effettivamente erogate.

4. Vincoli alla gestione finanziaria e autonomia degli atenei

Alla scarsità del FFO si affianca infine un sistema articolato di vincoli finanziari che limita fortemente l'autonomia gestionale degli atenei. In particolare, il vincolo del Fabbisogno Finanziario, disciplinato dalla normativa di contabilità pubblica, limita i prelievi dalla Tesoreria dello Stato, presso la Banca d'Italia, sulla base della spesa storica e del tasso di crescita del PIL reale. Ulteriori restrizioni derivano dai Limiti di Spesa Corrente per beni e servizi, e dai vincoli normativi relativi al personale e alle entrate da contribuzione studentesca che non possono superare il 20% delle risorse complessive (non solo il FFO) annualmente incassate dalle università (per esempio i ricavi da conto terzi). Tali vincoli, pur ispirati a obiettivi di equilibrio finanziario e di tutela del diritto allo studio, producono effetti pro-ciclici che accentuano le difficoltà degli atenei in presenza di un FFO instabile o in diminuzione.

5. Conclusioni

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. Le conseguenze pesano sulla sostenibilità dei bilanci. Sono questi i rischi concreti che incombono oggi sull'università italiana. Se la tendenza al sottofinanziamento dovesse confermarsi, le prospettive appaiono tutt'altro che incoraggianti: un rallentamento degli investimenti in ricerca avanzata – proprio mentre accelera la frontiera dell'intelligenza artificiale – un ridimensionamento dell'offerta formativa e un deflusso costante di giovani studiosi verso l'estero, attratti da sistemi accademici più solidi. Con l'effetto di ampliare le disuguaglianze della geografia economica e culturale del Paese. Una frattura che non è più solo accademica, ma politica e sociale, perché investe il futuro stesso dello sviluppo e della coesione dell'Italia.

In questo scenario, il Governo ha avviato, con legge delega in materia di semplificazione normativa e riassetto di settori strategici della pubblica

amministrazione (Legge 10 novembre 2025, n. 167), un processo di riforma dell'università italiana che promette di ridisegnarne il volto. Il piano comprende la revisione del FFO, la ridefinizione della governance degli atenei, il rinnovamento delle procedure concorsuali e il riordino del Consiglio Universitario Nazionale (CUN). Nel pacchetto è inclusa anche la riforma dell'Agenzia nazionale per la valutazione della ricerca e dell'università (Anvur). Un intervento di ampia portata che mira a mutare in profondità il modello di università pubblica, configurandosi come una vera e propria rivoluzione. Il timore, tutt'altro che infondato, è che l'insieme delle riforme attualmente in cantiere non trovi collocazione all'interno di un quadro coerente e sostenibile, finendo per tradursi in un mosaico frammentato di interventi incapaci di rafforzare il sistema universitario e, anzi, tali da comprometterne ulteriormente l'autonomia. In assenza di un netto potenziamento del FFO, di una revisione equilibrata e condivisa dei criteri alla base della sua distribuzione, di un rafforzamento dell'autonomia degli atenei e di una revisione strutturale dei meccanismi di reclutamento, il rischio è quello di consolidare le criticità esistenti anziché superarle.

Ancora più preoccupante è la possibilità che, nel disegno riformatore, venga marginalizzato ciò che dovrebbe costituirne il nucleo irrinunciabile: la qualità della ricerca, della didattica e del diritto allo studio. Il mancato investimento nei luoghi della ricerca, nei percorsi formativi, nella qualità della vita studentesca e nell'innovazione didattica e tecnologica allontanerebbe ulteriormente il sistema universitario italiano dagli standard europei. In questo scenario, l'università rischierebbe di perdere il proprio ruolo non solo come sede di costruzione e trasmissione dei saperi e della conoscenza e coscienza critica, ma come leva di crescita, equità e progresso per il Paese.

Antonio Felice Uricchio*

*Il futuro dell'Università italiana tra autonomia,
valutazione e trasformazioni sistemiche*

ABSTRACT

(ITA) Il contributo esamina le principali trasformazioni che investono il sistema universitario italiano, muovendo da una riflessione sulla funzione costituzionale dell'Università come sede di elaborazione del sapere, formazione delle competenze e garanzia della mobilità sociale. Vengono analizzati i dati più recenti del Rapporto ANVUR, evidenziando la crescita degli iscritti e il persistente problema dei divari territoriali, con particolare riguardo al Mezzogiorno. Viene poi esaminato il processo di riordino normativo del sistema universitario avviato con la legge delega del 2025, con attenzione ai temi del reclutamento accademico, della valutazione della ricerca e della governance degli atenei. L'intervento affronta, inoltre, le sfide poste dal declino demografico e dall'innovazione tecnologica, sostenendo la necessità di un modello di valutazione qualitativa, autonoma e indipendente, capace di orientare senza comprimere la libertà di ricerca e di insegnamento garantita dalla Costituzione.

(ENG) This paper examines the major transformations affecting the Italian university system, starting from a reflection on the constitutional function of the University as a place for the development of knowledge, the formation of skills, and the guarantee of social mobility. The article analyses the most recent data from the ANVUR Report, highlighting the growth in enrolments and the persistent problem of territorial disparities, with particular attention to the South of Italy. The relation also examines the regulatory reform process for the university system initiated by the enabling act of 2025, focusing on academic recruitment, research evaluation, and university governance. Furthermore, the contribution addresses the challenges posed by demographic decline and technological innovation, arguing for a model of qualitative, autonomous, and independent evaluation capable of guiding without constraining the freedom of research and teaching guaranteed by the Constitution.

KEYWORDS

(ITA) Autonomia universitaria; Valutazione della ricerca; ANVUR; Reclutamento accademico; Divari territoriali; Declino demografico; Accreditamento periodico.

(ENG) *University Autonomy; Research Evaluation; ANVUR; Academic Recruitment; Territorial Disparities; Demographic Decline; Periodic Accreditation.*

* Presidente dell'ANVUR. Professore Ordinario di Diritto Tributario – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

SOMMARIO: 1. Il sistema universitario italiano in trasformazione – 2. Dati e tendenze del sistema: luci e ombre – 3. (*segue*). Dati e tendenze del sistema: luci e ombre – 4. ANVUR: bilancio e prospettive.

1. *Il sistema universitario italiano in trasformazione*

Nell'esprimere un vivo ringraziamento al Magnifico Rettore prof. Massimiliano Fiorucci, ai presidenti delle società scientifiche che hanno promosso l'evento odierno, saluto tutti gli amici e colleghi qui presenti. Consentitemi però due parole sul legame antico e profondo personale con il Presidente CASAG Maurizio Ricci con il quale abbiamo condiviso un comune percorso nella Scuola di specializzazione di diritto del lavoro dell'Università di Bari Aldo Moro fondata da Gino Giugni ed Edoardo Ghera e poi anni di insegnamento nelle facoltà giuridiche di Bari e Foggia e quindi, nello stesso arco temporale, l'esperienza di Rettore negli stessi Atenei. La familiarità con molti dei presenti, le comuni attività di ricerca e di governo universitario, che soltanto una consuetudine lunga e operosa può generare, rendono questa giornata del tutto speciale; intervengo, quindi, oggi non soltanto nella veste istituzionale di Presidente dell'ANVUR, ma anche come studioso di diritto tributario che ha dedicato parte considerevole della propria riflessione al governo delle istituzioni accademiche.

Come ha efficacemente evidenziato il Presidente del Cun prof. Paolo Pedone, il sistema universitario italiano attraversa una fase di trasformazione tanto profonda quanto rapida. Ragionare di «Università del futuro» significa guardare simultaneamente al futuro prossimo e a un orizzonte più lungo e disteso, nel quale le grandi variabili strutturali ridisegneranno in modo irreversibile la fisionomia del sistema. Vi è, in questa duplice prospettiva, qualcosa che trascende la dimensione meramente organizzativa e investe il cuore stesso della funzione dell'Università nella Repubblica: quella funzione che la Costituzione presidia all'art. 33, nel riconoscimento dell'*autonomia delle istituzioni di alta cultura*, e all'art. 34, là dove stabilisce che i *capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*. L'università è, in ultima analisi, il luogo nel quale una democrazia elabora il sapere che la sostiene, forma le competenze che alimentano l'economia, costruisce quella cittadinanza consapevole senza la quale il principio meritocratico resterebbe formula vuota. È il *seminarium rei publicae* nel senso più pieno, più vivo e più esigente: non soltanto vivaio di competenze tecniche, ma fucina di quella classe dirigente che deve rinnovarsi incessantemente dall'accesso verso l'alto degli elementi

migliori di ogni ceto sociale. Se questa è la premessa, le trasformazioni in atto assumono una rilevanza che impone di misurarle con analisi rigorose e di affrontarle con strumenti adeguati.

In questo contesto, particolare rilevanza assume la valutazione che, in quanto processo complesso e continuo, deve essere in grado di confrontarsi con le continue modificazioni presenti e future, apprezzando le conseguenze prodotte in una prospettiva diacronica e persino, in qualche modo, predittiva, fermi restando adattamenti e correzioni di rotta nel corso del tempo. Appare chiaro peraltro che la valutazione, intesa come strumento di “tecnologia sociale”¹ orientata alla creazione di valore pubblico (e non come potere di controllo censorio e punitivo), riguarda l’attività delle istituzioni universitarie sia *ex ante* (come stimolo dei diversi decisori e portatori di interesse), *in itinere* (cosiddetto monitoraggio) o anche *ex post*, vale a dire avendo riguardo all’impatto prodotto delle azioni poste in essere².

2. Dati e tendenze del sistema: luci e ombre

Come è noto, l’Agenzia che ho l’onore di presiedere opera sulle tre direttrici valutative richiamate, ponendosi anche e soprattutto come un luogo permanente di analisi, di confronto scientifico e di stimolo istituzionale. Istituita ormai da quindici anni, Anvur cura con cadenza biennale un proprio rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca, delineando il quadro nazionale, il posizionamento internazionale e l’evoluzione del sistema universitario e dell’alta formazione artistica e musicale. Il 26 marzo prossimo avrà luogo la presentazione della nuova edizione del rapporto (la quinta) e costituirà l’occasione per formulare,

¹ L’espressione è di A. De Toni, Prefazione al volume a cura di P. ADINOLFI e A. URICCHIO, *Valutare la complessità*, Roma, 2025, p. 15,

² Cfr. G. FATTORE, *La valutazione delle politiche: una breve guida metodologica*, in *Valutare la complessità*, cit, pag. 179, secondo cui “le valutazioni in itinere ed *ex post* necessitano di dati raccolti sul campo sui cambiamenti indotti dalle politiche. Ciò richiede la volontà e la capacità di una raccolta dati che può essere *ad hoc* (disegnata specificamente per misurare gli effetti delle politiche) oppure derivata da flussi informativi esistenti “. Osserva anche l’A. che “qualsiasi politica dovrebbe essere predisposta sulla base di una valutazione sistematica fatta *ex ante* e dovrebbe prevedere progettualità per le definizioni di valutazioni in itinere ed *ex post*. Ciò significa costituire gruppi di lavoro con *expertise* adeguato, possibilmente indipendenti dalla politica che definiscono i disegni di ricerca, pianificando la raccolta dei dati e producono risultati in tempi utili. Si veda anche ampiamente M. PALUMBO, *Il processo di valutazione. Decidere, Programmare, Valutare*. Milano, 2001.

dopo tre lustri di lavoro ininterrotto, un bilancio complessivo dei risultati conseguiti e delle criticità emerse, ovviamente tenendo conto del contesto nazionale e internazionale (invero radicalmente mutato) nel quale le istituzioni accademiche e di ricerca si trovano oggi ad operare (dopo l'esperienza pandemica e l'irruzione dell'intelligenza artificiale).

Rinviando alle oltre 400 pagine del rapporto e agli 8 focus tematici, va in primo luogo evidenziata la crescita del numero complessivo degli iscritti nel sistema universitario che nell'anno accademico 2024/2025 ha superato i due milioni (di cui oltre 300.000 iscritti alle università telematiche). Cresce anche il numero degli studenti stranieri (raddoppiato in sei anni pari ora al 5,4 per cento nelle Università); raddoppiate le borse di dottorato (anche per la spinta propulsiva del PNRR (pur se in leggera flessione nell'ultimo anno), e l'apertura dei dottorati AFAM, aumenta il personale docente nelle università, che raggiunge il tetto massimo di circa 66 mila unità, distribuito su 100 atenei, pubblici, privati e telematici; migliora la composizione di genere e si riduce la forbice uomo/donna nelle posizioni apicali di ordinario e rettore; aumenta il FFO che raggiunge i 9 miliardi e 368 milioni di euro con una quota premiale che tocca il 26 per cento (soglia più alta di 3 punti rispetto a 7 anni fa), con un aumento in termini reali del 7 per cento e nominali del 27 (al lordo dell'inflazione). Resta molto alta la percentuale degli idonei beneficiari delle borse di studio (quasi il 97 per cento) come anche l'esonero dalle tasse (1 su 3 media nazionale e 1 su 2 nelle Università del SUD) mentre si riduce di oltre 10 punti (dal 27 al 17) la percentuale dei c.d. NEET vale a dire di chi studia e non lavora.

Tra le tante luci, l'ombra dei divari territoriali; la metà delle università meridionali perde iscritti, uno studente su due, tra quanti conseguono la laurea triennale, non prosegue la magistrale nella medesima sede universitaria spostandosi dal Sud al Nord, a conferma di un fenomeno migratorio interno che sottrae sistematicamente capitale umano proprio ai territori più deboli e che più ne avrebbero bisogno. Tale fenomeno produce ulteriori conseguenze sul riparto delle risorse del FFO: costo standard e quota premiale risultano, infatti, più favorevoli agli atenei del Nord (+33,4% Nord-Ovest, +32,2% Nord-Est), mentre anche la larga esenzione dalle tasse universitarie impatta sui bilanci degli atenei meridionali acuendo i divari, ormai non più e soltanto congiunturali.

Ulteriori trasformazioni riguardano le aree disciplinari. Per alcune di esse, segnatamente quella giuridica e quella economica, si registra *una contrazione significativa e perdurante di iscritti e di laureati*. Il maggior decremento in termini relativi si riscontra nell'area di Agraria; seguono

Lingue, che nell'anno accademico 2025/2026 perde oltre un decimo delle proprie matricole, mentre crescono l'area sanitaria e (anche se di poco) quella STEM. È altresì indispensabile collocare questi dati nel contesto internazionale. Nel confronto con gli altri Paesi, l'Italia registra la seconda crescita in Europa per numero di iscritti alla formazione terziaria tra il 2019 e il 2023 (+14,4%), ma la quota di laureati tra i 25 e i 34 anni si attesta al 31,6%, ancora significativamente inferiore alla media OCSE (48,4%). La distribuzione dei laureati per livello del titolo conseguito fa emergere che il divario si concentra soprattutto nei percorsi triennali (13,5% contro il 26,1% OCSE), mentre nelle lauree magistrali (17,4%) l'Italia supera il livello OCSE (16,1%).

Il rapporto OCSE *Education at a Glance 2025* evidenzia, inoltre, che in Italia poco più di un terzo degli iscritti a un corso triennale completa gli studi entro la durata prevista; secondo i dati riportati nel rapporto ANVUR, nelle università statali il tasso di abbandono tra primo e secondo anno alle lauree triennali si attesta al 13,3%, mentre nelle non statali scende al 6,4%, nelle telematiche sale al 18,8%. La perdita di studenti si concentra infatti nelle fasi iniziali del percorso, suggerendo di rafforzare le attività di orientamento e la capacità di intercettare precocemente le fragilità in ingresso.

Un altro dato interessante è la presenza capillare delle Università sui territori (ci sono ormai università in tutte le regioni comprese quelle a Statuto speciale come anche nelle più piccole come Basilicata e Molise). Molte anche le sedi decentrate anche se la metà di esse (oltre un centinaio) raccoglie meno di 500 iscritti (pari all'uno per cento degli iscritti complessivi): un dato che induce a riflettere a una razionalizzazione complessiva, tenendo conto della sostenibilità delle strutture e del declino demografico che grava sul Paese con una severità ormai ineludibile. Va infatti ricordato che la popolazione residente al 1 gennaio 2025 conta 58 milioni e 934.000 unità, in costante calo dal 2014³. Le nascite hanno raggiunto nel 2024 il minimo storico assoluto di 370.000 unità; il tasso di fecondità è sceso a 1,18 figli per donna, il valore più basso mai registrato, classificando l'Italia nel novero ristretto dei Paesi a fecondità *lowest-low*⁴. Le donne in età fertile erano 14,3 milioni nel 1995; *ne restano* 11,4 milioni; *ne resteranno* 9,2 milioni nel 2050. La popolazione è destinata a scendere a

³ ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie - Base 1/1/2024*, comunicato stampa del 4 luglio 2025.

⁴ ISTAT, *Indicatori demografici. Anno 2024*, comunicato stampa del 28 marzo 2025. Le nascite nel 2024 ammontano a 370.000 unità, minimo storico; il tasso di fecondità totale è pari a 1,18 figli per donna.

54,8 milioni entro il 2050 e a 46,1 milioni entro il 2080. Il Mezzogiorno potrebbe perdere quasi 8 milioni di residenti, di cui 3,4 milioni già entro il 2050. Le rilevazioni più recenti confermano questo quadro con convergenza unanime⁵: la contrazione del PIL potrebbe attestarsi nell'ordine dello 0,9 per cento annuo⁶; oltre sei milioni di occupati potrebbero uscire dal mercato del lavoro nel decennio 2025-2035⁷; per gli atenei si prefigura una possibile perdita di oltre un quinto degli iscritti attuali entro il 2041, con punte superiori al 30 per cento in Molise, Basilicata, Puglia e Sardegna.

Se la platea dei potenziali studenti si contrae, se le aree disciplinari si assottigliano, se il Mezzogiorno si spopola, è il tessuto stesso della formazione superiore, e con esso la capacità della democrazia di rinnovarsi, che rischia di impoverirsi irrimediabilmente. Un Paese che perde verso l'estero o le aree più ricche è un Paese che *rinuncia alla propria capacità di generare futuro*.

3. (segue). *Dati e tendenze del sistema: luci e ombre*

Il confronto odierno non può ovviamente eludere il tema del riordino normativo del sistema universitario, affrontato dagli altri relatori nel corso delle sessioni del mattino. Come è noto, già da un anno, è stato istituito il tavolo tecnico incaricato di procedere allo studio per la revisione della legge 240/2010⁸. Dopo una prima fase dedicata all'elaborazione di proposte

⁵ Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto, *Documento di lavoro*, 1° ottobre 2025, sez. 2.2, 2.5 e 5. Il documento sintetizza le evidenze emerse nel ciclo di audizioni condotte dal 25 marzo al 9 settembre 2025, con contributi di Istat, Banca d'Italia, Ufficio parlamentare di bilancio, INPS, CNEL e INAPP.

⁶ Audizione del Vice Capo *pro tempore* del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, A. Brandolini, presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulla transizione demografica, Camera dei deputati, 15 aprile 2025.

⁷ Audizione dell'INAPP presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulla transizione demografica, Camera dei deputati, 23 settembre 2025.

⁸ Sulle diverse riforme che hanno interessato l'Università cfr. per tutti S. CASSESE *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *FI*, 1993, V, p. 82 ss.; N.C. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *FI*, 1990, V, 252 ss.; M. CAMMELLI *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *DP*, 1995, p. 161 ss.; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *DP*, 1996, p. 139 ss.; L. MAZZAROLLI, *Il principio dell'autonomia universitaria nella Costituzione*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra leggi e statuti. Analisi interdisciplinare sulla legge n. 240/2010*, Milano, 2011; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*.

sul tema del reclutamento accademico, sono stati affrontati i temi del finanziamento, degli organi di valutazione (ANVUR e CUN) e quindi quello della governance accademica, compresa durata e reiterabilità del mandato rettorale, composizione degli organi accademici, eliminazione di duplicazione funzionale tra Senato e Consiglio di amministrazione, ruoli dei Nuclei di valutazione e dei presidi di qualità (anche avendo riguardo al rapporto con ANVUR e Ministero dell'Università e della ricerca).

Come è noto, il tema del reclutamento è stato il primo ad essere affrontato all'interno della commissione anche tenendo conto delle esperienze maturate dopo 15 anni di applicazione del modello dell'abilitazione scientifica nazionale e allo stesso tempo dei dati del numero di abilitati e di quelli dei concorsi locali nei diversi Atenei⁹. Le asimmetrie valutative tra commissioni nazionali in sede di ASN nei diversi settori scientifici disciplinari e anche la mole rilevante dei contenziosi sono state oggetto di riflessione come anche alcune criticità pure rilevate (numeri assai elevati di abilitati in alcuni settori e numeri ridottissimi in altri; numero di candidati abilitati in misura largamente eccedente rispetto ai fabbisogni effettivi degli atenei, ecc.). Si è soprattutto avuta contezza del fatto che la programmazione del reclutamento a livello dei singoli dipartimenti universitari è stata progressivamente distorta e condizionata dai risultati dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (in particolare dall'offerta di abilitati) e soprattutto è stata non sempre aderente alla programmazione e ai fabbisogni reali. Come un telescopio la cui lente sia stata gradualmente deformata, il meccanismo ha finito per restituire *un'immagine del fabbisogno non corrispondente alla realtà*. con una inversione logica tra domanda e offerta che ha fatto perdere di vista la centralità dello studente (principio cardine degli *European Standard and Guideline*).

Nel ripensare il modello, si è pertanto convenuto sulla necessità imperativa di individuare una formula che consentisse di ancorare saldamente il reclutamento ai fabbisogni effettivi e, soprattutto, di responsabilizzare pienamente chi è chiamato a governarlo, ossia gli atenei medesimi, titolari dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita¹⁰. La proposta si articola in un doppio livello: una verifica

I principi costituzionali e il riassetto dell'università italiana, Napoli, 2012. Cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, p. 8,

⁹ Cfr. in materia, M. RICCI, *Il reclutamento dei professori universitari a livello locale: vincoli finanziari e riparto di competenze tra gli organi collegiali*, in LPA, 2012, 2 spec. 268 e ss. il quale richiama "l'obbligo in capo ai docenti di uniformarsi alle deliberazioni delle Facoltà in merito al coordinamento dei rispettivi programmi didattici anche perché proprio il principio di autonomia non può che essere esercitato in "un sistema complesso e coordinato".

¹⁰ Art. 33, comma 6, Cost. Come affermato dall'On. Ruini, nella relazione nella seduta del

ex ante, nella forma della valutazione delle politiche di reclutamento in sede di accreditamento periodico e una verifica *ex post* attraverso la VQR dei docenti reclutati. Il modello che ne risulta è quello di un'autonomia genuinamente responsabile: gli atenei esercitano la propria piena autonomia programmatica, ma sono chiamati a rendere conto, in modo trasparente e verificabile, delle scelte effettuate. Si è posto altresì il tema se il dipartimento, esaurita la fase valutativa della commissione, possa scegliere tra una terna o una bina di candidati, ovvero se debba esservi un vincitore unico (soluzione poi ripresa dal testo normativo in discussione in Parlamento). È stato anche avviato un ampio e articolato confronto sull'esigenza di recuperare il momento del confronto diretto tra commissione e candidato, attraverso un seminario scientifico, la discussione analitica dei titoli, un momento valutativo non affidato alla sola analisi cartolare dei titoli scientifici ma aperto al contraddittorio e alla verifica *in vivo* delle competenze.

Centrale in questa fase è, d'altra parte, il tema degli indicatori e dei requisiti che dovrebbero essere rigorosamente oggettivi, vale a dire oggettivamente riconoscibili e verificabili, così da sottrarli alla discrezionalità delle commissioni. L'idea di fondo è limpida: le commissioni devono essere liberate dall'onere delle verifiche formali per potersi concentrare integralmente sulla lettura qualitativa dei titoli e valutare le qualità scientifiche e didattiche dei candidati (anche a seguito della reintroduzione di un seminario scientifico o di una prova didattica); separare nitidamente il vaglio dei requisiti dal giudizio valutativo sulla qualità scientifica, che resta e deve restare il cuore pulsante della valutazione tra pari. È d'uopo sottolineare con forza che il risultato normativo prodotto dal Parlamento non esaurirà la questione: la fase attuativa sarà verosimilmente ancora più complessa

22 dicembre 1947 della Commissione per la Costituzione, l'Italia è uno "Stato di cultura" che annovera tra le proprie funzioni essenziali quello dell'elevazione culturale della collettività, con il conseguente obbligo, per lo Stato centrale come per tutti gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di definire le modalità per valorizzare le diverse attività legate ad espressioni scientifiche, artistiche, storico culturali che della tradizione culturale della Nazione rappresentano la massima espressione. Si vedano 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, p. 40 e ss. A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in P. BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Milano, Giuffrè, 1967, 406; 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, p. 210 ss.; AA.VV., *L'autonomia universitaria*, Atti del convegno dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, Cedam, 1990, e A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, voce *Università*, in *Enc. Dir* 1992, XLV, pag. 826; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella costituzione*, in *Dir.soc.*, 1980, p. 229.

e delicata dell'iter legislativo stesso. L'ANVUR, che ha coerentemente sposato il modello della valutazione qualitativa con l'adesione a CoARA¹¹ e l'adozione di un piano d'azione ispirato a tale approccio, sarà chiamata a formulare una proposta tecnica rigorosa, sottoposta poi al vaglio del Ministero per l'emanazione del decreto attuativo. In tutto questo, occorre tenere nel debito conto un aspetto sovente e colpevolmente trascurato della funzione docente, che non si esaurisce nella ricerca scientifica ma comprende altresì la didattica. Un docente universitario non è soltanto un ricercatore che pubblica, ma è anche un formatore che trasmette sapere e plasma coscienze; e il sistema di valutazione dovrà saper cogliere con finezza e completezza questa duplice e inscindibile dimensione.

4. ANVUR: bilancio e prospettive

Come è noto, sono alla conclusione di un mandato che si è rivelato, per intensità e durata, ricco di sfide e di risultati anche con riguardo al posizionamento del sistema italiano della formazione superiore nello spazio europeo e globale. Nel corso degli ultimi sei anni l'Agenzia ha, infatti, attraversato una fase di profondo cambiamento, consolidando il proprio ruolo nel sistema di assicurazione della qualità anche sul piano internazionale, attraverso il mantenimento della certificazione ENQA e l'iscrizione alla World Federation for Medical Education (WFME) e al

¹¹ Coalition for Advancing Research Assessment. Si tratta di una coalizione globale, nata a dicembre 2022, che unisce Università, enti di ricerca, agenzie di valutazione e stakeholder per riformare il modo in cui vengono valutati i ricercatori e i risultati scientifici. Promuove criteri qualitativi rispetto a quelli quantitativi secondo i seguenti obiettivi abbandono delle metriche improprie: ridurre la dipendenza da indicatori come l'Impact Factor e l'H-index., estendere la valutazione qualitativa avendo riguardo alla qualità, all'impatto e alla diversità dei contributi (non solo pubblicazioni, ma anche dati, software, ecc.). Conta oltre 700 organizzazioni membro a livello globale.

L'ANVUR ha aderito alla CoARA adottando un piano d'azione 2024/2027 coerente con il modello della valutazione qualitativa della ricerca. Nel documento sono individuati le azioni da porre in essere con riguardo alla riforma delle procedure di reclutamento *“Identify potential improvements to the criteria and indicators used in the context of academic career procedures, to better recognize: diverse contributions to the research environment at the different stages of academic career, including for example peer review and knowledge transfer activities; the specific value of interdisciplinary research”* e ancora *“work in close relation with the Italian Ministry to reform the current rules presiding academic career procedures, according to which a relevant role is still currently attributed to the h-index of individual candidates (albeit limited to STEM and Life Sciences disciplines)”*.

registro EQAR.

Il secondo ciclo di accreditamento periodico delle università italiane è ormai giunto a circa due terzi del suo percorso, evidenziando piena consapevolezza e maturità da parte delle istituzioni valutate. Per quanto riguarda la valutazione della ricerca nei prossimi mesi saranno pubblicati i risultati della VQR 2020-2024, che ha impegnato l'Agenzia per oltre due anni con la collaborazione di centinaia di esperti, che hanno contribuito alla valutazione di prodotti della ricerca, casi studio di valorizzazione delle conoscenze e infrastrutture di ricerca. In questi anni, inoltre, l'impegno dell'Agenzia per la qualificazione del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica è stato costante: alla valutazione delle istituzioni non statali si è affiancato, nelle more della regolamentazione ministeriale, l'avvio sperimentale delle valutazioni periodiche volontarie delle istituzioni statali.

Dal mese di aprile 2025 il sistema universitario dispone, inoltre, di un cruscotto pubblico costruito dall'ANVUR, costantemente aggiornato, nel quale è resa disponibile la maggior parte dei dati utilizzati per le analisi contenute nel presente Rapporto. A livello internazionale, l'Agenzia partecipa ai principali gruppi di lavoro dedicati all'evoluzione delle metodologie di valutazione della ricerca, all'impiego dell'intelligenza artificiale nei processi valutativi, e alla definizione di modalità valutative idonee a cogliere le specificità della formazione superiore transnazionale. Si tratta di elementi che delineano lo stato di avanzamento del sistema e che costituiscono la base su cui si innesterà l'azione del prossimo Consiglio direttivo che sarà chiamato ad operare nel nuovo contesto disciplinato dalla riforma dell'organizzazione e del funzionamento dell'ANVUR prevista dal d.P.R. 7 gennaio 2026, n. 12 che ha modificato il d.P.R. 1° febbraio 2010, n.76 con effetti dal 19 febbraio corso¹². Sono state, infatti, da poco, avviate le procedure di selezione per i nuovi componenti del direttivo e per il nuovo Presidente dell'Agenzia.

Il D.P.R. 12/2026 merita di essere segnalato non solo sul piano ordinamentale ma soprattutto nella parte iniziale dedicata ai principi fondamentali, destinati a orientare in modo vincolante le attività valutative dell'agenzia. In particolare, i principi di autonomia, indipendenza e terzietà dell'Agenzia sono contemplati come principi cardine dell'intero sistema, senza i quali l'edificio della valutazione perderebbe ogni credibilità e ogni legittimazione. Se l'autonomia e la terzietà fossero compromesse, i primi a rilevarlo sarebbero senza alcun dubbio le agenzie europee, che

¹² D.P.R. 12/2026, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, entrato in vigore.

procederebbero alla cancellazione dell'ANVUR dall'elenco EQAR e dall'iscrizione ENQA¹³. L'ANVUR ha faticato non poco per ottenere il riconoscimento europeo: nel 2018 l'accreditamento non fu concesso proprio per rilievi attinenti al deficit di indipendenza. Il percorso successivo, lungo e impegnativo, ci ha condotto al pieno accreditamento, conquista quindi da difendere e preservare.

Senza procedere, in questa sede, ad un'analisi puntuale delle singole disposizioni, giova evidenziare che il nuovo impianto ridefinisce, in parte, il perimetro delle attività valutative di competenza dell'Agenzia, con particolare riferimento al settore AFAM e all'internazionalizzazione; valorizza e disciplina espressamente la dimensione e il ruolo internazionale dell'ANVUR, già riconosciuta dagli organismi ENQA, EQAR e WFME, e consolidati negli ultimi anni anche mediante i ruoli ricoperti negli organismi europei e le numerose convenzioni con agenzie estere; infine, ridisegna governance e struttura organizzativa, intervenendo in particolare sulla durata dei mandati e sulle modalità di nomina del Presidente e del Consiglio direttivo, nonché su Comitato Consultivo e Direzione generale.

Un altro principio fondamentale della riforma è la semplificazione, intesa non come rinuncia alla complessità dell'analisi ma come concentrazione della valutazione su ciò che effettivamente conta. Il tema dell'accreditamento iniziale dei corsi di studio è stato completamente ripensato in questa prospettiva: si alleggerisce significativamente la valutazione *ex ante* per promuovere un modello di valutazione *ex post*, più mirato e più rispettoso dell'autonomia degli atenei. All'atto della proposta di un nuovo corso di laurea, l'ANVUR valuta documenti, strutture, progettualità e infrastrutture disponibili; senonché, per accertare se un corso funzioni effettivamente, è possibile procedere soltanto dopo qualche anno, verificando se esso abbia incontrato l'interesse degli studenti e prodotto risultati apprezzabili. La valutazione *ex ante*, in larga parte riferita all'ordinamento e alla proposta didattica, è compito che spetta primariamente al CUN; l'ANVUR sarà chiamato a svolgere utilmente una funzione di verifica della coerenza, della compatibilità e della sostenibilità, ma la valutazione più matura e significativa resta quella dell'accreditamento periodico.

Complessivamente, ritengo che questa sia una riforma di indubbio rilievo. Sarà fondamentale che la nuova ANVUR interpreti appieno il proprio ruolo, resti fedele alla propria missione e che la garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia non venga in alcun modo compressa. Paul Ricoeur ha

¹³ Nel 2018 l'ANVUR non ottenne l'accreditamento europeo per rilievi attinenti al deficit di indipendenza dall'autorità governativa. Il percorso successivo ha condotto al pieno accreditamento presso ENQA ed EQAR.

scritto: nessun soggetto esiste compiutamente se non attraverso lo sguardo dell'altro che lo riconosce¹⁴. L'università vive della medesima legge. Essa non si compie nell'autosufficienza e nell'autoreferenzialità, ma nel confronto incessante con gli studenti che la scelgono, con la comunità scientifica che ne saggia il valore, con le agenzie nazionali e le istituzioni europee che ne accreditano la qualità. La valutazione tra pari, nella sua essenza più profonda, è quindi un atto di riconoscimento reciproco; e un sistema di valutazione degno di questo nome non è quello che pretende di esaurire la realtà in un apparato di fredde formule, ma quello che - con la consapevolezza dei propri limiti che è il segno distintivo di ogni istituzione matura - sa orientare senza limitare autonomia e libertà di didattica e di ricerca, promuove la qualità senza condizionare la funzione di formazione e di emancipazione che la Costituzione affida all'Università. L'ANVUR non è e non deve essere il luogo della burocrazia universitaria, né può lecitamente imporre adempimenti particolarmente onerosi alle istituzioni accademiche. È un'istituzione pubblica che opera valutazioni tra pari senza mai atteggiarsi come apparato di controllo soffocante e intrusivo. Valutare d'altronde significa tenere conto dell'esperienza pulsante di docenti e studenti, con la consapevolezza dei propri confini, conducendo il giudizio verso l'essenziale. Come scriveva Voltaire a proposito della formazione di una nazione, occorre «un concorso di circostanze favorevoli lungo il corso dei secoli» perché si formi «una grande società di uomini riuniti sotto le medesime leggi»¹⁵; e ciò che vale per le nazioni vale, *mutatis mutandis*, per le comunità accademiche, che si nutrono di prossimità, di confronto vivo, di quella frizione quotidiana tra intelligenze diverse dalla quale soltanto può scaturire un sapere autenticamente critico. Le università devono pertanto interpretare con lucidità questa fase di profondo cambiamento, nella quale incidono simultaneamente l'innovazione tecnologica, il mutato rapporto economico-sociale e l'involuzione del sistema dei servizi, valorizzando appieno il patrimonio di esperienze maturato in questi quindici anni per incidere in modo più significativo e duraturo sul proprio futuro e di quello del proprio Paese.

¹⁴ P. RICOEUR, *Sé come un altro*, trad. it., Jaca Book, Milano 1993, p. 407.

¹⁵ VOLTAIRE, *Saggio sui costumi e lo spirito delle nazioni*, a cura di D. Felice, Einaudi, Torino 2017, p. 9.

APPENDICE DOCUMENTALE

ASSOCIAZIONI SCIENTIFICHE DI AREA 10 E DI AREA 11
PARERE SULLO SCHEMA DI DDL ATTI SENATO 1518

*Revisione delle modalità di accesso,
valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario*

Il Disegno di Legge rispecchia due principi generali, del resto ben definiti nel documento che ha redatto il Gruppo di Lavoro creato dal Ministro Bernini, con il Decreto 1591 del 20 settembre 2024, per il riordino della Legge 240 del 30 dicembre 2010:

- superamento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, ritenuta poco efficace per la valutazione dei candidati e per il reclutamento
- responsabilizzazione delle singole sedi, chiamate al controllo della produttività sia dei candidati nelle procedure concorsuali sia del personale in organico.
- Le Società scientifiche di Area 10 e di Area 11 individuano gravi criticità sui principi generali e sulle applicazioni che ne derivano.

- 1- Il Gruppo di Lavoro creato dal Ministro Bernini, senza dubbio meritevole nel suo non semplice impegno, esprime consigli e suggerisce dinamiche per il sistema universitario su base personale, in coerenza con il metodo di cooptazione dal quale nasce. Manca un vero contatto con le Associazioni di origine disciplinare, con l'aula stessa del CUN, sia per la disamina del modello attuale sia per la demarcazione degli obiettivi che dovrebbero guidare ogni soluzione. La scelta di optare per un cambiamento radicale più che per l'introduzione di accorgimenti migliorativi su procedure in ogni caso non prive di elementi di positività non deriva certo da un lungo dibattito, non esprime riflessioni comuni.
- 2- La Relazione Tecnica che illustra il Disegno di Legge indica l'esigenza di un superamento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale come creata dalla Legge 240 e come realizzata in base ai due DPR che la modulano, il 222, del 14 settembre 2011, e il 95, del 4 aprile 2016, con esiti non sempre felici nei circa 14 anni di applicazione. Ma il Disegno di Legge non offre un plausibile strumento per garantire al sistema universitario l'impianto pubblico e nazionale che le Associazioni di Area 10 e di Area 11 ritengono decisivo per il futuro del Paese: ogni comma è invece al servizio di un orientamento locale che renderebbe sempre più grave per il sistema universitario il già largamente avviato cammino di disgregazione, con conseguenze negative, tramite il reclutamento dei docenti, nella didattica e nella ricerca, nella tenuta stessa di ogni Settore disciplinare, per tacere dei temibili risultati sul piano sociale o culturale.

- 3- Il Disegno di Legge indica i requisiti necessari per affrontare le procedure concorsuali (Articolo 1, punti a-f). Poco prima, ne affida la descrizione a un Decreto, aggiornato dopo due anni e ogni cinque nel periodo successivo, da emanare “su proposta dell’ANVUR, sentito il CUN”. Un palese attrito: quale margine di libertà il Disegno di Legge apre per l’ANVUR e per il CUN? In ogni caso, i candidati compilerebbero, per mostrare i requisiti necessari, una “dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà”. Ma il Disegno di Legge non indica chi ne verificherà il possesso e non suggerisce come. Un problema, questo, di non semplice soluzione: il possesso dei requisiti necessari richiede, fra l’altro, una valutazione di pertinenza in relazione al Settore disciplinare.
- 4- Proprio il Settore disciplinare, per il Disegno di Legge, offre la base di riferimento per il bando e per le procedure concorsuali. Senza dubbio lo scopo è plausibile: richiamare candidati dal profilo ben delineato e garantire il massimo delle competenze nella valutazione. Ma il Settore disciplinare, che in Area 10 e in Area 11 ben rispecchia la capillare articolazione dei saperi, non appaga certo le peculiari esigenze di ogni Area. Constatiamo del resto che il Disegno di Legge qui è in palese attrito con lo spirito e con il testo della Legge 79, del 29 giugno 2022, che indica il Gruppo disciplinare, non il Settore, quale base di riferimento per il bando e per le procedure concorsuali.
- 5- Il reclutamento (I e II Fascia) verrà gestito, per il Disegno di Legge, da commissioni con “almeno quattro componenti esterni” e con “almeno” uno “interno” alle singole sedi che promulgano il bando (due componenti anche di II Fascia per la II Fascia). La formulazione ha un errore palese. Non un membro interno, ma un membro scelto dalle singole sedi: un membro interno impedirebbe nelle singole sedi un bando in un Settore disciplinare privo di docenti e in ogni caso genererebbe nelle singole sedi grande difficoltà e disagio per il reclutamento in un Settore disciplinare con organico molto ridotto. Ad un tempo, se il Disegno di Legge vuole per le commissioni cinque componenti, non ha senso il duplice “almeno”, pesante incongruenza per il nitido schema di commissioni con quattro componenti esterni e un membro scelto dalle singole sedi.
- 6- La formulazione sui quattro componenti esterni è pericolosamente ambigua: individuati dalle singole sedi, “previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale”. Quale ruolo svolgono le singole sedi nel sorteggio? Ma soprattutto: presso chi e come i docenti possono registrare “a livello nazionale” la loro condizione di “disponibili”? Sfugge anche la modalità di accertamento dei requisiti necessari per l’accesso dei docenti alle commissioni. Molto concreto è il rischio di un reclutamento radicalmente connotato su base locale. Tanto più per il reclutamento in ingresso, che il Disegno di Legge, con simile formulazione, vuole gestito da commissioni con tre componenti (almeno uno di I Fascia, solo due componenti esterni).

- 7- Il vincolo del numero, per il ruolo di membro nelle commissioni, da non varcare in un tempo dato, apre al rischio di ostacolare le procedure concorsuali, soprattutto in un Settore disciplinare con ridotto personale in organico. Ma il Disegno di Legge suggerisce qui un sorteggio dal Gruppo disciplinare, non dal Settore disciplinare, forse nella coscienza del problema, e sembra persino attenuare il vincolo per i docenti di un Gruppo disciplinare con ridotto personale in organico. Non alluderà del resto, più che al ridotto personale in organico, al ridotto numero di docenti “disponibili”? Manca, in breve, un ben delineato schema, da rispettare nelle singole sedi, per ogni Area, per ogni Gruppo, per ogni Settore disciplinare.
- 8- Se le commissioni con la valutazione individuano il “più meritevole” fra i candidati, anche in base alla “discussione” delle pubblicazioni e dell’esperienza didattica, non è chiara la funzione del “seminario” su invito del Dipartimento: non è certo da escludere un attrito fra la valutazione delle commissioni e il parere del Dipartimento, un attrito che il Disegno di Legge non suggerisce come dirimere.
- 9- Fra le varie aggiunte all’articolo 18 della Legge 240, come comma 4-quater, è inserita la valutazione dei docenti dopo due anni dalla presa di servizio e ogni tre nel periodo successivo. La valutazione, cosiddetta ex-post, appare in attrito con il generale impianto del Disegno di Legge. Se l’intento è quello di garantire commissioni aggregate “a livello nazionale”, non si comprende perché le singole sedi debbano subire una penalizzazione in Fondo di Finanziamento per decisioni di commissioni non da loro determinate. La valutazione dei docenti lascia invece immaginare procedure concorsuali sostanzialmente su base locale, con commissioni determinate dalle singole sedi. È del resto ineludibile un dubbio: come stabilire un rapporto positivo fra la valutazione dei docenti dopo due anni dalla presa di servizio e ogni tre nel periodo successivo, cosiddetta ex-post, e la valutazione per il raggiungimento degli scatti stipendiali o la VQR, la valutazione della ricerca sviluppata nelle strutture?
- 10- Pericolosamente ambigua è la formulazione che il Disegno di Legge offre, con l’Articolo 2, per appagare l’esigenza, molto diffusa nel sistema nazionale, di mobilità. Sembra emergere un principio di “portabilità” del ruolo, con quote stipendiali e punti organico. Ma la gestione tecnica traspare con grande difficoltà. Sfugge la cornice normativa per immaginare “interventi” per favorire la politica dei trasferimenti, con incentivazione, sembra, in base al Fondo di Finanziamento. È inoltre inevitabile il rischio di una radicale perdita di attrattività per le sedi periferiche, soprattutto nelle regioni meridionali, con poderosa e irrazionale crescita di personale in organico per le sedi maggiori. Da non escludere del resto la prospettiva di un bando solo nella speranza di candidati lontani dalle dinamiche dei trasferimenti.

Le Società scientifiche di Area 10 e di Area 11 ritengono dunque decisivo prevedere:

- a) un meditato impegno di rielaborazione del Disegno di Legge in grado sia di garantire al sistema la sua dimensione pubblica e la giusta coesione nazionale sia di risolvere le gravi criticità di natura tecnica e politica elencate nei punti 1-10,
- b) un più ampio e capillare coinvolgimento delle comunità accademiche, delle Associazioni di origine disciplinare, dell'aula stessa del CUN, sia per la rielaborazione sia per la successiva fase di descrizione dei requisiti e di gestione dei risultati,
- c) un progetto di Osservatorio per monitorare un primo e ben delineato periodo di applicazione sperimentale della normativa e per promuovere, sulla base di elementi acquisiti con dettagliata ricognizione, accorgimenti migliorativi o un cambiamento radicale.

Per il Coordinamento delle Associazioni e Consulte di Area 10

Mauro Tulli

Per il Coordinamento delle Associazioni e Consulte di Area 11

Adriano Fabris

In rappresentanza di 37 Gruppi Scientifico-Disciplinari e 108 Settori Scientifico-Disciplinari

ATTO SENATO N. 1518
TESTO COORDINATO DEL DISEGNO DI LEGGE

Legenda: in grassetto le modifiche derivanti dalle proposte emendative CASAG

Art. 1. *(Disposizioni in materia di reclutamento universitario)*

1. L'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, è sostituito dal seguente:
«Art. 16. – *(Requisiti per l'ingresso nei ruoli universitari)* – 1. L'ammissione alle procedure di chiamata di cui agli articoli 18 e 24, comma 5, è condizionata al 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, su proposta dell'ANVUR, sentito il CUN, **previa consultazione delle associazioni scientifiche maggiormente rappresentative della comunità scientifica**, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. I requisiti di cui al primo periodo sono aggiornati, una prima volta, dopo due anni dalla individuazione e, successivamente, a intervalli non inferiori a cinque anni. **In sede di prima applicazione, il decreto di cui al presente comma determina i suddetti requisiti in armonia con la disciplina previgente, senza incrementare i valori-soglia degli indicatori di impatto della produzione scientifica ivi previsti.**

2. Nella fissazione dei requisiti di cui al comma 1, sono tenuti comunque in considerazione:

- a) l'organizzazione o la partecipazione come relatore a convegni di carattere scientifico in Italia o all'estero;
- b) la formale attribuzione di incarichi di insegnamento o di ricerca presso qualificati atenei e istituti di ricerca esteri o sovranazionali;
- c) il raggiungimento degli indicatori minimi di quantità, continuità e distribuzione temporale dei prodotti della ricerca, definiti tenendo conto delle caratteristiche di ciascun gruppo scientifico-disciplinare, in diversa misura per la prima e per la seconda fascia, nonché della rilevanza nazionale e internazionale dei prodotti medesimi;
- d) la partecipazione a progetti di ricerca di base e applicata, sulla base di bandi competitivi nazionali, europei e internazionali;
- e) il conseguimento di premi riconosciuti come rilevanti nel gruppo scientifico-disciplinare di riferimento, inclusa l'affiliazione ad accademie di riconosciuto prestigio nel settore;
- f) ove le specifiche caratteristiche del settore scientifico lo richiedano, i risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese (*spin off*), sviluppo, impiego e commercializzazione di brevetti.

2-bis. Il decreto di cui al comma 1 del presente articolo stabilisce altresì i requisiti minimi necessari e le caratteristiche delle attività e dei titoli di cui alle lettere a), b), d), e) ed f) del comma 2, anche mediante l'attribuzione di punteggi numerici ove possibile.

3. Il possesso dei requisiti di cui al comma 1 è oggetto di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai sensi degli articoli 47 e 48 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445, da parte dei candidati, mediante procedura telematica predisposta dal Ministero. Il decreto di cui al comma 1 stabilisce le modalità mediante le quali sono effettuate le dichiarazioni di cui al primo periodo**“, incluse le modalità per la presentazione anche in forma digitale dei titoli e delle attività attestanti i requisiti di cui al comma 2 del presente articolo, nonché l'individuazione del soggetto competente a effettuare la verifica dei suddetti requisiti, sotto la supervisione di almeno un professore ordinario afferente al settore scientifico-disciplinare per il quale è stata presentata la dichiarazione.».**

2. All'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

01) l'alinea è sostituito dal seguente: «1. Il Ministro con proprio decreto, sentito il CUN, disciplina la chiamata presso le università dei professori di prima e di seconda fascia, nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell'11 marzo 2005, e specificamente dei seguenti criteri:»;

1) alla lettera a), le parole: «settore concorsuale» sono sostituite dalle seguenti: «gruppo scientifico-disciplinare» e dopo le parole: «esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari» sono inserite le seguenti: «nonché, per l'area medica, delle specifiche esigenze clinico-assistenziali; **indicazione facoltativa nei bandi di concorso, su proposta del Dipartimento universitario competente, di un profilo precisato di aree e competenze di ricerca, didattica e valorizzazione della conoscenza, mediante l'uso di parole chiave preventivamente codificate dal CUN nei termini delle competenze previste nelle declaratorie dei rispettivi settori scientifico-disciplinari;»;**

2) alla lettera b), le parole da: «studiosi in possesso dell'abilitazione» fino a: «macrosettore e» sono sostituite dalle seguenti: «studiosi in possesso dei requisiti per il gruppo scientifico-disciplinare individuati ai sensi dell'articolo 16»;

3) dopo la lettera b) sono inserite le seguenti:

~~«b-bis) nomina di una commissione giudicatrice formata da cinque professori appartenenti almeno alla fascia oggetto del procedimento, per quanto possibile, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere, nonché dei~~

~~principi di imparzialità, trasparenza e rotazione, e comunque in possesso, al momento della nomina, dei requisiti di cui all'articolo 16 previsti per le funzioni di professore di prima fascia, scelti nel rispetto dei seguenti criteri:~~

~~1) almeno quattro componenti esterni all'università che ha indetto la procedura, individuati dalla stessa università, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;~~

~~2) almeno un componente interno all'università che ha indetto la procedura, afferente al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;~~

~~3) per le procedure relative alle chiamate di professori di seconda fascia, almeno tre componenti individuati tra i professori di prima fascia, fermo restando il rispetto dei criteri di cui ai numeri 1) e 2);~~

~~*b-bis*) nomina di una commissione giudicatrice composta da professori appartenenti almeno alla fascia oggetto del procedimento e comunque in possesso, al momento della nomina, dei requisiti soggettivi previsti dal decreto di cui al presente comma e dei requisiti di cui all'articolo 16 stabiliti per le funzioni di professore corrispondenti alla fascia oggetto del procedimento, nonché di un'anzianità minima nel corrispondente ruolo docente non inferiore a tre anni. La commissione è formata, per quanto possibile, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere, anche tenuto conto della consistenza numerica nazionale del settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso, nonché dei principi di imparzialità, trasparenza e, ove possibile, di rotazione, secondo i seguenti criteri:~~

~~1) le commissioni sono composte da un numero variabile di professori, designati ai sensi dei successivi numeri 2) e 3), determinato in funzione della consistenza nazionale del settore scientifico-disciplinare oggetto del bando: tre membri per i settori con un numero di docenti fino a settanta; cinque membri per i settori con un numero di docenti superiore a settanta;~~

~~2) l'università che ha indetto la procedura nomina un componente, individuato tra professori interni o esterni alla stessa università e afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;~~

~~3) fermo restando quanto previsto al numero 2) per il componente nominato dall'università, i restanti membri della commissione sono individuati sulla base di un sistema di tipo misto articolato in due fasi, consistenti nella previa elezione e nel successivo sorteggio. Il Ministero organizza periodicamente, almeno due volte all'anno, procedure elettorali per l'individuazione di elenchi di candidati commissari in numero triplo rispetto al numero dei componenti le commissioni, come individuato sulla base della consistenza del settore scientifico-disciplinare ai sensi del precedente numero 1). Il successivo sorteggio si svolge sulla base degli elenchi formati ai sensi del periodo precedente, a livello nazionale, contestualmente per tutti i settori scientifico-~~

disciplinari. Gli elenchi sono divisi per settore scientifico disciplinare e per fascia di professori. L'individuazione dei membri sorteggiati, chiamati a comporre ciascuna commissione, avviene sulla base di una sequenza numerica definita;

4) alle procedure elettorali di cui al numero 3), per la formazione degli elenchi dei commissari destinati alle procedure per la chiamata di professori di ciascuna fascia, partecipano con diritto di elettorato attivo tutti i docenti di ruolo inquadrati nella fascia corrispondente e nel settore scientifico-disciplinare di riferimento; hanno diritto di elettorato passivo i professori di ruolo che siano in possesso, al momento delle votazioni, di almeno tre anni di anzianità di servizio nella fascia corrispondente nonché dei requisiti previsti dall'articolo 16;

5) per le procedure relative alla chiamata di professori di seconda fascia, la maggioranza dei componenti sono individuati tra i professori di prima fascia, fermo restando il rispetto dei criteri di cui ai numeri 1), 2), 3) e 4);

b-ter) il decreto di cui al presente comma include la disciplina dei requisiti soggettivi richiesti per i commissari e prevede l'esclusione dalla nomina a componente della commissione di cui alla lettera *b-bis*) dei professori straordinari a tempo determinato di cui all'articolo 1, comma 12, della legge 4 novembre 2005, n. 230, dei professori collocati in aspettativa obbligatoria ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, dei professori che, nell'anno precedente, hanno ricevuto una valutazione negativa ai sensi dell'articolo 6, comma 7, secondo periodo, della presente legge, dei professori che sono stati condannati, in via definitiva, per i reati previsti dal libro secondo, titolo II, capo I, del codice penale, nonché, ove la numerosità del gruppo scientifico-disciplinare lo consenta, dei professori che, nell'anno precedente alla data di pubblicazione del bando, sono già stati componenti di due commissioni giudicatrici per la chiamata di professori relative a procedure del medesimo gruppo scientifico-disciplinare»;

4) alla lettera *d*) sono premesse le seguenti parole: «verifica della effettiva sussistenza dei requisiti di cui alla lettera *b*), valutazione delle modalità di svolgimento della didattica nonché» e le parole da: «il numero massimo» fino a: «comma 3, lettera *b*),» sono sostituite dalle seguenti: «il numero delle pubblicazioni, ricompreso tra un minimo di dieci e un massimo di quindici,»;

5) dopo la lettera *d*) sono inserite le seguenti:

«*d-bis*) discussione, alla presenza dei componenti della commissione giudicatrice, dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche, nonché delle esperienze didattiche dei candidati. **Inoltre, svolgimento di una prova didattica, consistente in una lezione frontale concernente un argomento assegnato e comunicato con almeno 24 ore di anticipo. Il periodo precedente non trova applicazione per i candidati che siano già docenti universitari iscritti al ruolo;**

d-ter) fermo restando che la proposta di chiamata spetta al dipartimento di cui alla lettera *e*), previsione che la commissione giudicatrice conclude i propri lavori indicando il candidato più meritevole. Prima di procedere alle determinazioni di cui alla lettera *e*), il dipartimento può invitare il candidato a tenere un seminario pubblico; nelle procedure relative all'area medica, qualora il bando indichi specifiche esigenze clinico-assistenziali, il dipartimento può determinare l'ambito tematico sul quale svolgere il seminario, dandone comunicazione con congruo anticipo ai candidati»;

b) al comma 4, le parole: «un quinto» sono sostituite dalle seguenti: «un quarto» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «I docenti di cui all'articolo 6, comma 11, contribuiscono al raggiungimento della quota di cui al periodo precedente»;

c) al comma 4-*ter*, dopo le parole: «gruppo scientifico-disciplinare» sono aggiunte le seguenti: «ovvero dei corrispondenti requisiti individuati ai sensi dell'articolo 16 per il gruppo scientifico-disciplinare e per le funzioni oggetto del procedimento»;

***d*) dopo il comma 4-*ter* è inserito il seguente:**

«4-*quater*. Con decreto del Ministro, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le linee-guida per la valutazione, dopo due anni dalla presa di servizio e con cadenza triennale per la durata del rapporto di lavoro, dei vincitori delle procedure effettuate ai sensi del presente articolo, nonché degli articoli 7, commi 5-*bis* e 5-*ter*, e 24, ai fini del computo delle assegnazioni del fondo per il finanziamento ordinario delle università e del contributo di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243, secondo principi di premialità e autonomia responsabile».

3. All'articolo 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1-*bis*) è abrogato;

b) al comma 2:

1) alla lettera *a*), dopo le parole: «esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari» sono inserite le seguenti: «, nonché, per l'area medica, delle specifiche esigenze clinico-assistenziali»;

2) dopo la lettera *b*) sono inserite le seguenti:

«*b-bis*) nomina di una commissione giudicatrice formata da tre professori, di cui almeno uno di prima fascia, assicurando il rispetto del principio dell'equilibrio di genere nonché dei principi di imparzialità, trasparenza e rotazione, in possesso, al momento della nomina, di tutti i requisiti di cui all'articolo 16 e scelti nel rispetto dei seguenti criteri:

1) almeno due membri esterni all'università che ha indetto la procedura, individuati dalla stessa università, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello

nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;

2) almeno un componente interno all'università che ha indetto la procedura, afferente al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;

b-ter) esclusione dalla nomina a componente della commissione di cui alla lettera *b-bis)* dei professori straordinari a tempo determinato di cui all'articolo 1, comma 12, della legge 4 novembre 2005, n. 230, dei professori collocati in aspettativa obbligatoria ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, dei professori che, nell'anno precedente, hanno ricevuto una valutazione negativa ai sensi dell'articolo 6, comma 7, secondo periodo, della presente legge, dei professori che sono stati condannati, in via definitiva, per i reati previsti dal libro secondo, titolo II, capo I, del codice penale, nonché, ove la numerosità del gruppo scientifico-disciplinare lo consenta, dei professori che, nell'anno precedente alla data di pubblicazione del bando, sono già stati componenti di due commissioni giudicatrici relative a procedure per il reclutamento di ricercatori a tempo determinato del medesimo gruppo scientifico-disciplinare»;

3) alla lettera *c)*, le parole da: «possibilità di prevedere» fino a: «pubblicazioni che» sono sostituite dalle seguenti: «previsione nel bando del numero delle pubblicazioni, ricompreso tra un minimo di dieci e un massimo di quindici, che»;

4) dopo la lettera *c)*, è inserita la seguente:

«*c-bis)* ferma restando la procedura di chiamata di cui alla lettera *d)*, previsione che la commissione giudicatrice conclude i propri lavori indicando il candidato più meritevole. Prima di procedere alle determinazioni di cui alla lettera *d)*, il dipartimento interessato può invitare il candidato a tenere un seminario pubblico; nelle procedure relative all'area medica, qualora il bando indichi specifiche esigenze clinico-assistenziali, il dipartimento può determinare l'ambito tematico sul quale svolgere il seminario, dandone comunicazione con congruo anticipo ai candidati»;

c) al comma 5, le parole: «che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale di cui all'articolo 16» sono sostituite dalle seguenti: «che risulti in possesso dei requisiti di produttività e qualificazione scientifica determinati ai sensi dell'articolo 16».

Art. 2. (Disposizioni in materia di mobilità interateneo e internazionale)

1. Al fine di incentivare la mobilità dei docenti universitari, all'articolo 7, comma 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: «È inoltre consentito, 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, unitamente alle risorse a copertura degli oneri stipendiali e le conseguenti facoltà assunzionali. Il Ministro, in sede di ripartizione

annuale del fondo per il finanziamento ordinario delle università, ~~può prevedere~~ **prevede** specifici interventi per incentivare i suddetti trasferimenti nonché altre forme di mobilità interateneo, ivi incluso il trasferimento di un docente all'esito delle procedure di cui all'articolo 18. I trasferimenti di cui al presente comma sono computati nella quota di un quarto dei posti disponibili, di cui all'articolo 18, comma 4. Il Ministro provvede alle determinazioni conseguenti in relazione alla quota di finanziamento ordinario dell'università statale dalla quale è disposto il trasferimento».

2. All'articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nel caso di eventuali interventi di incentivazione delle chiamate di cui al presente comma da parte del Ministero, questi restano esclusi dai meccanismi di riduzione operanti in sede di ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario delle università».

Art. 3. *(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Fino alla definizione dei requisiti di cui all'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge.

2. Alle procedure di cui agli articoli 18 e 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, già bandite alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge.

3. Coloro che sono in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge si ritengono comunque in possesso dei requisiti di produttività e qualificazione scientifica individuati ai sensi dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, per le funzioni e il gruppo scientifico-disciplinare di riferimento, fino al termine di validità dell'abilitazione medesima.

4. Coloro che hanno ricevuto una valutazione negativa nell'ambito dell'abilitazione scientifica nazionale, secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge, non sono ammessi alla partecipazione alle procedure di cui agli articoli 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.

5. Fino al termine di cui all'articolo 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, possono partecipare alle procedure ivi previste **soltanto** i soggetti in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, fermo restando quanto previsto al comma 3 del presente articolo, **nonché coloro che risultino in possesso dei requisiti di cui all'articolo 16 della citata legge n. 240 del 2010, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge.**

6. All'articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230, le parole: «della commissione nominata per l'espletamento delle procedure di abilitazione scientifica nazionale, di cui all'articolo 16, comma 3, lettera f), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modificazioni, per il settore per il quale è proposta la chiamata,» sono sostituite dalle seguenti: «del Consiglio universitario nazionale,» e le parole: «della commissione di cui al terzo periodo» sono sostituite dalle seguenti: «di cui al terzo periodo».

Art. 4. *(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione degli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Legenda:

**in nero grassetto le modifiche apportate dal DDL AS 1518
di cui, in rosso, le modifiche apportate dagli emendamenti CASAG**

Art. 16. (Istituzione dell'abilitazione scientifica nazionale)

1. È istituita l'abilitazione scientifica nazionale, di seguito denominata «abilitazione». L'abilitazione ha durata di dodici anni e richiede requisiti distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia. L'abilitazione attesta la qualificazione scientifica che costituisce requisito necessario per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori.
2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disciplinate le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione, in conformità ai criteri di cui al comma 3.
3. I regolamenti di cui al comma 2 prevedono:
 - a) l'attribuzione dell'abilitazione con motivato giudizio fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte, ed espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per settore concorsuale, definiti con decreto del Ministro, sentiti il CUN e l'ANVUR;
 - b) la possibilità che il decreto di cui alla lettera a) prescriva un numero massimo di pubblicazioni che ciascun candidato può presentare ai fini del conseguimento dell'abilitazione, anche differenziato per fascia e per area disciplinare e in ogni caso non inferiore a dieci;
 - c) meccanismi di verifica quinquennale dell'adeguatezza e congruità dei criteri e parametri di cui alla lettera a) e di revisione o adeguamento degli stessi con la medesima procedura adottata per la loro definizione; la prima verifica è effettuata dopo il primo biennio;
 - d) la presentazione della domanda per il conseguimento dell'abilitazione senza scadenze prefissate, con le modalità individuate nel regolamento

medesimo; il regolamento disciplina altresì il termine entro il quale inderogabilmente deve essere conclusa la valutazione di ciascuna domanda e le modalità per l'eventuale ritiro della stessa a seguito della conoscibilità dei parametri utilizzati dalla commissione per il singolo candidato nell'ambito dei criteri e dei parametri di cui alla lettera a);

e) i termini e le modalità di espletamento delle procedure di abilitazione, distinte per settori concorsuali, e l'individuazione di modalità informatiche, idonee a consentire la conclusione delle stesse entro cinque mesi dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati all'abilitazione; la garanzia della pubblicità degli atti e dei giudizi espressi dalle commissioni giudicatrici;

f) l'istituzione per ciascun settore concorsuale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed a carico delle disponibilità di bilancio degli atenei, di un'unica commissione nazionale di durata biennale per le procedure di abilitazione alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia, mediante sorteggio di cinque commissari all'interno di una lista di professori ordinari costituita ai sensi della lettera h). La partecipazione alla commissione nazionale di cui alla presente lettera non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti ed indennità. Nel rispetto della rappresentanza proporzionale di cui alla lettera i) e fatta salva la durata biennale della commissione, il regolamento di cui al presente comma può disciplinare la graduale sostituzione dei membri della commissione;

g) il divieto che della commissione di cui alla lettera f) faccia parte più di un commissario della stessa università; la possibilità che i commissari in servizio presso atenei italiani siano, a richiesta, parzialmente esentati dalla ordinaria attività didattica, nell'ambito della programmazione didattica e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica;

h) l'effettuazione del sorteggio di cui alla lettera f) all'interno di liste, una per ciascun settore concorsuale e contenente i nominativi dei professori ordinari appartenenti allo stesso che hanno presentato domanda per esservi inclusi, corredata della documentazione concernente la propria attività scientifica complessiva, con particolare riferimento all'ultimo quinquennio; l'inclusione nelle liste dei soli professori positivamente valutati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, ed in possesso di un curriculum, reso pubblico per via telematica, coerente con i criteri e i parametri di cui alla lettera a) del presente comma, riferiti alla fascia e al settore di appartenenza;

i) il sorteggio di cui alla lettera h) garantisce la rappresentanza fin dove possibile proporzionale dei settori scientifico-disciplinari all'interno della commissione e la partecipazione di almeno un commissario per ciascun settore scientifico-disciplinare compreso nel settore concorsuale al quale afferiscano almeno dieci professori ordinari; la commissione può acquisire pareri scritti pro veritate sull'attività scientifica dei candidati da parte di

esperti revisori in possesso delle caratteristiche di cui alla lettera h); il parere è obbligatorio nel caso di candidati afferenti ad un settore scientifico-disciplinare non rappresentato nella commissione; i pareri sono pubblici ed allegati agli atti della procedura;

l) il divieto per i commissari di far parte contemporaneamente di più di una commissione di abilitazione e, per tre anni dalla conclusione del mandato, di commissioni per il conferimento dell'abilitazione relativa a qualunque settore concorsuale;

m) la preclusione, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, a presentare una nuova domanda di abilitazione, per lo stesso settore e per la stessa fascia o per la fascia superiore, nel corso dei dodici mesi successivi alla data di presentazione della domanda e, in caso di conseguimento dell'abilitazione, a presentare una nuova domanda di abilitazione, per lo stesso settore e per la stessa fascia, nei quarantotto mesi successivi al conseguimento della stessa;

m-bis) l'applicazione alle procedure di abilitazione, in quanto compatibili, delle norme previste dall'articolo 9 del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236;

n) la valutazione dell'abilitazione come titolo preferenziale per l'attribuzione dei contratti di insegnamento di cui all'articolo 23, comma 2;

o) lo svolgimento delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione presso università dotate di idonee strutture e l'individuazione delle procedure per la scelta delle stesse; le università prescelte assicurano le strutture e il supporto di segreteria nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e sostengono gli oneri relativi al funzionamento di ciascuna commissione; di tale onere si tiene conto nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario.

4. Il conseguimento dell'abilitazione scientifica non costituisce titolo di idoneità né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo o alla promozione presso un'università al di fuori delle procedure previste dagli articoli 18 e 24, commi 5 e 6 .

Art. 16. (Requisiti per l'ingresso nei ruoli universitari)

1. L'ammissione alle procedure di chiamata di cui agli articoli 18 e 24, comma 5, è condizionata al 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, su proposta dell'ANVUR, sentito il CUN, **previa consultazione delle associazioni scientifiche maggiormente rappresentative della comunità scientifica**, da adottare entro novanta giorni dalla data di

entrata in vigore della presente disposizione. I requisiti di cui al primo periodo sono aggiornati, una prima volta, dopo due anni dalla individuazione e, successivamente, a intervalli non inferiori a cinque anni. **In sede di prima applicazione, il decreto di cui al presente comma determina i suddetti requisiti in armonia con la disciplina previgente, senza incrementare i valori-soglia degli indicatori di impatto della produzione scientifica ivi previsti.**

2. Nella fissazione dei requisiti di cui al comma 1, sono tenuti comunque in considerazione:

a) l'organizzazione o la partecipazione come relatore a convegni di carattere scientifico in Italia o all'estero;

b) la formale attribuzione di incarichi di insegnamento o di ricerca presso qualificati atenei e istituti di ricerca esteri o sovranazionali;

c) il raggiungimento degli indicatori minimi di quantità, continuità e distribuzione temporale dei prodotti della ricerca, definiti tenendo conto delle caratteristiche di ciascun gruppo scientifico-disciplinare, in diversa misura per la prima e per la seconda fascia, nonché della rilevanza nazionale e internazionale dei prodotti medesimi;

d) la partecipazione a progetti di ricerca di base e applicata, sulla base di bandi competitivi nazionali, europei e internazionali;

e) il conseguimento di premi riconosciuti come rilevanti nel gruppo scientifico-disciplinare di riferimento, inclusa l'affiliazione ad accademie di riconosciuto prestigio nel settore;

f) ove le specifiche caratteristiche del settore scientifico lo richiedano, i risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese (*spin off*), sviluppo, impiego e commercializzazione di brevetti.

2-bis. Il decreto di cui al comma 1 del presente articolo stabilisce altresì i requisiti minimi necessari e le caratteristiche delle attività e dei titoli di cui alle lettere a), b), d), e) ed f) del comma 2, anche mediante l'attribuzione di punteggi numerici ove possibile.

3. Il possesso dei requisiti di cui al comma 1 è oggetto di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai sensi degli articoli 47 e 48 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445, da parte dei candidati, mediante procedura telematica predisposta dal Ministero. Il decreto di cui al comma 1 stabilisce le modalità mediante le quali sono effettuate le dichiarazioni di cui al primo periodo, **includendo le modalità per la presentazione anche in forma digitale dei titoli e delle attività attestanti i requisiti di cui al comma 2 del presente articolo, nonché l'individuazione del soggetto competente a effettuare la verifica dei**

suddetti requisiti, sotto la supervisione di almeno un professore ordinario afferente al settore scientifico-disciplinare per il quale è stata presentata la dichiarazione.

Art. 18. (Chiamata dei professori)

1. Le università, con proprio regolamento adottato ai sensi della legge 9 maggio 1989, n. 168, disciplinano, nel rispetto del codice etico, la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell'11 marzo 2005, e specificamente dei seguenti criteri:

1. Il Ministro con proprio decreto, sentito il CUN, disciplina la chiamata presso le università dei professori di prima e di seconda fascia, nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell'11 marzo 2005, e specificamente dei seguenti criteri:

a) pubblicità del procedimento di chiamata sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito dell'ateneo e su quelli del Ministero e dell'Unione europea; specificazione del **settore concorsuale gruppo scientifico-disciplinare** e di un eventuale profilo esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari **nonché, per l'area medica, delle specifiche esigenze clinico-assistenziali; indicazione facoltativa nei bandi di concorso, su proposta del Dipartimento universitario competente, di un profilo precisato di aree e competenze di ricerca, didattica e valorizzazione della conoscenza, mediante l'uso di parole chiave preventivamente codificate dal CUN nei termini delle competenze previste nelle declaratorie dei rispettivi settori scientifico-disciplinari;** informazioni dettagliate sulle specifiche funzioni, sui diritti e i doveri e sul relativo trattamento economico e previdenziale;

b) ammissione al procedimento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 29, comma 8, di **studiosi in possesso dell'abilitazione per il settore concorsuale ovvero per uno dei settori concorsuali ricompresi nel medesimo macrosettore e studiosi in possesso dei requisiti per il gruppo scientifico-disciplinare individuati ai sensi dell'articolo 16** per le funzioni oggetto del procedimento, ovvero per funzioni superiori purché non già titolari delle medesime funzioni superiori. Ai procedimenti per la chiamata di professori di prima e di seconda fascia possono partecipare altresì i professori, rispettivamente, di prima e di seconda fascia già in servizio, nonché gli studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario in posizioni di livello pari a quelle oggetto del bando, sulla base di tabelle di corrispondenza, aggiornate ogni tre anni, definite dal Ministro, sentito il CUN. In ogni caso, ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, non possono partecipare coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un

professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo;

***b-bis*) nomina di una commissione giudicatrice composta da professori appartenenti almeno alla fascia oggetto del procedimento e comunque in possesso, al momento della nomina, dei requisiti soggettivi previsti dal decreto di cui al presente comma e dei requisiti di cui all'articolo 16 stabiliti per le funzioni di professore corrispondenti alla fascia oggetto del procedimento, nonché di un'anzianità minima nel corrispondente ruolo docente non inferiore a tre anni. La commissione è formata, per quanto possibile, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere, anche tenuto conto della consistenza numerica nazionale del settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso, nonché dei principi di imparzialità, trasparenza e, ove possibile, di rotazione, secondo i seguenti criteri:**

1) le commissioni sono composte da un numero variabile di professori, designati ai sensi dei successivi numeri 2) e 3), determinato in funzione della consistenza nazionale del settore scientifico-disciplinare oggetto del bando: tre membri per i settori con un numero di docenti fino a settanta; cinque membri per i settori con un numero di docenti superiore a settanta;

2) l'università che ha indetto la procedura nomina un componente, individuato tra professori interni o esterni alla stessa università e afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;

3) fermo restando quanto previsto al numero 2) per il componente nominato dall'università, i restanti membri della commissione sono individuati sulla base di un sistema di tipo misto articolato in due fasi, consistenti nella previa elezione e nel successivo sorteggio. Il Ministero organizza periodicamente, almeno due volte all'anno, procedure elettorali per l'individuazione di elenchi di candidati commissari in numero triplo rispetto al numero dei componenti le commissioni, come individuato sulla base della consistenza del settore scientifico-disciplinare ai sensi del precedente numero 1). Il successivo sorteggio si svolge sulla base degli elenchi formati ai sensi del periodo precedente, a livello nazionale, contestualmente per tutti i settori scientifico-disciplinari. Gli elenchi sono divisi per settore scientifico disciplinare e per fascia di professori. L'individuazione dei membri sorteggiati, chiamati a comporre ciascuna commissione, avviene sulla base di una sequenza numerica definita;

4) alle procedure elettorali di cui al numero 3), per la formazione degli elenchi dei commissari destinati alle procedure per la chiamata di professori di ciascuna fascia, partecipano con diritto di elettorato attivo tutti i docenti di ruolo inquadrati nella fascia corrispondente e nel settore scientifico-disciplinare di riferimento; hanno diritto di elettorato passivo i professori di

ruolo che siano in possesso, al momento delle votazioni, di almeno tre anni di anzianità di servizio nella fascia corrispondente nonché dei requisiti previsti dall'articolo 16;

5) per le procedure relative alla chiamata di professori di seconda fascia, la maggioranza dei componenti sono individuati tra i professori di prima fascia, fermo restando il rispetto dei criteri di cui ai numeri 1), 2), 3) e 4);

***b-ter*) il decreto di cui al presente comma include la disciplina dei requisiti soggettivi richiesti per i commissari e prevede l'esclusione dalla nomina a componente della commissione di cui alla lettera *b-bis*) dei professori straordinari a tempo determinato di cui all'articolo 1, comma 12, della legge 4 novembre 2005, n. 230, dei professori collocati in aspettativa obbligatoria ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, dei professori che, nell'anno precedente, hanno ricevuto una valutazione negativa ai sensi dell'articolo 6, comma 7, secondo periodo, della presente legge, dei professori che sono stati condannati, in via definitiva, per i reati previsti dal libro secondo, titolo II, capo I, del codice penale, nonché, ove la numerosità del gruppo scientifico-disciplinare lo consenta, dei professori che, nell'anno precedente alla data di pubblicazione del bando, sono già stati componenti di due commissioni giudicatrici per la chiamata di professori relative a procedure del medesimo gruppo scientifico-disciplinare»;**

c) applicazione dei criteri di cui alla lettera b), ultimo periodo, in relazione al conferimento degli assegni di ricerca di cui all'articolo 22 e alla stipulazione dei contratti di cui all'articolo 24 e di contratti a qualsiasi titolo erogati dall'ateneo;

d) **verifica della effettiva sussistenza dei requisiti di cui alla lettera b), valutazione delle modalità di svolgimento della didattica nonché** valutazione delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi di cui alla lettera b). Le università possono stabilire **il numero massimo delle pubblicazioni in conformità a quanto prescritto dal decreto di cui all'articolo 16, comma 3, lettera b), il numero delle pubblicazioni, ricompreso tra un minimo di dieci e un massimo di quindici,** e accertare, oltre alla qualificazione scientifica dell'aspirante, anche le competenze linguistiche necessarie in relazione al profilo plurilingue dell'ateneo ovvero alle esigenze didattiche dei corsi di studio in lingua estera;

***d-bis*) discussione, alla presenza dei componenti della commissione giudicatrice, dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche, nonché delle esperienze didattiche dei candidati. Inoltre, svolgimento di una prova didattica, consistente in una lezione frontale concernente un argomento assegnato e comunicato con almeno 24 ore di anticipo. Il periodo precedente non trova applicazione per i candidati che siano già docenti universitari iscritti al ruolo;**

***d-ter*) fermo restando che la proposta di chiamata spetta al dipartimento di cui alla lettera e), previsione che la commissione giudicatrice conclude**

i propri lavori indicando il candidato più meritevole. Prima di procedere alle determinazioni di cui alla lettera e), il dipartimento può invitare il candidato a tenere un seminario pubblico; nelle procedure relative all'area medica, qualora il bando indichi specifiche esigenze clinico-assistenziali, il dipartimento può determinare l'ambito tematico sul quale svolgere il seminario, dandone comunicazione con congruo anticipo ai candidati»;

e) formulazione della proposta di chiamata da parte del dipartimento con voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima fascia per la chiamata di professori di prima fascia, e dei professori di prima e di seconda fascia per la chiamata dei professori di seconda fascia, e approvazione della stessa con delibera del consiglio di amministrazione.

2. Nell'ambito delle disponibilità di bilancio di ciascun ateneo i procedimenti per la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia di cui al comma 1, nonché per l'attribuzione dei contratti di cui all'articolo 24, di ciascun ateneo statale sono effettuati sulla base della programmazione triennale di cui all'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, nonché delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 4, lettera d), della presente legge. La programmazione assicura la sostenibilità nel tempo degli oneri stipendiali, compresi i maggiori oneri derivanti dall'attribuzione degli scatti stipendiali, dagli incrementi annuali e dalla dinamica di progressione di carriera del personale. La programmazione assicura altresì la copertura finanziaria degli oneri derivanti da quanto previsto dall'articolo 24, comma 5.

3. Gli oneri derivanti dalla chiamata di professori di cui al comma 1 e dall'attribuzione dei contratti di cui all'articolo 24 possono essere a carico totale di altri soggetti pubblici e di soggetti privati, previa stipula di convenzioni di importo non inferiore al costo quindicennale per i posti di professore di ruolo e di ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3.

4. Ciascuna università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno **un quinto un quarto** dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio quale professore ordinario di ruolo, professore associato di ruolo, ricercatore a tempo indeterminato, ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, lettere a) e b), o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'università stessa, ovvero alla chiamata di cui all'articolo 7, comma 5-bis. **I docenti di cui all'articolo 6, comma 11, contribuiscono al raggiungimento della quota di cui al periodo precedente.**

4-bis. Le università con indicatore delle spese di personale inferiore all'80 per cento possono attivare, nel limite della predetta percentuale, per la chiamata nel ruolo di professore di prima o di seconda fascia o di ricercatore a tempo indeterminato, le procedure di cui al comma 1, riservate a personale già in servizio presso altre università, aventi indicatore delle spese di personale pari o superiore

all'80 per cento e che versano in una situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria, deliberata dagli organi competenti. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane, sono individuati i criteri, i parametri e le modalità di attestazione della situazione di significativa e conclamata tensione finanziaria. A seguito delle chiamate di cui al presente comma, le facoltà assunzionali derivanti dalla cessazione del personale sono assegnate all'università che dispone la chiamata. Nei dodici mesi successivi alla deliberazione di cui al primo periodo sono sospese le assunzioni di personale, a eccezione di quelle conseguenti all'attuazione del piano straordinario dei ricercatori, di cui all'articolo 6, comma 5-sexies, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e all'articolo 238 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, nonché di quelle riferite alle categorie protette.

4-ter. 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 **ovvero dei corrispondenti requisiti individuati ai sensi dell'articolo 16 per il gruppo scientifico-disciplinare e per le funzioni oggetto del procedimento**. A tali procedimenti non sono ammessi a partecipare i professori di prima fascia già in servizio. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle Scuole superiori a ordinamento speciale.

4-quater. Con decreto del Ministro, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le linee-guida per la valutazione, dopo due anni dalla presa di servizio e con cadenza triennale per la durata del rapporto di lavoro, dei vincitori delle procedure effettuate ai sensi del presente articolo, nonché degli articoli 7, commi 5-bis e 5-ter, e 24, ai fini del computo delle assegnazioni del fondo per il finanziamento ordinario delle università e del contributo di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243, secondo principi di premialità e autonomia responsabile

5. La partecipazione ai gruppi e ai progetti di ricerca delle università, qualunque ne sia l'ente finanziatore, e lo svolgimento delle attività di ricerca presso le università sono riservati esclusivamente:

- a) ai professori e ai ricercatori universitari, anche a tempo determinato;
- b) ai titolari dei contratti di ricerca di cui all'articolo 22, degli incarichi post-doc di cui all'articolo 22-bis nonché degli incarichi di ricerca di cui all'articolo 22-ter;
- c) agli studenti dei corsi di dottorato di ricerca, nonché a studenti di corsi di laurea magistrale nell'ambito di specifiche attività formative;
- d) ai professori a contratto di cui all'articolo 23;
- e) al personale tecnico-amministrativo in servizio presso le università e a soggetti esterni purché in possesso di specifiche competenze nel campo della ricerca;

f) ai dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, di enti pubblici o privati, di imprese, ovvero a titolari di borse di studio o di ricerca banditi sulla base di specifiche convenzioni e senza oneri finanziari per l'università ad eccezione dei costi diretti relativi allo svolgimento dell'attività di ricerca e degli eventuali costi assicurativi.

6. Alla partecipazione ai progetti di ricerca finanziati dall'Unione europea o da altre istituzioni straniere, internazionali o sovranazionali, e allo svolgimento delle relative attività si applicano le norme previste dai relativi bandi.

ATTO SENATO N. 1518

Proposte emendative CASAG

- o Requisiti scientifici e modalità di dichiarazione

Articolo 1

Emendamento all'Articolo 1

Al comma 1, capoverso «Art. 16», apportare le seguenti modifiche:

- a) al comma 1, dopo le parole “sentito il CUN,” inserire le seguenti: “previa consultazione delle associazioni scientifiche maggiormente rappresentative della comunità scientifica,”;
- b) al comma 1, aggiungere infine il seguente periodo: “In sede di prima applicazione, il decreto di cui al presente comma determina i suddetti requisiti in armonia con la disciplina previgente, senza incrementare i valori-soglia degli indicatori di impatto della produzione scientifica ivi previsti.”;
- c) dopo il comma 2, inserire il seguente: “2-bis. Il decreto di cui al comma 1 del presente articolo stabilisce altresì i requisiti minimi necessari e le caratteristiche delle attività e dei titoli di cui alle lettere a), b), d), e) ed f) del comma 2, anche mediante l’attribuzione di punteggi numerici ove possibile.”;
- d) al comma 3, aggiungere infine le seguenti parole: “, incluse le modalità per la presentazione anche in forma digitale dei titoli e delle attività attestanti i requisiti di cui al comma 2 del presente articolo, nonché l’individuazione del soggetto competente a effettuare la verifica dei suddetti requisiti, sotto la supervisione di almeno un professore ordinario afferente al settore scientifico-disciplinare per il quale è stata presentata la dichiarazione.”

Relazione illustrativa

La proposta emendativa apporta modifiche volte a precisare in sede legislativa le indicazioni cui il decreto del Ministro dell’Università e della Ricerca deve attenersi nel disciplinare gli specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica per l’ingresso nei ruoli universitari.

In particolare, con le modifiche di cui alle lettere a) e b) si interviene sul comma 1 del novellato art. 16 della legge 240 del 2010 con un duplice obiettivo: prevedere

il coinvolgimento della associazioni scientifiche maggiormente rappresentative della comunità scientifica, tramite la loro previa consultazione nell'ambito del procedimento di adozione del decreto ministeriale; garantire una transizione verso il nuovo sistema di requisiti che sia armonica rispetto al sistema precedente, anche assicurando la stabilità dei valori-soglia degli indicatori di impatto della produzione scientifica (si impedisce infatti di incrementare tali valori, rispetto a come sono già declinati allo stato corrente). Riguardo a questo secondo aspetto, si ritiene infatti che tali valori-soglia, attualmente previsti per l'ASN per singola fascia e SSD, non debbano essere incrementati in sede di prima applicazione, proprio per evitare una discontinuità distorsiva rispetto all'attuale sistema ed anche per non avallare quei fenomeni negativi che si sono verificati nel corso degli ultimi anni (come quello legato alla moltiplicazione delle pubblicazioni grazie al coinvolgimento di una "rete" di autori). Con la presente modifica si tutela anche l'affidamento dei destinatari, aspiranti professori, in una relativa stabilità dei requisiti, con particolare attenzione a quei soggetti che siano già avviati alla ricerca ma che all'entrata in vigore della nuova disciplina non siano già in possesso di abilitazione scientifica nazionale (viceversa, i soggetti già in possesso di abilitazione scientifica trovano già tutela tramite le disposizioni transitorie di cui all'art. 3, comma 3, del disegno di legge).

Con l'intervento di cui alla lettera c), si esplicita che il decreto del Ministro deve individuare per ciascuno dei requisiti elencati dal comma 2 anche una soglia minima necessaria, anche mediante l'attribuzione di punteggi numerici ove possibile, allo scopo di assicurare un'adeguata qualificazione dei candidati. Si eccettua il solo requisito di cui alla lettera c), ossia "indicatori minimi di quantità, continuità e distribuzione temporale dei prodotti della ricerca", in quanto tale lettera già contempla l'esigenza in discorso.

La modifica di cui alla lettera d) è volta invece a meglio specificare l'esigenza di garantire, tramite il regolamento ministeriale in discorso, modalità uniformi per effettuare l'autodichiarazione dei requisiti da parte del potenziale candidato, anche prevedendo un'apposita piattaforma digitale che semplifichi tali operazioni. Si prevede inoltre l'individuazione del soggetto competente a effettuare la verifica dei suddetti requisiti, sotto la supervisione di almeno un professore ordinario afferente al settore scientifico disciplinare per il quale è stata presentata la dichiarazione, anche al fine di garantire il livello della qualità dei candidati e di assicurare il carattere scientifico di detto controllo.

- o Composizione commissioni di concorso e sistema misto elezione-sorteggio

Articolo 1

Emendamento all'Articolo 1

Al comma 2, apportare le seguenti modifiche:

- a) *alla lettera a), numero 1), premettere il seguente:* “01) l’alinea è sostituito dal seguente:
 - «1. Il Ministro con proprio decreto, sentito il CUN, disciplina la chiamata presso le università dei professori di prima e di seconda fascia, nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell’11 marzo 2005, e specificamente dei seguenti criteri:»;
- b) *alla lettera a), numero 1), dopo le parole “nonché, per l’area medica, delle specifiche esigenze clinico-assistenziali” inserire le seguenti:* “; indicazione facoltativa nei bandi di concorso, su proposta del Dipartimento universitario competente, di un profilo precisato di aree e competenze di ricerca, didattica e valorizzazione della conoscenza, mediante l’uso di parole chiave preventivamente codificate dal CUN nei termini delle competenze previste nelle declaratorie dei rispettivi settori scientifico-disciplinari”;
- c) *alla lettera a), numero 3), sostituire il capoverso b-bis) con il seguente:*

“*b-bis)* nomina di una commissione giudicatrice composta da professori appartenenti almeno alla fascia oggetto del procedimento e comunque in possesso, al momento della nomina, dei requisiti soggettivi previsti dal decreto di cui al presente comma e dei requisiti di cui all’articolo 16 stabiliti per le funzioni di professore corrispondenti alla fascia oggetto del procedimento, nonché di un’anzianità minima nel corrispondente ruolo docente non inferiore a tre anni. La commissione è formata, per quanto possibile, nel rispetto del principio dell’equilibrio di genere, anche tenuto conto della consistenza numerica nazionale del settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso, nonché dei principi di imparzialità, trasparenza e, ove possibile, di rotazione, secondo i seguenti criteri:

 - 1) le commissioni sono composte da un numero variabile di professori, designati ai sensi dei successivi numeri 2) e 3), determinato in funzione della consistenza nazionale del settore scientifico-disciplinare oggetto del bando: tre membri per i settori con un numero di docenti fino a settanta; cinque membri per i settori con un numero di docenti superiore a settanta;
 - 2) l’università che ha indetto la procedura nomina un componente, individuato tra professori interni o esterni alla stessa università e afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;

- 3) fermo restando quanto previsto al numero 2) per il componente nominato dall'università, i restanti membri della commissione sono individuati sulla base di un sistema di tipo misto articolato in due fasi, consistenti nella previa elezione e nel successivo sorteggio. Il Ministero organizza periodicamente, almeno due volte all'anno, procedure elettorali per l'individuazione di elenchi di candidati commissari in numero triplo rispetto al numero dei componenti le commissioni, come individuato sulla base della consistenza del settore scientifico-disciplinare ai sensi del precedente numero 1). Il successivo sorteggio si svolge sulla base degli elenchi formati ai sensi del periodo precedente, a livello nazionale, contestualmente per tutti i settori scientifico-disciplinari. Gli elenchi sono divisi per settore scientifico-disciplinare e per fascia di professori. L'individuazione dei membri sorteggiati, chiamati a comporre ciascuna commissione, avviene sulla base di una sequenza numerica definita;
- 4) alle procedure elettorali di cui al numero 3), per la formazione degli elenchi dei commissari destinati alle procedure per la chiamata di professori di ciascuna fascia, partecipano con diritto di elettorato attivo tutti i docenti di ruolo inquadrati nella fascia corrispondente e nel settore scientifico-disciplinare di riferimento; hanno diritto di elettorato passivo i professori di ruolo che siano in possesso, al momento delle votazioni, di almeno tre anni di anzianità di servizio nella fascia corrispondente nonché dei requisiti previsti dall'articolo 16;
- 5) per le procedure relative alla chiamata di professori di seconda fascia, la maggioranza dei componenti sono individuati tra i professori di prima fascia, fermo restando il rispetto dei criteri di cui ai numeri 1), 2), 3) e 4);”
- d) alla lettera a), numero 3), all'inizio del capoverso b-ter), inserire le seguenti parole: “il decreto di cui al presente comma include la disciplina dei requisiti soggettivi richiesti per i commissari e prevede l”;*
- e) alla lettera a), numero 5), al capoverso d-bis) aggiungere infine i seguenti periodi: “. Inoltre, svolgimento di una prova didattica, consistente in una lezione frontale concernente un argomento assegnato e comunicato con almeno 24 ore di anticipo. Il periodo precedente non trova applicazione per i candidati che siano già docenti universitari iscritti al ruolo”;*
- f) sopprimere la lettera d).*

Relazione illustrativa

La proposta emendativa apporta modifiche in tema di fonti di disciplina della chiamata dei professori di ruolo, nonché sulla composizione delle commissioni di concorso e altre modifiche sui contenuti del bando e sull'oggetto della valutazione comparativa.

Nello specifico, la proposta di modifica di cui alla lettera a) affida a un

regolamento ministeriale (precisamente un decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca, sentito il CUN) la disciplina nazionale della chiamata presso le università dei professori di prima e di seconda fascia, in luogo della vigente normativa che demanda tale disciplina ai regolamenti adottati dalle singole università, allo scopo di garantire una disciplina nazionale uniforme per la chiamata dei professori al ruolo universitario, riducendo il rischio e la mole di contenziosi, e soprattutto salvaguardando il principio della riserva relativa di legge di cui all'art. 97 Costituzione (che si assume pregiudicato alla luce delle fonti di disciplina allo stato vigenti). Si rammenta infatti come, ai sensi dell'art. 97 Cost., la disciplina sul reclutamento e sullo stato giuridico dei docenti universitari sia coperta da una riserva di legge, principio che, nel bilanciamento con quello posto a tutela dell'autonomia universitaria (art. 33, comma sesto, Cost.), ha un carattere indubbiamente prevalente con due effetti: da un lato, vanno previste regole uniformi a livello nazionale nel disciplinare le nuove disposizioni sui differenti profili del reclutamento; da un altro, vi potranno comunque essere spazi estremamente limitati e di mero dettaglio nell'intervento regolamentare delle università. Quanto alle fonti statali della materia, la summenzionata riserva di legge relativa impone poi quale vincolo di costituzionalità l'esplicitazione a livello legislativo di principi stringenti tali da vincolare la discrezionalità delle successive fonti regolamentari, donde il supplemento di maggior dettaglio apportato dalle modifiche di cui alle lettere seguenti della proposta emendativa.

La lettera b) dell'emendamento, rispetto al disegno di legge in esame, apporta la previsione aggiuntiva della possibilità per ciascuna università di indicare nei bandi di concorso, su proposta del Dipartimento universitario competente, un profilo precisato tramite l'indicazione di aree e competenze di ricerca, didattica e valorizzazione della conoscenza, mediante l'uso di parole chiave preventivamente codificate dal CUN, nei termini delle competenze previste nelle declaratorie dei rispettivi settori scientifico-disciplinari. Tale previsione è tesa a valorizzare maggiormente il ruolo dei Dipartimenti universitari, chiamati a perseguire le proprie priorità strategiche (collegate al Piano strategico triennale dell'Ateneo).

La lettera c) interviene sulla disciplina inerente alla composizione delle commissioni, che sarà poi meglio delineata dal summenzionato regolamento ministeriale. Rispetto al disegno di legge in esame, si prevedono tra l'altro:

- la composizione delle commissioni in numero variabile, in funzione della consistenza numerica del settore scientifico-disciplinare di riferimento, onde evitare eventuali difficoltà (specialmente per i settori di consistenza numerica ridotta) nella formazione delle commissioni di concorso. Di conseguenza, tenendo ferma la previsione di un commissario "interno", ossia un professore del settore scientifico-disciplinare di riferimento nominato direttamente dall'Università che ha bandito la procedura, sia esso interno o esterno alla stessa università (possibilità quest'ultima non prevista dal disegno di legge in esame, ma che la proposta emendativa introduce nell'ottica di una maggiore flessibilità, onde evitare ostacoli alla formazione delle commissioni di concorso), si adegua la soglia minima di professori

di prima fascia nelle commissioni per la chiamata di professori di seconda fascia (almeno la maggioranza dei componenti, anziché l'iniziale previsione rigida di tre componenti), al fine di rendere la previsione applicabile anche alle commissioni composte da soli tre membri;

- la sostituzione del meccanismo del mero sorteggio per la nomina dei commissari con un sistema misto consistente in previa elezione e sorteggio successivo. La fase elettorale è indetta dal Ministero con cadenza almeno di due volte all'anno, si svolge a livello nazionale ed è diretta a formare elenchi di professori, potenziali commissari di commissione di concorso, divisi per ciascun settore scientifico disciplinare e per ciascuna fascia (viene espunto il riferimento ai professori "disponibili", che comportava incertezze in termini di qualificazione giuridica). A partire da questi elenchi ha luogo il sorteggio dei professori per la composizione delle singole commissioni di concorso, che si realizza mediante una procedura centralizzata in grado di fornire i nominativi sulla base di una sequenza numerica definita. Quanto al diritto di elettorato attivo per le suddette procedure elettorali, possono partecipare – per la fascia corrispondente – i professori di ruolo incardinati nei rispettivi settori scientifico-disciplinari, mentre per l'elettorato passivo si aggiungono quali presupposti il possesso di un'anzianità di servizio nel ruolo corrispondente di almeno tre anni nonché del possesso attuale dei requisiti richiesti per l'ingresso nei ruoli universitari (art. 16 come novellato): tali previsioni sono coerenti con il disegno volto a innalzare il livello qualitativo delle procedure e dei relativi attori.

La lettera d) demanda alla fonte regolamentare l'indicazione dei requisiti soggettivi per la nomina a membro di commissione di concorso, facendo salva la possibilità di integrazioni rispetto ai requisiti già indicati a livello di fonte legislativa (si vedano a titolo esemplificativo l'alinea del comma *b-bis* e le esclusioni già contemplate dal comma *b-ter*). La lettera e) prevede poi, per i candidati che non siano già professori di ruolo, l'aggiunta di una prova didattica quale ulteriore criterio di valutazione comparativa, consistente in una lezione frontale da tenere su un argomento comunicato almeno 24 ore prima. Tale modifica si ritiene utile in virtù della rilevanza assunta dalla didattica nel nostro sistema, sia per tradizione che per impegno temporale.

L'ultima modifica – di cui alla lettera f) dell'emendamento – sopprime infine la lettera d) dell'art. 1, comma 2, del disegno di legge. La disposizione che si vuole espungere dal DDL, che inserisce un nuovo comma *4-quater* all'articolo 18 della legge n. 240 del 2010, prevede la definizione, tramite decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca, di linee-guida per la valutazione periodica dei professori che entrano in servizio, ai fini del computo delle assegnazioni del fondo per il finanziamento ordinario delle università e del contributo alle università non statali *ex* legge n. 243 del 1991. L'espunzione della disposizione in discorso si rende opportuna, oltre che per le inevitabili difficoltà applicative, anche per i presupposti di fondo della novella, giacché si ravvisa l'inidoneità dello strumento, che incide sui finanziamenti alle università sulla base delle sole valutazioni

individuali, nonché l'inadeguatezza del periodo di due anni dalla presa in servizio, ritenuto insufficiente ai fini di una valutazione che possa annoverare una vasta gamma di obiettivi accademicamente rilevanti (es. progettualità di lungo periodo).

- o Mobilità interateneo e Fondo di finanziamento ordinario

Articolo 2

Emendamento All'articolo 2

Al comma 1, sostituire le parole "può prevedere" con la seguente: "prevede".

Relazione illustrativa

La proposta emendativa, espungendo il verbo servile "può", configura un obbligo (anziché facoltà) per il Ministro dell'Università e della Ricerca, di prevedere, in sede di ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), specifici interventi per incentivare i trasferimenti nonché altre forme di mobilità interateneo, ivi incluso il trasferimento di un docente all'esito delle procedure di reclutamento.

Tale modifica è volta a superare uno tra i profili critici dell'articolo 2 del disegno di legge in esame, il quale opportunamente affronta la questione della mobilità dei docenti tra atenei diversi, pratica drasticamente ridotta negli ultimi decenni a causa di forme di localismo accademico e della limitatissima disponibilità di fondi da parte degli atenei italiani. Tale carenza di risorse ha favorito quasi sempre nel reclutamento forme di *upgrading*, vantaggiose finanziariamente ma fonte, a loro volta, di un localismo del sistema universitario (evocato peraltro nella stessa relazione al disegno di legge), impedendo la "circolazione dei cervelli" e la contaminazione delle diverse scuole di pensiero. Pur ritenendo l'obiettivo perseguito dall'art. 2 apprezzabile e condivisibile, si ritiene che nell'attribuzione annuale dell'FFO a favore degli atenei, nei quali si sia registrata una mobilità di docenti a favore di altre università, sarebbe necessario prevedere la concessione di una quota finanziaria obbligatoria (e non meramente facoltativa) per reintegrare le risorse perse nella dotazione organica.

- o Limitazione della chiamata in deroga ex art. 24, comma 6

Articolo 3

Emendamento All'articolo 3

Al comma 5, apportare le seguenti modifiche:

- g) dopo le parole "ivi previste" inserire la seguente: "soltanto";*
- h) sopprimere le parole da " , nonché coloro" fino alla fine del periodo.*

Relazione illustrativa

La proposta emendativa è volta a limitare ai soli candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale (come regolata dalla normativa vigente) le procedure speciali di chiamata nel ruolo di professore, di cui all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010, riservate ai professori di seconda fascia e ai ricercatori a tempo indeterminato già in servizio nell'università precedente. In particolare, si esclude da tali procedure coloro che, sprovvisti dell'abilitazione scientifica nazionale, risultino in possesso dei nuovi requisiti individuati sulla base di quanto disposto dall'articolo 16, come novellato dal disegno di legge in esame.

Quanto alle ragioni di tale modifica, si consideri come in conseguenza dell'abolizione del sistema di reclutamento basato sulla ASN, che costituisce un momento di valutazione della qualità scientifica dei candidati, il legislatore è tenuto, per garantire una coerenza complessiva al sistema e limitare al massimo forme di favoritismo a livello locale, a superare la disciplina derogatoria di cui all'art. 24, comma 6, che costituisce un'eccezione all'ordinaria disciplina concorsuale, con ciò recuperando l'obiettivo originario della legge n. 240 del 2010, che si proponeva univocamente di assicurare che il reclutamento dei docenti si svolgesse mediante concorso aperto a tutti i possibili candidati (art. 18). A conferma di tale tesi, si rammenta come, ai sensi del vigente art. 24, comma 6, la procedura derogatoria *de quo* rimane in vigore (solo) fino al termine del 31 dicembre 2026.

L'esigenza di superare la deroga è dunque ancora più avvertita alla luce del disegno di legge in esame. Con l'abolizione della procedura dell'ASN, che opera valutazioni di merito sul livello di maturità scientifica conseguita dai potenziali candidati ai concorsi locali, l'eccezione in discorso perde infatti di giustificazione, sicché le procedure valutative *ex art. 24* pongono per il futuro fondati dubbi di legittimità costituzionale rispetto al principio della selezione mediante pubblico concorso; principio certo derogabile, ma soltanto entro limiti precisi e circostanziati predeterminati dal legislatore e non lasciati alla pura discrezionalità delle amministrazioni, a maggior ragione quelle universitarie. Dato il carattere assolutamente eccezionale e (soprattutto) temporalmente limitato della deroga, è pertanto opportuno che per il futuro possano beneficiare di essa soltanto i

candidati che hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale e non anche chi risulterà in possesso dell'autodichiarazione in base alla nuova procedura prevista dalla novella all'art. 16 della stessa legge



DOCUMENTO SUL DDL N. 1518 RELATIVO ALLA «REVISIONE DELLE MODALITÀ DI ACCESSO, VALUTAZIONE E RECLUTAMENTO DEL PERSONALE RICERCATORE E DOCENTE UNIVERSITARIO»

1. Il disegno di legge n. 1518, presentato al Senato della Repubblica dalla Ministra dell'Università e della ricerca il 3 giugno 2025, ha l'obiettivo di introdurre una nuova disciplina in materia di reclutamento universitario. Esso riprende le proposte in materia elaborate dal Gruppo di lavoro nominato dalla stessa Ministra con decreto del 20 settembre 2024, n. 1591, con lo scopo di elaborare proposte di 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.

Con specifico riferimento al reclutamento, il Gruppo di lavoro ha analizzato la funzionalità del sistema ASN, istituita con la l. n. 240 del 2010, rilevando un generale smarrimento della sua natura iniziale, diretta ad accertare il possesso di un livello minimo di qualificazione e produttività scientifica basato su standard condivisi a livello nazionale, possesso che funge da precondizione per partecipare alle procedure di reclutamento. Il Gruppo di lavoro ha rilevato che l'altissimo numero di abilitati e la diffusa aspettativa che l'abilitazione costituisca una sorta di diritto acquisito alla chiamata in ruolo hanno comportato effetti distorsivi molto rilevanti per l'attività di programmazione e reclutamento dei Dipartimenti. Neppure va trascurato il fatto che il progressivo allungamento della durata della validità dell'abilitazione, originariamente prevista per quattro anni e giunta, dopo le ultime modifiche, a ben dodici anni, ha svuotato di significato la stessa abilitazione conseguita, che potrebbe essere utilizzata dall'abilitato a notevole distanza di tempo dal suo conseguimento, vanificando, di fatto, il valore che originariamente essa aveva.

Alla luce di queste considerazioni, il ddl n. 1518 – recependo la proposta del richiamato Gruppo di lavoro – prevede il superamento del modello di ASN attuale e la sua sostituzione con un modello nell'ambito del quale il possesso dei requisiti di produttività e di qualificazione scientifica del candidato, ai fini della partecipazione ai concorsi localmente banditi dalle Università, sia oggetto di autocertificazione da parte dello stesso candidato mediante una procedura telematica predisposta dal Ministero e sulla base di requisiti distinti per professore di prima e di seconda fascia e individuati con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca per ciascun gruppo scientifico-disciplinare.

Insieme al superamento dell'attuale modello ASN il ddl interviene anche sull'art. 18 della l. n. 240 del 2010, proponendo alcune modifiche alla disciplina sulla composizione delle commissioni giudicatrici dei concorsi "locali". In particolare, si prevede che le commissioni giudicatrici siano composte da cinque professori appartenenti almeno alla fascia oggetto del procedimento e in possesso, al momento della nomina, dei requisiti previsti dall'art. 16 della stessa l. n. 240/2010 per le funzioni di professore di prima fascia. Dei cinque componenti almeno quattro dovranno essere esterni all'Università che ha indetto la procedura, individuati mediante sorteggio «tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso», mentre il quinto componente potrà essere scelto fra i docenti interni all'Università che ha indetto la procedura, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso.

Sempre con riferimento alla composizione delle commissioni giudicatrici il ddl n. 1518 prevede che: a) per le procedure relative alla chiamata di professori di seconda fascia, almeno tre componenti siano individuati fra i professori di prima fascia in possesso dei requisiti sopra richiamati; b) siano comunque esclusi dalla nomina a componente delle commissioni giudicatrici i professori straordinari a tempo determinato di cui all'art. 1, comma 12, della l. n. 230/2005, i professori collocati in aspettativa obbligatoria, i professori che, nell'anno precedente, hanno ricevuto una valutazione negativa ai sensi dell'art. 6, comma 7, della l. n. 240/2010, i professori condannati in via definitiva per i reati previsti dal libro secondo, capo primo, del codice penale (reati contro la Pubblica Amministrazione), nonché, ove la numerosità del gruppo scientifico-disciplinare lo consenta, dei professori che, nell'anno precedente la data di pubblicazione del bando, sono già stati componenti di due commissioni giudicatrici in procedure del medesimo gruppo scientifico-disciplinare.

Per quanto riguarda, invece, lo svolgimento dei lavori delle commissioni giudicatrici il ddl n. 1518 stabilisce che i regolamenti adottati dagli Atenei debbano prevedere che: a) alle procedure concorsuali bandite possano partecipare i candidati che autocertifichino il possesso dei requisiti minimi di produttività e di qualificazione scientifica richiamati sopra e che saranno fissati con decreto ministeriale; b) le commissioni giudicatrici verifichino preliminarmente la effettiva sussistenza di tali requisiti minimi di ammissibilità della stessa domanda di partecipazione alla procedura; c) le stesse commissioni valutino le «modalità di svolgimento della didattica» dei candidati e le pubblicazioni presentate, il cui numero sarà ricompreso tra un minimo di dieci e un massimo di quindici; d) davanti alle stesse commissioni giudicatrici si svolga anche una «discussione ... dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche, nonché delle esperienze didattiche dei candidati»; e) all'esito della procedura la commissione giudicatrice indichi «il candidato più meritevole», fermo restando che la proposta di chiamata spetterà comunque al Dipartimento, il quale potrà, prima di procedere alle sue determinazioni, «invitare il candidato a tenere un seminario pubblico».

L'art. 2 del ddl n. 1518, inoltre, al fine di incentivare la mobilità dei docenti universitari, modifica l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 7 della l. n.

240/2010, prevedendo che, con l'assenso dell'interessato e delle Università interessate, sia consentito effettuare il trasferimento di un professore o di un ricercatore a tempo indeterminato in servizio da oltre cinque anni, «unitamente alle risorse a copertura degli oneri stipendiali e le conseguenti facoltà assunzionali». Si prevede anche che il Ministro, in sede di ripartizione annuale del fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO), possa prevedere specifici interventi per incentivare i suddetti trasferimenti nonché altre forme di mobilità interateneo, «ivi incluso il trasferimento di un docente all'esito delle procedure di cui all'articolo 18». Tali trasferimenti saranno computati nella quota di un quarto dei posti disponibili di cui all'art. 18, comma 4, e il Ministro provvede alle determinazioni conseguenti in relazione alla quota di finanziamento ordinario dell'Università statale dalla quale è disposto il trasferimento.

2. In considerazione della rilevanza che i contenuti del ddl n. 1518 hanno per la vita interna ai Dipartimenti, la Conferenza dei Direttori dei Dipartimenti di Giurisprudenza e Scienze Giuridiche manifesta fin da subito la piena disponibilità ad essere coinvolta nella discussione sul richiamato ddl, già avviata in sede parlamentare, e - nell'intento di contribuire alla discussione intorno ai temi oggetto della proposta di riforma - con il presente documento intende rendere pubbliche le riflessioni finora maturate al suo interno, in particolare con riferimento a tre profili dell'annunciata riforma e che riguardano:

- a) il superamento del sistema di abilitazione scientifica nazionale (ASN) e la sua sostituzione con un sistema di autocertificazione del singolo candidato del possesso dei requisiti minimi previsti per la partecipazione ai concorsi di volta in volta banditi dalle Università (art. 1, comma 1, ddl n. 1518);
- b) la composizione delle commissioni giudicatrici dei concorsi "locali" e i loro compiti (art. 1, comma 2, ddl n. 1518);
- c) la nuova disciplina sulla mobilità interateneo dei docenti (art. 2 ddl n. 1518).

3. Con specifico riferimento alle proposte di riforma del sistema di reclutamento la Conferenza ritiene indispensabile riaffermare l'esigenza che qualunque sistema di reclutamento venga adottato sia incentrato sui criteri di selezione qualitativa. E per questa ragione essa fin da subito si rende disponibile a offrire il suo contributo, per fare in modo che le scelte che verranno compiute siano il più possibile condivise.

Ciò detto, la Conferenza ritiene che la scelta di trasformare l'attuale ASN in un sistema basato sull'autocertificazione del singolo candidato nei concorsi "locali" sia una soluzione che non supera affatto i problemi dell'attuale sistema dell'ASN, che sono stati evidenziati dal Gruppo di lavoro sopra richiamato e che la proposta legislativa intende affrontare ed esplicitati dalla Relazione illustrativa dello stesso ddl n. 1518.

Non si vede, infatti, in che modo tale proposta possa contribuire a superare la diffusa convinzione che aver superato il vaglio dell'ASN faccia acquisire una sorta di diritto alla chiamata in ruolo o al passaggio di ruolo. Sembra evidente, invece, che, ove la proposta dovesse diventare legge, accentuerebbe ulteriormente

i numeri di coloro, avendo acquisito l'“abilitazione per autocertificazione”, sarebbero legittimati a presentarsi come candidati nei concorsi “locali”, rendendo ancor più difficile e farraginoso il lavoro di reclutamento dei Dipartimenti.

Né si può trascurare il fatto che l'adozione del sistema di autocertificazione dei requisiti senza prevedere il vaglio di una commissione che valuti la qualità scientifica dei prodotti presentati significa, soprattutto con riferimento a gruppi scientifico-disciplinari non bibliometrici, come quelli di area giuridica, attribuire esclusivo valore a criteri quantitativi prescindendo totalmente da qualsiasi valutazione qualitativa. Finendo per assimilare, di fatto, le modalità di abilitazione dei gruppi scientifico-disciplinari non bibliometrici a quelli bibliometrici, pur nella consapevolezza che questi ultimi rispondono a criteri di misurazione ampiamente condivisi dalla comunità scientifica di cui i primi non dispongono affatto.

Peraltro, va ricordato, a questo proposito, che le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea del 18 dicembre 2023 n. 1640 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202301640) e del 25 novembre 2024 n. 7282 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202407282) sottolineano l'importanza della valutazione qualitativa rispetto a quella meramente quantitativa, richiamando l'Accordo per la riforma della valutazione della ricerca del 20 luglio 2022, già sottoscritto in Italia da molte Università, dal CNR e dall'ANVUR.

Inoltre, non si può non evidenziare che trasformare il sistema attuale di ASN in quello basato sull'autocertificazione del candidato comporterà lo spostamento presso le Università e i Dipartimenti del contenzioso che riguarda specificamente il possesso dei requisiti di ASN, con conseguenze particolarmente rilevanti per la vita degli Atenei e per la corretta gestione dell'attività dei Dipartimenti.

Infine, non si può non ricordare che quando venne introdotto il sistema dell'ASN con la l. n. 240 del 2010, l'obiettivo era proprio quello di superare l'eccessivo localismo nella gestione del reclutamento e la valorizzazione della valutazione qualitativa nella selezione. Il suo superamento con le modalità previste dal disegno di legge n. 1518 non farebbe altro che ripristinare pari pari la situazione esistente quando l'ASN nazionale venne introdotta.

Per tutte queste ragioni la Conferenza si chiede, anzitutto, se non sia opportuno rivedere la scelta espressa nel ddl n. 1518 di superamento dell'attuale sistema dell'ASN a livello nazionale e puntare, più ragionevolmente, a correggere, ove possibile, le sue criticità e a migliorarne il funzionamento, sia nelle modalità di formazione delle commissioni nazionali e nella durata in carica delle stesse, sia nei criteri di accesso dei candidati, con particolare riferimento alla valutazione qualitativa dei candidati, sia, infine, nelle modalità di espletamento della valutazione, che, a parere della Conferenza, dovrebbero includere anche la discussione del candidato con la commissione, se del caso da svolgere con modalità telematiche, sui contenuti delle pubblicazioni presentate, sulla loro rilevanza nell'ambito del gruppo scientifico-disciplinare di appartenenza e sull'attività didattica e di ricerca svolta dal candidato in Italia e all'estero.

Inoltre, la Conferenza si chiede anche se, al fine di contrastare il fenomeno dell'eccessivo numero di abilitati che finora si è generato, non sia opportuno,

da un lato, riprendere una proposta che pure nel passato era stata avanzata e che mirava ad introdurre un tetto massimo alle abilitazioni in relazione ai singoli gruppi scientifico-disciplinari, parametrato alle effettive esigenze di reclutamento annualmente indicate dagli Atenei, e, dall'altro lato, ripristinare l'originaria durata massima dell'abilitazione conseguita.

4. Ove, invece, si intendesse mantenere ferma la proposta di superamento dell'attuale sistema di abilitazione nazionale, la Conferenza sollecita ad integrare il testo dell'art. 1 del ddl n. 1518, che interviene sull'art. 16 della l. n. 240/2010, tenendo conto delle seguenti proposte di modifica:

- a) nel comma 1 del citato art. 16, con riferimento ai requisiti di produttività e di qualificazione scientifica che dovranno essere individuati per ciascun gruppo scientifico-disciplinare con decreto del Ministro, su proposta dell'ANVUR, sentito il CUN, specificare che il decreto in questione dovrà anche chiarire con maggiore puntualità le caratteristiche delle diverse tipologie di prodotti utili ai fini dell'autocertificazione del possesso dei requisiti, con particolare riferimento alla qualificazione delle monografie e degli articoli in rivista;
- b) nel comma 2 dello stesso art. 16, laddove si stabiliscono, nella fissazione dei requisiti di cui al comma 1, i requisiti che devono essere comunque tenuti in considerazione:
 - aa) la lett. b) andrebbe integrata con l'inclusione anche della formale attribuzione di incarichi di insegnamento o di ricerca da parte di atenei e istituti di ricerca italiani (e non solo esteri o sovranazionali, come attualmente previsto dal ddl);
 - ab) nella lett. c) andrebbe più precisamente specificato cosa si intenda per rilevanza nazionale e internazionale dei prodotti e, con particolare riferimento ai gruppi scientifico-disciplinari non bibliometrici, in presenza di quali elementi obiettivi si possa ritenere sussistente tale indicatore. Inoltre, la stessa lett. c) dovrebbe includere anche la previsione che fra gli indicatori minimi di quantità, continuità e distribuzione temporale dei prodotti della ricerca vi sia, per le monografie, l'indicazione di una distribuzione temporale di pubblicazione non solo massima, ma anche minima e, per tutti i prodotti, la rilevanza degli stessi all'interno del gruppo scientifico-disciplinare di appartenenza del candidato;
- c) nel comma 3 sempre dell'art. 16 della l. n. 240/2010, laddove si prevede che il possesso dei requisiti di cui al comma 1 sia oggetto di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, andrebbe inserita la previsione che una commissione nazionale costituita per ciascun gruppo scientifico-disciplinare e composta da docenti di prima fascia del medesimo gruppo in possesso dei requisiti minimi stabiliti dal comma 1, valuti la correttezza dell'autocertificazione compiuta dal singolo candidato. Questo avrebbe il duplice vantaggio di rendere sostanzialmente uniforme a livello nazionale l'applicazione dei requisiti di autocertificazione stabiliti per ciascun

gruppo scientifico-disciplinare e di evitare di impegnare le commissioni per i concorsi “locali” nella valutazione di sussistenza di tali requisiti di ammissibilità.

5. Per quanto riguarda, poi, le proposte di riforma relative alla composizione delle commissioni giudicatrici nei concorsi “locali” e alle modalità di svolgimento dei lavori di quest’ultime, la Conferenza, nell’accogliere con favore la scelta di generalizzare il numero dei componenti di tali commissioni e la modalità di individuazione di 4/5 dei componenti mediante sorteggio, osserva quanto segue. Anzitutto, lascia perplessi la genericità con la quale viene individuato il gruppo dei commissari sorteggiabili ai fini della formazione delle diverse commissioni giudicatrici. Nella proposta legislativa si parla genericamente di sorteggio «tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso». Ritiene, invece, la Conferenza che sarebbe opportuno integrare questa previsione stabilendo che:

- a) venga formato dal MUR, in collaborazione con l’ANVUR, un albo nazionale dei docenti di prima fascia afferenti a ciascun settore scientifico-disciplinare in possesso dei requisiti minimi quantitativi stabiliti dal decreto ministeriale di cui all’art. 16 (v. *retro*, § 2) per l’autocertificazione dei candidati partecipanti ai concorsi “locali”;
- b) l’albo nazionale dei docenti sorteggiabili vada aggiornato periodicamente (ad es., ogni 2 anni) e sia utilizzato per la formazione delle commissioni giudicatrici relative ai concorsi banditi durante la vigenza dello stesso albo;
- c) nell’albo nazionale siano indicati i docenti già estratti per la composizione di altre commissioni giudicatrici, per evitare che i docenti estraibili possano partecipare contemporaneamente a più procedure “locali”;
- d) a seguito dell’estrazione, il singolo docente estratto possa rinunciare a far parte della commissione giudicatrice per la cui composizione è stato estratto;
- e) anche il componente “interno”, ossia nominato dall’Università che ha effettuato il bando, debba essere in possesso dei requisiti minimi quantitativi di cui all’art. 16 e, laddove non ci siano docenti “interni” del gruppo scientifico-disciplinare interessato dal bando in possesso dei requisiti minimi, la composizione della commissione venga effettuata interamente con sorteggio all’interno dell’albo richiamato *sub* b);
- f) se si accoglie la proposta avanzata dalla Conferenza di affidare ad una commissione nazionale la valutazione della corretta autocertificazione dei candidati circa la sussistenza dei requisiti per la partecipazione ai concorsi “locali” (v. *retro*, § 4, lett. c), i compiti delle commissioni giudicatrici siano limitati alla valutazione delle pubblicazioni presentate dai candidati e della loro attività didattica e di ricerca e alla discussione sui contenuti delle pubblicazioni e sulle esperienze didattiche degli stessi candidati.

6. Infine, in relazione alle proposte di riforma relative alla mobilità interateneo dei docenti, la Conferenza osserva che, sebbene sia da accogliere molto favorevolmente l'intenzione espressa dall'art. 2 del ddl n. 1518 di «incentivare la mobilità dei docenti universitari», le modalità attraverso le quali si intende perseguire tale obiettivo risultano alquanto discutibili.

Ciò non tanto per la prevista possibilità che si proceda al trasferimento dei singoli docenti previo assenso degli interessati e delle Università interessate, che, invece, costituisce senz'altro un passo avanti rispetto all'attuale quadro normativo che obbliga le Università al trasferimento soltanto mediante accordo di scambio di propri docenti, quanto per i profili economici connessi al trasferimento.

Da questo punto di vista, infatti, appaiono importanti limiti alla più ampia applicazione della nuova normativa proposta, sia la previsione secondo cui il trasferimento del docente comporterà anche il trasferimento delle risorse a copertura degli oneri stipendiali e le conseguenti facoltà assunzionali, sia la previsione secondo la quale il Ministro «può» prevedere specifici interventi per incentivare i trasferimenti in questione.

A parere della Conferenza, invece, stante l'importanza che assume la mobilità dei docenti per il miglioramento della qualità della didattica e della ricerca dell'intero sistema universitario, la proposta normativa andrebbe accompagnata anche dalla previsione che i trasferimenti di docenti interateneo comportino l'assegnazione di finanziamenti aggiuntivi all'Ateneo di provenienza del docente trasferito in sede di ripartizione annuale del fondo per il finanziamento ordinario delle Università.

Roma, 21 luglio 2025



LETTERA APERTA DELLA RETE DELLE SOCIETÀ SCIENTIFICHE 20 NOVEMBRE 2025

Per l'autonomia, il finanziamento e la dignità dell'Università e della Ricerca

L'Università e la Ricerca italiane stanno attraversando un momento cruciale. Dopo anni di sottofinanziamento strutturale e di crescente burocratizzazione, e dopo il diluvio effimero dei finanziamenti PNRR, si profila oggi il rischio di un ulteriore arretramento: un sistema sempre più centralizzato, meno libero, meno capace di produrre sapere critico e innovazione.

Finanziamenti e programmazione

L'Italia investe in università e ricerca molto meno della media europea. Questo sottofinanziamento cronico, unito a regole troppo restrittive per i contratti di collaborazione alla ricerca, produce effetti devastanti: carriere bloccate, emigrazione verso centri di ricerca e università straniere, riduzione della qualità dell'offerta formativa, impossibilità di competere sul piano internazionale.

Il PNRR ha offerto un'occasione straordinaria, ma gli interventi una tantum non possono sostituire un finanziamento ordinario stabile e sufficiente. Ora è necessario un progetto durevole e massiccio di rifinanziamento del sistema universitario, accompagnato da meccanismi che garantiscano che l'autonomia nella gestione delle risorse, da parte delle università, sia esercitata in modo responsabile. È necessario stabilizzare la spesa per ricerca pubblica e università allo 0,7% del prodotto interno lordo, un livello raggiunto nel 2023 grazie ai fondi straordinari del PNRR. La legge di bilancio ora in discussione in Parlamento dovrebbe assicurare finanziamenti complessivi che mantengano in termini reali la spesa realizzata nel 2023.

Tale impegno potrebbe offrire prospettive a una generazione di giovani studiosi, che sono stati finanziati con il PNRR e rischiano di essere esclusi dai processi di reclutamento delle università e dei centri di ricerca pubblici.

Per questi scopi sarebbe utile un'agenzia nazionale per la ricerca realmente indipendente, dotata di risorse proprie, che sostenga la ricerca di base e quella libera, senza ingerenze politiche o burocratiche, e che promuova bandi di finanziamento a cadenza regolare e con regole certe.

Autonomia vs centralizzazione

Alla luce delle preoccupanti voci sul progetto ministeriale che prevederebbe la designazione di un rappresentante del Governo in tutti i CdA delle Università pubbliche, e del decreto del Consiglio dei Ministri che pone l'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca) sotto il controllo dell'esecutivo, è necessario ribadire che l'autonomia universitaria non è un privilegio corporativo, ma un principio costituzionale (art. 33) e una condizione imprescindibile per la qualità della ricerca e della didattica. Negli ultimi anni abbiamo assistito a un progressivo spostamento del potere decisionale verso il centro: bandi e fondi gestiti in modo accentrato, indicatori e parametri calati dall'alto, agenzie di valutazione che finiscono per indirizzare — più che valutare — le scelte scientifiche.

Peraltro, ben due dei tre componenti del collegio dei revisori dei conti, presenti in tutti i CdA, sono già di nomina governativa, essendo designati, rispettivamente, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero dell'Università e della Ricerca, tra dirigenti o funzionari dei ministeri stessi. Se è ragionevole che i revisori dei conti siano in sintonia con l'esecutivo e con i ministeri maggiormente interessati, sarebbe invece esiziale (e anti-costituzionale) introdurre un controllo sulle attività di didattica e ricerca.

Un sistema universitario vitale ha bisogno di pluralità, libertà di indirizzo e responsabilità locale, non di una catena di comando uniforme e gerarchica.

Governance e ruolo della CRUI

La ridefinizione della governance del sistema universitario deve essere frutto di un confronto ampio e aperto. Come insegna l'esperienza, le riforme più efficaci e virtuose sono quelle preventivamente discusse con le comunità di riferimento. La CRUI, come conferenza dei rettori, non può limitarsi a recepire le decisioni del Governo: deve tornare a essere parte attiva del processo, riportando al centro le comunità accademiche. Il CUN — che sarà presto investito da una riforma annunciata dal governo — deve mantenere il suo ruolo di espressione di tutte le componenti del mondo accademico. L'Università è una comunità di persone, non una piramide amministrativa.

ANVUR e valutazione

La valutazione è necessaria, ma non può trasformarsi in un controllo meramente burocratico. Una buona valutazione contribuisce alla crescita delle performance e sostiene la ricerca. L'ANVUR deve essere uno strumento indipendente che assicuri trasparenza e miglioramento, non un meccanismo punitivo o una leva di indirizzo politico.

È tempo di un ripensamento profondo dei criteri di valutazione, superando la numerologia e il feticismo bibliometrico, restituendo così spazio alla qualità e libertà di ricerca, alla multidisciplinarietà e al rischio intellettuale.

Concorsi e reclutamento

È in corso un progetto di riforma dei concorsi universitari che prevede di effettuare concorsi locali ma con commissari estratti a sorte da una lista nazionale di idonei, allo scopo dichiarato di combattere nepotismo e corruzione. Il dibattito ricorrente tra concorsi locali e nazionali deve essere affrontato senza ideologie ma con chiarezza. Serve un modello di reclutamento trasparente, fondato sulla qualità scientifica e sulla responsabilità delle sedi: non possiamo tornare a un centralismo che mortifica l'autonomia degli atenei, né possiamo accettare pratiche opache a livello locale.

L'esperienza mostra che irrigidire ulteriormente le regole dei concorsi produce benefici limitati. Può risultare più efficace favorire una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle università e dei Dipartimenti. L'obiettivo deve essere quello di creare condizioni in cui il reclutamento di personale non idoneo si riveli, nel medio periodo, una scelta poco vantaggiosa.

Conclusione

Ribadiamo alcuni punti fermi:

- L'autonomia universitaria è un bene pubblico da difendere.
- La ricerca libera e di qualità richiede fiducia e risorse, non commissariamenti.
- La valutazione deve essere al servizio della crescita, non del controllo burocratico.
- Il finanziamento stabile dell'università è una scelta strategica per il futuro del Paese.
- E' necessario attivare un programma di finanziamenti regolari per concorsi per l'immissione in ruolo di giovani ricercatori.

Chiediamo al Governo e al Parlamento di ascoltare la voce della comunità accademica e di aprire un confronto vero sulla governance del sistema, sui meccanismi di finanziamento e di reclutamento e sul ruolo delle agenzie di valutazione.

Difendere l'università pubblica e la ricerca indipendente significa difendere la democrazia, la cultura e il futuro dell'Italia.

Primi firmatari

1. Associazione Antropologica Italiana (AAI), la Presidente Maria Giovanna Belcastro
2. Associazione degli Italianisti (ADI), la Presidente Silvia Tatti
3. Associazione delle Geografe e dei Geografi Italiani (AGEI), la Presidente Elena Dell'Agnese
4. Associazione di Biologia Cellulare e del Differenziamento (ABCD), la Presidente Sara Sigismund
5. Associazione di Informatica Umanistica e Cultura Digitale (AIUCD), la Presidente Marina Buzzoni
6. Associazione di Teoria e Storia Comparata della Letteratura (COMPALIT), il Presidente Massimo Fusillo

7. Associazione Genetica Italiana (AGI), il Presidente Giuseppe Passarino
8. Associazione Ispanisti Italiani (AISPI), la Presidente Renata Londero
9. Associazione Italiana degli Economisti dell'Ambiente e delle Risorse Naturali (IAERE), la Presidente Valeria Costantini
10. Associazione Italiana degli Slavisti, il Presidente Cristiano Diddi
11. Associazione Italiana dei Paleografi e Diplomatisti (AIPD), la presidente Laura Pani
12. Associazione Italiana di Anglistica (AIA), il Presidente Giuseppe Balirano
13. Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza sociale (AIDLASS), il Presidente Domenico Garofalo
14. Associazione Italiana di Economia Agraria e Applicata (AIEAA), il Presidente è Meri Raggi
15. Associazione Italiana di Economia del Lavoro (AIEL), la Presidente Maria De Paola
16. Associazione Italiana di Economia Sanitaria (AIES), la Presidente Cinzia Di Novi
17. Associazione Italiana di Filologia Germanica, il Presidente Alessandro Zironi
18. Associazione Italiana di Ingegneria Agraria (AIIA), il Presidente Giuseppe Giordano
19. Associazione Italiana di Linguistica Computazionale (AILC), la Presidente Simonetta Montemagni
20. Associazione Italiana di Logica e Applicazioni (AILA), il Presidente Silvio Ghilardi
21. Associazione Italiana di Psicologia, il Presidente Sergio Salvatore
22. Associazione Italiana di Public History (AIPH), la Presidente Enrica Salvatori
23. Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) e Sezione Italiana della Regional Science Association International (RSAI), il Presidente Giulio Cainelli
24. Associazione Italiana di Sociologia (AIS), il Presidente Stefano Tomelleri
25. Associazione Italiana di Studi Iberoamericani (AISI), la Presidente Emilia Perassi
26. Associazione Italiana di Studi sulle Culture e Letterature di Lingua Inglese (AISCLI), la Presidente Mariaconcetta Costantini
27. Associazione Italiana Docenti Universitari Scienze Archivistiche(AIDUSA), il Presidente Federico Valacchi
28. Associazione Italiana per gli Studi di Popolazione (AISP), la Presidente Anna Paterno
29. Associazione Italiana per la Protezione delle Piante (AIPP), il Presidente Gianfranco Romanazzi
30. Associazione Italiana per la Ricerca in Storia economica (ARiSE), il Presidente Giuseppe De Luca
31. Associazione Italiana per la Storia del Pensiero Economico (AISPE), la Presidente Manuela Mosca
32. Associazione Italiana per la Storia dell'Economia Politica (STOREP), il Presidente Saverio Maria Fratini
33. Associazione Italiana per lo Studio dei Sistemi Economici Comparati (AISSEC), il Presidente Dario Sciulli
34. Associazione Italiana Società Scientifiche Agrarie (AISSA), il Presidente Nicolò Pietro Paolo Macciotta

35. Associazione LLC - Labour Law Community, la Presidente Marzia Barbera
36. Associazione Nazionale Docenti di Anglistica (ANDA), la Presidente Antonella Riem
37. Associazione per la Matematica Applicata alle Scienze Economiche e Sociali (AMASES), il Presidente Marco Li Calzi
38. Associazione per la Storia della Lingua Italiana (ASLI), il Presidente Sergio Lubello
39. Associazione Universitaria per lo Studio del Mondo Greco "TO HELLENIKON", la Presidente Olimpia Imperio
40. Consulta di Critica letteraria e letterature comparate, la Presidente Simona Micali
41. Consulta di Topografia Antica, il Presidente Paolo Liverani
42. Consulta Nazionale di Filosofia, il Presidente Adriano Fabris
43. Consulta per il Medioevo e l'Umanesimo Latini (CoMUL), il Presidente Fulvio Delle Donne
44. Consulta Universitaria dei Paleografi, Diplomatisti e Codicologi (CUPaDiC), il Presidente Sandro Bertelli
45. Consulta Universitaria del Greco (CUG), la Presidente Liana Lomiento
46. Consulta Universitaria di Filologia Greca e Latina (CUFiGL), il Presidente Giovan Battista D'Alessio
47. Consulta Universitaria di Studi Latini (CUSL), il Presidente Claudio Buongiovanni
48. Consulta Universitaria di Studi sull'Asia e sull'Africa (CUSTAA), la Presidente Stefania Stafutti
49. Consulta Universitaria di Teatro (CUT), la Presidente Donatella Maria Giovanna Orecchia
50. Consulta Universitaria per la Civiltà Bizantina e Neogreca (CUBN), il Presidente Salvatore Cosentino
51. Consulta Universitaria per la Letteratura cristiana antica (CULCA), la Presidente Maria Veronese
52. Consulta Universitaria per la Storia Greca e Romana (CUSGR), la Presidente Cecilia Ricci
53. Economists for Peace and Security (EPS), il Responsabile del capitolo italiano di EPS Raul Caruso
54. Energy Finance Italia (EFI), il Presidente Tiziano Vargioli
55. Federazione delle Consulte universitarie di Archeologia (FCdA), il Presidente Giuliano Volpe
56. Federazione Italiana delle Scienze della Natura e dell'Ambiente (FISNA) in rappresentanza delle 22 Società scientifiche federate, la Presidente Elisa Anna Fano
57. Federazione Italiana Scienze della Vita (FISV), la Presidente Chiara Tonelli
58. Gruppo 2003 per la ricerca scientifica, il Presidente Rocco De Nicola
59. Science and Technology Studies (STS Italia), la Presidente Annalisa Pelizza
60. Seminario di Filologia Francese (SFF), il Presidente Luca Pietromarchi
61. Società Chimica Italiana (SCI), il Presidente Gianluca Maria Farinola
62. Società dei Filologi della Letteratura italiana, il Presidente Andrea Mazzucchi

63. Società di Linguistica Italiana, la Presidente Miriam Voghera
64. Società Filosofica Italiana (SFI), la Presidente Clementina Cantillo
65. Società Geologica Italiana, il Presidente Rodolfo Carosi
66. Società Italiana degli Storici della Fisica e dell'Astronomia (SISFA), la Presidente Valeria Zanini
67. Società Italiana degli Storici economici (SISE), il presidente Marco Doria
68. Società Italiana degli Urbanisti (SIU), la Presidente Angela Barbanente
69. Società Italiana delle Storiche, la Presidente Vinzia Fiorino
70. Società Italiana di Antropologia e Etnologia, il Presidente Luca Sineo
71. Società Italiana di Biochimica e Biologia Molecolare (SIB), il Presidente Andrea Bellelli
72. Società Italiana di Biofisica e Biologia Molecolare (SIBBM), il Presidente Salvatore Oliviero
73. Società Italiana di Biofisica Pura e Applicata (SIBPA), la Presidente Velia Minicozzi
74. Società Italiana di Biologia dello Sviluppo e della Cellula (GEI-SIBSC), il Presidente Massimo Pasqualetti
75. Società Italiana di Biologia Evoluzionistica (SIBE), il Presidente Lino Ometto
76. Società Italiana di Biologia Sperimentale (SIBS), il Presidente Francesco Cappello
77. Società Italiana di Biologia Vegetale (SIBV) il Presidente Fiorella Lo Schiavo
78. Società Italiana di Diritto ed Economia (SIDE), il Presidente Giovanni Ramello
79. Società Italiana di Econometria (SiDE), la Presidente Camilla Mastromarco
80. Società Italiana di Economia (SIE), il Presidente Roberto Cellini
81. Società Italiana Di Economia Agraria (SIDEA), il Presidente Gianluca Brunori
82. Società Italiana di Economia Agroalimentare (SIEA), la presidente Christine Mauracher
83. Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica (SIET), il Segretario Generale Elena Maggi
84. Società Italiana di Economia dello Sviluppo (SITRES), il Presidente Federico Perali
85. Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI), il presidente Carlo Cambini
86. Società Italiana di Economia Pubblica (SIEP), il Presidente Gilberto Turati
87. Società Italiana di Economia, Demografia e Statistica (SIEDS), il Presidente Salvatore Strozza
88. Società Italiana di Estetica (SIE), il Presidente Paolo D'Angelo
89. Società Italiana di Farmacognosia, il Presidente Raffaele Capasso
90. Società Italiana di Filologia Romanza, la Presidente Maria Sofia Lannutti
91. Società Italiana di Filosofia Analitica (SIFA), la Presidente Sofia Bonicalzi
92. Società Italiana di Filosofia Morale (SIFM), il Presidente Massimo Reichlin
93. Società Italiana di Filosofia Politica (SIFP), il Presidente Michele Nicoletti
94. Società Italiana di Filosofia Teoretica (SiFiT), il Presidente Adriano Ardovino

95. Società Italiana di Fisica, la Presidente Angela Bracco
96. Società Italiana di Immunologia Clinica e Allergologia (SIICA), il Presidente Massimo Locati
97. Società Italiana di Informatica (GRIN), il presidente Fabio Gadducci
98. Società Italiana di Logica e Filosofia delle Scienze (SILFS), il Presidente Vincenzo Fano
99. Società Italiana di Matematica Applicata e Industriale (SIMAI), il Presidente Gianluigi Rozza
100. Società Italiana di Nefrologia (SIN), il Presidente Luca De Nicola
101. Società Italiana di Ottica e Fotonica (SIOF), la Presidente Ambra Giannetti
102. Società Italiana di Psicologia di Comunità (SIPCO), la Presidente Laura Migliorini
103. Società Italiana di Relatività Generale e Fisica della Gravitazione (SIGRAV), il Presidente Stefano Liberati
104. Società Italiana di Scienza delle Costruzioni (SISCO), il presidente: Luciano Rosati
105. Società italiana di Scienza politica (SISP), la Presidente Franca Roncarolo
106. Società Italiana di Servizio Sociale (SocISS), la Presidente Silvia Nicoletta Fargion
107. Società Italiana di Sociologia Economica (SISEC), il Presidente Luigi Burroni
108. Società Italiana di Statistica (SIS), il Presidente Marcello Chiodi
109. Società Italiana di Storia del Lavoro (SISlav), la Presidente Nicoletta Rocca
110. Società Italiana di Storia della Filosofia (SISF), il Presidente Edoardo Massimilla
111. Società Italiana di Storia della Filosofia Antica, il Presidente Riccardo Chiaradonna
112. Società Italiana di Storia della Scienza (SISS), la Presidente Elena Canadelli
113. Società italiana di Storia internazionale (SISI), il Presidente Daniele Pasquinucci
114. Società Italiana di Studi sul Medio Oriente (SeSaMO), la Presidente Rosita Di Peri
115. Società Italiana per la storia dell'età moderna (SISEM), il Presidente Giorgio Caravale
116. Società Italiana per la Storia Medievale (SISMED), il Presidente Francesco Panarelli,
117. Società Italiana per le Donne in Filosofia (SWIP Italia), la Presidente Claudia Bianchi
118. Società Italiana per lo Studio del Pensiero Medievale (SISPM), il Presidente Luca Bianchi
119. Società Italiana per lo studio della Modernità letteraria (MOD), la Presidente Marina Paino
120. Società Italiana per lo studio della storia contemporanea (SISSCO), il Presidente Marco De Nicolò
121. Società per gli studi di storia delle istituzioni, la Presidente Antonella Meniconi
122. Società Scientifica Italiana degli Studi su Mafie e Antimafia (SISMA), il Presidente Rocco Sciarrone
123. Società Scientifica Italiana di Sociologia, Cultura e Comunicazione (SISCC), il Presidente Giovanni Boccia Artieri

124. Società Scientifica nazionale dei docenti di Progettazione Architettonica (ProArch),
il Presidente Pasquale Miano
125. Società Universitaria per gli Studi di Lingua e Letteratura Francese (SUSLLF), il
Presidente Ruggero Druetta
126. Unione Italiana per il Disegno (UID), la Presidente Ornella Zerlenga
127. Unione Matematica Italiana (UMI), il Presidente Marco Andreatta

AIDEA - Accademia Italiana di Economia Aziendale (area 13 b)
CASAG - Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica (area 12)
Consulta delle Scienze politiche e sociali (area 14)

DOCUMENTO RELATIVO AL DISEGNO DI LEGGE N. S. 1518
RECANTE “REVISIONE DELLE MODALITÀ DI ACCESSO,
VALUTAZIONE E RECLUTAMENTO DEL PERSONALE RICERCATORE
E DOCENTE UNIVERSITARIO”

1. - Il disegno di legge n. S.1518 intende superare alcuni profili dell’impianto ipotizzato dal legislatore nel 2010 (legge 30 dicembre 2010, n. 240), anche alla luce delle numerose aporie emerse nella prassi applicativa e del rimarchevole contenzioso giudiziario. Meritano di essere apprezzate e condivise alcune delle finalità che il disegno di legge intende perseguire, quali la promozione della qualità del sistema universitario, al cui centro non può non collocarsi il tema delle modalità di reclutamento e di selezione del personale docente, che deve rispondere alle attuali esigenze del sistema universitario e della ricerca italiano, motore dello sviluppo culturale, sociale ed economico del nostro Paese.

E opinione comune che qualsiasi riforma legislativa del sistema di reclutamento e delle progressioni di carriera dei docenti universitari debba rispondere primariamente alla necessità di non “abbassare” il livello qualitativo nella selezione del nuovo personale docente e, semmai, di elevarne il livello rispetto alla situazione attuale, evitando di ridimensionare il ruolo insostituibile delle comunità scientifiche nazionali attive nei diversi ambiti della ricerca.

2. - Il presente documento, con spirito collaborativo, si sofferma su alcuni dei punti più rilevanti, scaturenti dalla lettura del d.d.l. 1518, proponendo alcune, possibili modifiche per perseguire in maniera più coerente le finalità esplicitate nella relazione di accompagnamento.

1 - Fonti di disciplina.

Si pone con forza la necessità di omogeneizzazione, tramite una disciplina legislativa unitaria, dell’attuale sistema a “macchia di leopardo” , determinatosi a causa del contenuto eterogeneo dei regolamenti degli Atenei, delegati, nel sistema oggi vigente, a disciplinare una parte consistente della materia. Questa esigenza è primariamente imposta da vincoli costituzionali, quali la riserva di legge stabilita dall’art. 97 Cost., e l’art. 51, che impone il rispetto del principio di eguaglianza per l’accesso ai pubblici uffici da parte dei cittadini. La riserva di legge richiede l’adozione di regole uniformi a livello nazionale per la disciplina del reclutamento universitario nei suoi molteplici profili, anche per garantire il diritto fondamentale della libertà di ricerca e d’insegnamento, di cui all’art. 33 comma 1 Cost., sulla cui base è stata mantenuta una disciplina integralmente pubblicistica della

docenza universitaria. Ne consegue che il legislatore deve, per un verso, limitare la discrezionalità delle fonti regolamentari e ministeriali, per altro verso, circoscrivere l'autonomia degli atenei alla gestione amministrativa delle procedure concorsuali, anche per prevenire l'insorgenza di ulteriori forme di contenzioso.

Il carattere generale e uniforme della disciplina adottata impone la sua applicazione a tutti i soggetti operanti nel sistema universitario, compresi gli atenei telematici, considerato che eventuali norme derogatorie potrebbero innescare forme di concorrenza sleale.

2 - Abolizione della procedura di abilitazione scientifica nazionale (ASN).

L'abbandono dell'attuale sistema di reclutamento articolato su un doppio livello mediante eliminazione della procedura di ASN appare ragionevole per le ragioni indicate nella relazione al d.d.l. (d'altra parte è oggetto di critiche ricorrenti anche in altre esperienze europee, come Francia e Spagna che lo adottano da più tempo); la modalità sostitutiva ipotizzata impone ulteriori momenti di riflessione.

Assume un rilievo centrale il d.m. previsto dal novellato art. 16 della l. n. 240/2010, per la predisposizione del quale pare necessario lo svolgimento di un'articolata discussione preventiva con il coinvolgimento effettivo della comunità scientifica nel suo complesso mediante l'audizione delle associazioni e società scientifiche maggiormente rappresentative delle rispettive aree. Tra i punti che meritano una puntuale riconsiderazione quello delle modalità di autocertificazione del potenziale candidato, il valore dell'autocertificazione anche con riguardo al settore scientifico-disciplinare per la quale è richiesta, l'individuazione del soggetto/organo/ufficio competente al rilascio dell'attestato idoneativo. Una particolare attenzione va rivolta alle determinazioni concernenti il c.d. livello di produttività e di qualificazione scientifica, richiamato dall'art. 1 comma 1 del ddl 1518, per il quale si ritiene che i valori soglia per singola fascia e SSD, attualmente previsti per l'ASN, non vadano incrementati: ciò per evitare una discontinuità distorsiva rispetto all'attuale sistema e per non avallare i fenomeni negativi verificatisi nel corso degli ultimi anni (si pensi alla moltiplicazione delle pubblicazioni grazie al coinvolgimento di una "rete" di autori).

3 - Procedure concorsuali e modalità di formazione delle commissioni giudicatrici.

In proposito pare necessaria una premessa: l'abolizione della procedura dell'ASN, che rappresenta ora l'unico momento di valutazione - sotto il profilo del merito - delle competenze e delle esperienze scientifico-didattiche degli aspiranti docenti universitari.

Si pone quindi la necessità di conferire a questo passaggio un valore "nazionale", all'esito di un bilanciamento equilibrato e ragionevole degli interessi degli atenei che attivano le procedure, con le istanze espresse dalle comunità scientifiche nazionali e del sistema nazionale della ricerca e della formazione superiore.

Nello specifico si ritiene necessaria una formulazione più precisa della previsione secondo cui i quattro componenti esterni all'università, che ha indetto la

procedura, siano “[...] individuati dalla stessa università, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso”: va eliminata la possibilità di discipline regolamentari integrative da parte dei singoli atenei, che reintrodurrebbero elementi di disomogeneità e, in diversi casi, contra legem, secondo quanto è stato riconosciuto più volte dalla giustizia amministrativa. Inoltre, pare necessario chiarire la formula utilizzata di “docenti disponibili”, che ad oggi risulta una nozione indeterminata e sconosciuta al nostro ordinamento giuridico.

Le modalità di scelta dei componenti esterni della commissione di concorso proposte dal d.d.l. 1518 sulla base di un sistema di sorteggio integrale, oltre a introdurre un elemento di irrazionalità eccessiva e inadeguato a bilanciare le diverse istanze coinvolte, non consentono una piena valorizzazione delle comunità scientifiche nazionali, che invece potrebbero essere consapevolmente coinvolte nel procedimento di formazione delle commissioni giudicatrici.

In proposito riteniamo che sarebbe preferibile introdurre un meccanismo di individuazione dei componenti esterni delle commissioni che, oltre a definire in maniera più circostanziata i requisiti soggettivi di elevato livello qualitativo, di tipo misto, che, senza rinunciare al sorteggio, contempli un passaggio elettorale preventivo, per consentire un coinvolgimento responsabile delle comunità scientifiche nazionali di riferimento.

Sotto il profilo pratico le ipotesi praticabili sono molteplici; quale ipotesi preferibile, sarebbe auspicabile procedere all’elezione preventiva per ciascuna delle procedure bandite di un numero di commissari doppio o triplo (in numero di otto/dodici) tra i quali effettuare poi il sorteggio a livello di ateneo secondo modalità definite dalla fonte legislativa. Si tratta di una procedura fondata sulla combinazione di elementi - elezione e sorteggio - per la scelta dei commissari già ampiamente utilizzata in passato e che ha fornito buoni frutti per lungo tempo, pienamente rispettosa del principio di ragionevolezza che anche questa disciplina è tenuta a osservare.

Il sorteggio, che verrebbe pertanto conservato, servirebbe allora per individuare - da quella lista ottenuta attraverso l’elezione - i quattro componenti che farebbero parte della singola commissione giudicatrice. In coerenza con la scelta generale sul punto adottata dal disegno di legge, l’elettorato attivo e passivo dovrebbe essere riservato ai soli docenti in possesso degli “specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica”, tra i quali dovrebbe essere ricompreso il possesso di un’anzianità minima nel ruolo di almeno tre anni.

Ai fini di una semplificazione delle procedure concorsuali indette dalle differenti università, si potrebbero raggruppare le votazioni per la composizione delle commissioni per tutti i settori scientifico-disciplinari almeno in due periodi dell’anno.

Con riguardo al numero dei componenti delle commissioni, si ritiene che il numero fisso di cinque commissari indicato dal d.d.l. 1518 non tenga adeguatamente conto della differente consistenza numerica dei diversi settori scientifico-disciplinari, oscillante da un minimo di circa venti unità a un massimo di alcune centinaia. Sarebbe quindi opportuno prevedere la composizione di

commissioni differenziate quanto al numero dei componenti, con un minimo di tre membri per i SSD più piccoli (p. es., fino a 50 docenti) e di cinque membri per gli altri (oltre 50 docenti).

Con riguardo alla designazione del componente della commissione da parte dell'università che ha indetto la procedura, pare necessaria una riformulazione dell'art. 18, comma 1, lett. b-bis, n. 2, nel senso di prevedere che, in caso di settore scientifico-disciplinare non presente nell'ateneo, la scelta debba ricadere su docenti esterni appartenenti al medesimo settore.

Analogo meccanismo si dovrebbe prevedere per la composizione delle commissioni di concorso per professore associato, tenuto conto che, in questo caso, resta possibile l'eventuale presenza di docenti di seconda fascia, come ora previsto dal d.d.l.

In merito alla partecipazione numerica in commissioni per ogni singolo commissario e all'equilibrio di genere, rispetto all'attuale formulazione del d.d.l., poiché in alcuni SSD tali restrizioni potrebbero rallentare e/o compromettere il regolare funzionamento del lavoro delle stesse commissioni, si propone di aumentare il numero di commissioni a cui i commissari possano partecipare e di considerare come "di norma" il rispetto dell'equilibrio di genere per quei SSD in cui sia presente un numero di professori ordinari, in riferimento al genere, non elevato. Quanto alle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali, meritano apprezzamento la valorizzazione, rispetto al sistema attuale, del ruolo delle commissioni, chiamate a individuare il candidato più meritevole all'esito di una valutazione comparativa e della discussione da parte dei candidati dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche e delle esperienze didattiche. Sarebbe opportuno integrare la discussione sulle esperienze didattiche già maturate con una prova didattica, quale ulteriore criterio di valutazione comparativa, per i candidati che non siano già professori universitari di ruolo, in virtù della rilevanza della didattica, sia per tradizione sia per impegno temporale.

Per garantire in misura adeguata il bilanciamento dei diversi interessi, non deve essere infine trascurato il ruolo dei Dipartimenti universitari, chiamati a perseguire le proprie priorità strategiche (collegate al Piano strategico triennale dell'Ateneo); in tal senso, è certamente utile che, nel rispetto dei SSD, i Dipartimenti abbiano la possibilità di esprimere tali priorità anche in termini di aree e competenze di ricerca, didattica e valorizzazione della conoscenza. Una simile finalità può essere conseguita consentendo che le sedi possano indicare nel bando di concorso un profilo precisato mediante l'uso di "parole chiave", preventivamente codificate a livello nazionale dal CUN, nei termini delle competenze previste nelle declaratorie dei settori scientifico-disciplinari, valide ai fini della procedura di reclutamento.

4 - Mantenimento della procedura valutativa, di cui all'art. 24 comma 6 della l. n. 240/2010.

Viene mantenuta la previsione che estende la speciale procedura valutativa - delineata nel comma 5 del medesimo articolo - "per la chiamata nel ruolo di

professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università medesima, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica" nazionale (art. 24 comma 6 cit.). Si tratta di una previsione derogatoria dell'ordinaria disciplina concorsuale e già per questo dalla portata assolutamente eccezionale, previsione di cui in futuro potrebbero eventualmente beneficiare soltanto i candidati che abbiano già conseguito l'ASN, con esclusione di chi risulterà in possesso dell'autocertificazione ministeriale in base alla nuova procedura prevista dalla novella all'art. 16 della l. n. 240/2010. Va precisato che, in conseguenza dell'abolizione del sistema di reclutamento basato sulla ASN, che costituisce un momento di valutazione della qualità scientifica dei candidati, il legislatore è tenuto, per garantire una coerenza complessiva al sistema e limitare al massimo forme di favoritismo a livello locale, ad abrogare in via definitiva questa previsione recuperando l'obiettivo originario della legge n. 240/2010, che si proponeva univocamente di assicurare che il reclutamento dei docenti si svolgesse mediante concorso aperto a tutti i possibili candidati (art. 18).

Dopo l'abolizione della procedura dell'ASN, che opera valutazioni di merito sul livello di maturità scientifica conseguita dai potenziali candidati ai concorsi locali, le procedure valutative ex art. 24 pongono infatti fondati dubbi di legittimità costituzionale rispetto al principio della selezione mediante pubblico concorso; principio certo derogabile, ma soltanto entro limiti precisi e circostanziati predeterminati dal legislatore e non lasciati alla pura discrezionalità delle amministrazioni, a maggior ragione di quelle universitarie.

5 - Nuova disciplina relativa alla mobilità interateneo.

L'art. 2 del d.d.l. 1518 affronta la spinosa questione della mobilità dei docenti tra atenei diversi, drasticamente ridotta negli ultimi decenni a causa di forme di localismo accademico e della limitatissima disponibilità di fondi da parte degli atenei italiani, che ha favorito quasi sempre nel reclutamento forme di upgrading, vantaggiose finanziariamente ma fonte, a loro volta, di un localismo del sistema universitario, evocato nella stessa relazione al d.d.l., impedendo la "circolazione dei cervelli" e la contaminazione delle diverse scuole di pensiero. È quanto mai condivisibile l'obiettivo perseguito dall'art. 2 del d.d.l., che, tuttavia, presenta profili di criticità che possono impedire il conseguimento dell'obiettivo. L'obbligatorio assenso dell'università presso la quale il docente presta servizio può in concreto impedire nella maggior parte dei casi l'esercizio di questa facoltà, così come la "portabilità della cattedra" può determinare forme accentuate di sperequazione tra atenei più o meno attrattivi. Allo stesso modo la limitazione a solo $\frac{1}{4}$ delle procedure di selezione da espletare obbligatoriamente dagli atenei con questa modalità appare ancora ridotta.

Nell'attribuzione annuale dell'FFO a favore degli atenei, nei quali si sia registrata una mobilità di docenti a favore di altre università, sarebbe necessario prevedere la concessione di una quota finanziaria obbligatoria (non meramente facoltativa) per reintegrare le risorse perse nella dotazione organica. Inoltre, sarebbe

opportuno prevedere una riorganizzazione del sistema di gestione, dare ampia visibilità alle procedure di mobilità, attraverso una piattaforma ministeriale che favorisca l'incontro tra le disponibilità dei professori e le esigenze degli atenei.

Prof. Gennaro Iasevoli (Presidente AIDEA)

Prof. Maurizio Ricci (Presidente CASAG)

Prof. Francesco Amoretti (Presidente Consulta delle Scienze Politiche e Sociali)

ATTO CAMERA N. 2735
PROPOSTE EMENDATIVE

- o Requisiti scientifici e modalità di dichiarazione

Emendamento Art. 1

Al comma 1), numero 2), lettera c, sostituire la lettera c con la seguente nuova formulazione:

- c) “il raggiungimento degli indicatori minimi di quantità, continuità e distribuzione temporale dei prodotti della ricerca, definiti tenendo conto delle caratteristiche del settore scientifico-disciplinare, in armonia con la disciplina previgente e senza incrementare i valori-soglia degli indicatori di impatto della produzione scientifica attualmente in vigore, in diversa misura per la prima e seconda fascia, nonché della rilevanza nazionale e internazionale dei prodotti medesimi”;

Relazione illustrativa

In particolare, con le modifiche di cui alla lettera c) si vogliono apportare alcune modifiche:

- È opportuno precisare innanzitutto che l'autocertificazione sia valida esclusivamente per il Settore Scientifico Disciplinare (SSD), e non automaticamente anche per il Gruppo disciplinare soprattutto in considerazione della necessità di attribuire maggiore rilevanza alla specificità che le diverse tematiche hanno all'interno del SSD;
- si vuole garantire una transizione verso il nuovo sistema di requisiti che sia armonica rispetto al sistema precedente, anche assicurando la stabilità dei valori-soglia degli indicatori di impatto della produzione scientifica (si impedisce infatti di incrementare tali valori, rispetto a come sono già declinati allo stato corrente). Riguardo a questo aspetto, si ritiene infatti che tali valori-soglia, attualmente previsti per l'ASN per singola fascia e SSD, non debbano essere incrementati in sede di prima applicazione, proprio per evitare una discontinuità distorsiva rispetto all'attuale sistema ed anche per non avallare quei fenomeni negativi che si sono verificati nel corso degli ultimi anni (come quello legato alla moltiplicazione delle pubblicazioni grazie al coinvolgimento di una “rete” di autori). Con la presente modifica si tutela anche l'affidamento dei destinatari, aspiranti professori, in una relativa stabilità dei requisiti, con particolare attenzione a quei soggetti che siano già avviati alla ricerca ma che all'entrata in vigore della nuova disciplina non siano già in possesso di abilitazione scientifica nazionale (viceversa, i soggetti già in possesso di abilitazione scientifica trovano già tutela tramite le disposizioni transitorie di cui all'art. 3, comma 3, del disegno di legge).

Emendamento Art. 1

Al comma 1,2, inserire il seguente requisito:

«di terza missione/valorizzazione della conoscenza e l'attività di carattere amministrativo-gestionale, ovvero, per le aree mediche, l'esperienza clinico-assistenziale, svolte nell'ambito di atenei nazionali o esteri;»

Relazione illustrativa

Nella relazione tecnica del Senato è riportato che «ai fini dell'abilitazione non siano valutate l'attività didattica, quella di terza missione/valorizzazione della conoscenza, quella amministrativo-gestionale, e, per le aree mediche, l'esperienza clinico-assistenziale, comporta un'asimmetria nei criteri di valutazione rispetto ai concorsi, dove invece queste attività cruciali per il profilo dei docenti sono valutate». Nonostante questa premessa, nel DDL non vengono considerate le attività di terza missione/valorizzazione della conoscenza, quella amministrativo-gestionale, e, per le aree mediche, l'esperienza clinico-assistenziale, che coerentemente dovrebbero essere inseriti quali criteri che i candidati dovrebbero autocertificare.

Emendamento Art. 1

Comma 1 e comma 2 sostituire le parole "gruppo scientifico-disciplinare" con le seguenti:

b) "settore scientifico disciplinare"

Relazione illustrativa

È opportuno specificare che l'autocertificazione sia valida esclusivamente per il Settore Scientifico-Disciplinare, e non automaticamente anche per il Gruppo disciplinare stante l'ormai varietà di tematiche della ricerca presenti nei Settori scientifici disciplinari, soprattutto quelli caratterizzati da una elevata numerosità di appartenenza.

Emendamento Art. 1

Al comma 4 sostituire l'intero capoverso con il seguente:

“*b-bis*) nomina di una commissione giudicatrice composta da professori appartenenti almeno alla fascia oggetto del procedimento e comunque in possesso, al momento della nomina, dei requisiti soggettivi previsti dal decreto di cui al presente comma e dei requisiti di cui all'articolo 16 stabiliti per le funzioni di professore corrispondenti alla fascia oggetto del procedimento, nonché di un'anzianità minima nel corrispondente ruolo docente non inferiore a tre anni. La commissione è formata, per quanto possibile, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere, nonché dei principi di imparzialità, trasparenza e, ove possibile, di rotazione, secondo i seguenti criteri:

1) le commissioni sono composte da tre componenti, designati ai sensi dei successivi numeri 2), 3) e 4); per i settori scientifici disciplinari che presentano un numero di professori ordinari superiore a settanta, il Dipartimento competente può proporre che la commissione sia composta da cinque membri;

2) l'università che ha indetto la procedura nomina un componente, individuato tra professori interni o esterni alla stessa università e afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso;

3) fermo restando quanto previsto al numero 2) per il componente nominato dall'università, i restanti membri della commissione, due nel caso di una commissione composta da tre commissari o quattro nel caso di una commissione composta da cinque commissari, sono individuati sulla base di un sistema di tipo misto articolato in due fasi, consistenti nella previa elezione e nel successivo sorteggio. Il Ministero organizza periodicamente, almeno due volte all'anno, procedure elettorali per l'individuazione di elenchi di candidati commissari in numero triplo rispetto al numero dei componenti le commissioni, come individuato sulla base della consistenza del settore scientifico-disciplinare ai sensi del precedente numero 1). Il successivo sorteggio si svolge sulla base degli elenchi formati ai sensi del periodo precedente, a livello nazionale, contestualmente per tutti i settori scientifico-disciplinari. Gli elenchi sono divisi per settore scientifico disciplinare e per fascia di professori. L'individuazione dei membri sorteggiati, chiamati a comporre ciascuna commissione, avviene sulla base di una sequenza numerica definita. Alle procedure elettorali di cui al numero 3), per la formazione degli elenchi dei commissari destinati alle procedure per la chiamata di professori di ciascuna fascia, partecipano con diritto di elettorato attivo tutti i docenti di ruolo inquadrati nella fascia corrispondente e nel settore scientifico-disciplinare di riferimento; hanno diritto di elettorato passivo i professori di ruolo che siano in possesso, al momento delle votazioni, di almeno tre anni di anzianità di servizio nella fascia corrispondente nonché dei requisiti previsti dall'articolo 16;

Oppure in alternativa

3) fermo restando quanto previsto al numero 2) per il componente nominato dall'università, i restanti membri della commissione, due nel caso di una commissione composta da tre commissari o quattro nel caso di una commissione composta da cinque commissari, sono individuati mediante sorteggio dall'elenco nazionale di docenti sorteggiabili, formato secondo i criteri stabiliti dalla normativa vigente, afferenti al gruppo e/o al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso; l'ateneo che bandisce il posto provvede a selezionare, nell'ambito del suddetto elenco, un numero di docenti pari almeno al triplo dei componenti esterni necessari, tra i quali sono sorteggiati i componenti effettivi;

4) per le procedure relative alla chiamata di professori di seconda fascia, la maggioranza dei componenti sono individuati tra i professori di prima fascia, fermo restando il rispetto dei criteri di cui ai numeri 1), 2), e 3);”;

Relazione illustrativa

L'emendamento al comma 2, lettera a, numero 3), interviene sulla disciplina inerente alla composizione delle commissioni, che sarà poi meglio delineata dal summenzionato regolamento ministeriale. Rispetto al disegno di legge in esame, si prevedono tra l'altro:

- la composizione delle commissioni in numero variabile, in funzione della consistenza numerica del settore scientifico-disciplinare di riferimento, onde evitare eventuali difficoltà (specialmente per i settori di consistenza numerica ridotta) nella formazione delle commissioni di concorso. Di conseguenza, tenendo ferma la previsione di un commissario “interno”, ossia un professore del settore scientifico-disciplinare di riferimento nominato direttamente dall'Università che ha bandito la procedura, sia esso interno o esterno alla stessa università (possibilità quest'ultima non prevista dal disegno di legge in esame, ma che la proposta emendativa introduce nell'ottica di una maggiore flessibilità, onde evitare ostacoli alla formazione delle commissioni di concorso), si adegua la soglia minima di professori di prima fascia nelle commissioni per la chiamata di professori di seconda fascia (almeno la maggioranza dei componenti, anziché l'iniziale previsione rigida di tre componenti), al fine di rendere la previsione applicabile anche alle commissioni composte da soli tre membri;
- una specificazione rispetto ai “specifici requisiti di produttività e di qualificazione scientifica” (requisiti che, come segnalato, il disegno di legge estende a tutti i docenti sorteggiabili quali componenti della commissione giudicatrice). In aggiunta ai requisiti di produttività, nell'ambito della “qualificazione scientifica”, deve essere considerato, quale ulteriore requisito al riguardo, il possesso di un'anzianità di servizio nel ruolo corrispondente di almeno tre anni nonché del possesso attuale

dei requisiti richiesti per l'ingresso nei ruoli universitari (art. 16 come novellato): tali previsioni sono coerenti con il disegno volto a innalzare il livello qualitativo delle procedure e dei relativi attori.

- la sostituzione del meccanismo del mero sorteggio per la nomina dei commissari con un sistema misto consistente in previa selezione (tramite votazione da parte dell'elettorato passivo oppure come sistema alternativo tramite l'indicazione da parte del dipartimento competente di un numero triplo di commissari sorteggiabili) e sorteggio successivo. La fase di costruzione delle liste di commissari che rispettino i requisiti è indetta dal Ministero con cadenza almeno annuale, si svolge a livello nazionale ed è diretta a formare elenchi di professori, potenziali commissari di commissione di concorso, divisi per ciascun settore scientifico disciplinare e per ciascuna fascia (viene espunto il riferimento ai professori "disponibili", che comportava incertezze in termini di qualificazione giuridica). A partire da questi elenchi ha luogo il sorteggio dei professori per la composizione delle singole commissioni di concorso.

Emendamento Art. 3

Al comma 2 inserire prima delle parole "esclusione dalla nomina..." le seguenti parole: "il decreto di cui al presente comma include la disciplina dei requisiti soggettivi richiesti per i commissari e prevede l'";

Relazione illustrativa

I criteri di una eventuale esclusione devono sempre essere specificati in un decreto; anche in una logica di semplificazione normativa, si propone che nel decreto di definizione dei requisiti richiesti ai commissari vengano anche specificate le situazioni di esclusione.

Emendamento Art. 3

Al comma 2, aggiungere dopo le parole "esperienze didattiche dei candidati" in fine i seguenti periodi:

"Inoltre, esclusivamente per i candidati che non siano già docenti universitari iscritti al ruolo, svolgimento di una prova didattica, consistente in una lezione frontale concernente un argomento congruente con il settore scientifico disciplinare oggetto del bando, assegnato e comunicato con almeno 24 ore di anticipo."

Relazione illustrativa

Le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali meritano apprezzamento per la valorizzazione, rispetto al sistema attuale, del ruolo delle commissioni, chiamate a individuare il candidato più meritevole all'esito di una valutazione comparativa che preveda anche la discussione da parte dei candidati "dei contenuti delle pubblicazioni scientifiche e delle esperienze didattiche". Tuttavia non è chiaramente comprensibile il ruolo dell'eventuale "seminario didattico" che i Dipartimenti possono richiedere. Giacché la didattica rappresenta, sia per tradizione che per impegno temporale, un ambito molto significativo delle attività svolte da un professore ne consegue che necessariamente debba essere oggetto di valutazione in sede concorsuale.

È necessario prevedere, nell'ambito dei lavori della Commissione e come ulteriore criterio di valutazione comparativa, oltre alla discussione sulle esperienze didattiche, anche la presenza di una prova didattica per i candidati che non siano già professori universitari di ruolo.

Emendamento Art. 3

Al comma 6, è sostituito dal seguente:

"fermo restando che la proposta di chiamata spetta al Dipartimento di cui alla lettera e), previsione che la commissione giudicatrice conclude i propri lavori indicando il vincitore della selezione concorsuale".

Relazione illustrativa

La proposta di emendamento mira a conferire al testo della norma una maggiore chiarezza in ordine alla *ratio* perseguita dalla disposizione emendata, che è quella di attribuire alla commissione di valutazione la decisione di indicare un unico candidato vincitore.

- o Mobilità interateneo e Fondo di finanziamento ordinario

Emendamento Art. 2

*Al comma 1, dopo le parole “Il Ministro, in sede di ripartizione annuale del fondo di finanziamento ordinario delle università, sostituire “può prevedere” con la seguente parola:
«prevede»*

Relazione illustrativa

La proposta emendativa, espungendo il verbo servile “può”, configura un obbligo (anziché facoltà) per il Ministro dell’Università e della Ricerca, di prevedere, in sede di ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), specifici interventi per incentivare i trasferimenti nonché altre forme di mobilità interateneo, ivi incluso il trasferimento di un docente all’esito delle procedure di reclutamento.

Tale modifica è volta a superare uno tra i profili critici dell’articolo 2 del disegno di legge in esame, il quale opportunamente affronta la questione della mobilità dei docenti tra atenei diversi, pratica drasticamente ridotta negli ultimi decenni a causa di forme di localismo accademico e della limitatissima disponibilità di fondi da parte degli atenei italiani. Tale carenza di risorse ha favorito quasi sempre nel reclutamento forme di *upgrading*, vantaggiose finanziariamente ma fonte, a loro volta, di un localismo del sistema universitario (evocato peraltro nella stessa relazione al disegno di legge), impedendo la “circolazione dei cervelli” e la contaminazione delle diverse scuole di pensiero. Pur ritenendo l’obiettivo perseguito dall’art. 2 apprezzabile e condivisibile, si ritiene che nell’attribuzione annuale dell’FFO a favore degli atenei, nei quali si sia registrata una mobilità di docenti a favore di altre università, sarebbe necessario prevedere la concessione di una quota finanziaria obbligatoria (e non meramente facoltativa) per reintegrare le risorse perse nella dotazione organica.

Emendamento Art. 2

Al comma 5, apportare le seguenti modifiche: dopo le parole “ivi previste” inserire la seguente: “soltanto”;

Relazione illustrativa

La proposta emendativa è volta a limitare ai soli candidati in possesso dell’abilitazione scientifica nazionale (come regolata dalla normativa vigente) le procedure speciali di chiamata nel ruolo di professore, di cui all’art. 24, comma 6,

della legge n. 240 del 2010, riservate ai professori di seconda fascia e ai ricercatori a tempo indeterminato già in servizio nell'università precedente. In particolare, si esclude da tali procedure coloro che, sprovvisti dell'abilitazione scientifica nazionale, risultino in possesso dei nuovi requisiti individuati sulla base di quanto disposto dall'articolo 16, come novellato dal disegno di legge in esame.

Quanto alle ragioni di tale modifica, si consideri come in conseguenza dell'abolizione del sistema di

reclutamento basato sulla ASN, che costituisce un momento di valutazione della qualità scientifica dei candidati, il legislatore è tenuto, per garantire una coerenza complessiva al sistema e limitare al massimo forme di favoritismo a livello locale, a superare la disciplina derogatoria di cui all'art. 24,

comma 6, che costituisce un'eccezione all'ordinaria disciplina concorsuale, con ciò recuperando l'obiettivo originario della legge n. 240 del 2010, che si proponeva univocamente di assicurare che il reclutamento dei docenti si svolgesse mediante concorso aperto a tutti i possibili candidati (art. 18). A conferma di tale tesi, si rammenta come, ai sensi del vigente art. 24, comma 6, la procedura derogatoria de quo rimane in vigore (solo) fino al termine del 31 dicembre 2026.

L'esigenza di superare la deroga è dunque ancora più avvertita alla luce del disegno di legge in esame. Con l'abolizione della procedura dell'ASN, che opera valutazioni di merito sul livello di maturità scientifica conseguita dai potenziali candidati ai concorsi locali, l'eccezione in discorso perde infatti di giustificazione, sicché le procedure valutative ex art. 24 pongono per il futuro fondati dubbi di legittimità costituzionale rispetto al principio della selezione mediante pubblico concorso; principio certo derogabile, ma soltanto entro limiti precisi e circostanziati predeterminati dal legislatore e non lasciati alla pura discrezionalità delle amministrazioni, a maggior ragione quelle universitarie. Dato il carattere assolutamente eccezionale e (soprattutto) temporalmente limitato della deroga, è pertanto opportuno che per il futuro possano beneficiare di essa soltanto i candidati che hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale e non anche chi risulterà in possesso dell'autodichiarazione in base alla nuova procedura prevista dalla novella all'art. 16 della stessa legge.

Il volume raccoglie riflessioni e contributi dedicati ai principali temi del dibattito sull'università italiana. Al centro dell'indagine figurano gli interventi di riforma riguardanti il reclutamento, la governance degli atenei, i sistemi di valutazione e le criticità del finanziamento alla ricerca. Muovendo dall'analisi delle recenti iniziative legislative e delle trasformazioni in atto nel sistema universitario, i saggi esplorano il rapporto tra autonomia universitaria, principi costituzionali, qualità della didattica e sostenibilità istituzionale. Attraverso prospettive differenti ma complementari, il volume intende sottolineare problemi strutturali e delineare le possibili direttrici di sviluppo del sistema accademico, offrendo una chiave di lettura per comprendere le implicazioni organizzative, giuridiche e culturali delle riforme in discussione.

PAOLO ALVAZZI DEL FRATE

Presidente dell'Associazione degli Storici del Diritto Medievale e Moderno (ASDIMM).

MARIA D'ARIENZO

Presidente dell'Associazione dei Docenti universitari della Disciplina Giuridica del Fenomeno Religioso (ADEC).

PAMELA LATTANZI

Presidente della Comunità Scientifica di Diritto Agrario (CSDA).

MAURIZIO RICCI

Presidente della Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica (CASAG).

ELISABETTA ROSAFIO

Vicepresidente della Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica (CASAG) e Vicepresidente dell'Associazione Italiana di Diritto della Navigazione e dei Trasporti (AIDINAT).

ROLANDO TARCHI

Segretario generale e Tesoriere della Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica (CASAG) e Presidente dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE).