

*Autonomia universitaria e valutazione\**

di **Antonio Felice Uricchio** – *Presidente ANVUR, Ordinario di diritto tributario Università di Bari “Aldo Moro”*

Nel ringraziare il presidente Beniamino Caravita di Toritto<sup>1</sup> e tutti i partecipanti, esprimo vivo compiacimento sia a titolo personale sia dell'istituzione che ho l'onore di guidare, per l'iniziativa promossa dall'associazione italiana dei costituzionalisti e per l'opportunità di un confronto così ampio e interessante sul tema dell'autonomia universitaria, per troppo spesso rimasto quasi silente almeno nelle riflessioni della dottrina e che invece merita di essere recuperato anche per il necessario raccordo con le altre autonomie costituzionalmente garantite (in primo luogo ma non solo quelle degli enti territoriali).

Come altri colleghi intervenuti nella mattinata e in questa tavola rotonda, mi permetto di richiamare le disposizioni costituzionali in materia (articolo 33) e soprattutto i lavori dell'assemblea costituente e, tra di essi, gli interventi del giovanissimo professore Aldo Moro a cui è intitolato l'ateneo barese da cui provengo e del quale sono stato Rettore, poi docente nell'Università la Sapienza che ci ospita. Proprio ad Aldo Moro si deve il merito di avere collegato Stato di cultura, autonomia

---

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento reso nel corso del Seminario su “L'autonomia universitaria”, organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti presso la Sapienza Università di Roma, il 28 ottobre 2021.

<sup>1</sup> Nel corso della pubblicazione del presente scritto è scomparso il prof. Beniamino Caravita di Toritto, presidente della CASAG e dell'AIC. Impegno, dedizione, passione hanno caratterizzato il Suo alto magistero, la sua attività scientifica e professionale. Un insegnamento il Suo che genera emozioni ancora vive e continua ancora a fare cultura. La Sua scomparsa lascia un vuoto incolmabile non solo nella famiglia e tra gli allievi ma in tutta la comunità accademica e tra tutti coloro che hanno avuto modo di apprezzare le Sue straordinarie qualità scientifiche, umane e personali.

università e diritto allo studio, ponendo in relazione valori e diritti protesi a promuovere lo sviluppo sociale e culturale del Paese attraverso didattica e ricerca accademica e scientifica.

Sebbene da molti ritenuto ripetitivo dell'art. 9, che, come è noto, impegna la Repubblica a sostenere lo sviluppo di cultura e ricerca scientifica<sup>2</sup>, l'art. 33 fu poi inserito nel testo costituzionale perché considerata opportuna e necessaria la garanzia della "*libertà di manifestazione concettuale e, al tempo stesso, della effettiva libertà della manifestazione organizzativa e strumentale dell'insegnamento e della ricerca*"<sup>3</sup>. Tale affermazione, peraltro condivisa dalla Corte Costituzionale (sent. n. 16/1980), più volte intervenuta in materia, consente di enucleare due distinti concetti: libertà nell'insegnamento con riferimento al profilo metodologico e contenutistico (c.d. autonomia didattica); libertà dell'insegnamento con riferimento all'ambito organizzativo e strutturale, libertà nella ricerca libertà, presidio e garanzia della trasmissione del sapere avanzato. La norma, che non trova riscontro nelle altre costituzioni europee ma che si salda alla tradizione e alla storia delle nostre istituzioni accademiche, evidenzia la sensibilità e l'attenzione dei nostri costituenti<sup>4</sup>.

Tale disposizione va poi collegata all'art. 33 Cost., che riconosce la libertà dell'arte e della scienza<sup>5</sup> come manifestazione dell'autonomia delle organizzazioni dedicate (Università, istituzioni scientifiche, accademie, ecc.) e dei soggetti che in esse operano, sia nei metodi che nei contenuti<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup>Cfr. Assemblea costituente, lavori parlamentari p. 2570 del sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it). Superando le obiezioni di Clerici (seduta del 30 aprile 1947), secondo cui la norma sarebbe stata inutile poiché vi erano "delle leggi speciali assai specifiche e concrete che tutelano tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio" e di V. E. Orlando, che proponeva lo spostamento nel Preambolo in quanto "dipendente da una ignota disponibilità di fondi", fu affermata la centralità del principio da Mortati, il quale sottolineò l'effetto precettivo della previsione, almeno sotto il profilo di interpretazione adeguatrice e di attuazione delle norme ordinarie previgenti.. Cfr. in dottrina F. MERUSI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 456. M. AINIS – M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Milano 2003; F. S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano 2002

<sup>3</sup> Come affermato dall'On. Ruini, nella relazione nella seduta del 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> A. PIZZORUSSO, *La libertà di insegnamento*, in P.BARILE (a cura di), *La pubblica sicurezza*, Milano, Giuffré, 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.

È utile sottolineare che il concetto di ‘promozione e di sviluppo della cultura’ appare più ampio di quello di tutela, pure previsto per beni di interesse culturale (da preservare e difendere), riferendosi a situazioni in continuo divenire, protese verso il futuro anche attraverso la spinta del progresso scientifico, dell’innovazione e del trasferimento tecnologico. Appare di tutta evidenza che lo Stato di cultura disegnato dalla nostra Carta Costituzionale è anche lo Stato della ricerca, della didattica e dell’innovazione, in quanto essenziali per promuovere lo sviluppo e la crescita economica, la diffusione della conoscenza e la riduzione delle diseguaglianze (anche garantendo l’effettività del diritto allo studio e la mobilità sociale che consegue)<sup>7</sup>, la piena realizzazione della persona sia come individuo che nelle formazioni sociali in cui svolge la proprio personalità. In questa prospettiva, fondamentale rilievo assume la valutazione in quanto strettamente preordinata a valorizzazione i prodotti della ricerca , le attività e le istituzioni didattiche , promuovendo il valore del merito e della qualità e allo stesso tempo strettamente connessa all’autonomia universitaria, che, come evidenziato dalla relazione di apertura del prof Beniamino Caravita di Toritto e anche da altri relatori, si colloca all’interno di un sistema di autonomie, pur con una chiara e ben precisa declinazione, finalistica.

Come è noto, l’espressione autonomia, pur assumendo significati, diversi, sembra possa essere ricondotta a due parole greche: “*autos*” che significa stesso e “*nomos*” che indica la norma; dalla composizione dei due termini emerge il senso dell’espressione di autoregolamentazione. Riferito alle città stato greche e, più recentemente, alle comunità locali, assume un significato più ampio di diritto-potere di autodeterminare le proprie statuizioni normative, indicando, quindi, “il potere di dare norme a sé stesso”, disponendo liberamente di sé in relazione alle proprie funzioni (autonomia funzionale)<sup>8</sup>. L’autonomia, quindi, aderendo agli assetti relazionali tra Stato centrale, enti territoriali

---

<sup>6</sup> Cfr. G. Bianco, voce *Ricerca scientifica (teoria generale e diritto pubblico)* in *Dig.disc.pubb.*, Vol. XII, Torino, 1997, pag. 358, Id., *La tutela dei diritti umani nella ricerca scientifica*, Bari. 2006, p. 39, secondo cui “l’art. 9 ha la funzione d’inscrivere, nell’ambito delle finalità di carattere generale assegnate ad uno stato autenticamente democratico, la promozione del fenomeno culturale in vista di un libero e progressivo ampliamento delle conoscenze e dei nuovi settori dello scibile, indipendentemente dai motivi di natura strettamente politica o di regime. Si veda anche G. Endrici, *La ricerca scientifica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, vol. II*, Milano, 2000, p. 1028.

<sup>7</sup> L’innovazione e la ricerca si atteggiano allo stesso tempo come straordinaria opportunità anche sotto il profilo della coesione sociale e della riduzione delle diseguaglianze. Sul rapporto tra diseguaglianze e investimento nella ricerca e nel capitale umano, cfr., ampiamente, P. Aghion J. G. Williamson, *Growth, Inequality, and Globalization*, Cambridge, 1998.

<sup>8</sup> Così, M.S. GIANNINI voce *Autonomia pubblica (teoria generale e diritto pubblico)* in *Enc. dir.*, Milano, 1959, vol. IV, p. 356, per il quale “nella moderna teoria generale, e nel diritto pubblico in particolare, la voce autonomia è una di

e istituzioni pubbliche, ciascuno dei quali abilitato a esercitare poteri e funzioni secondo le regole di riparto definite nella Carta Costituzionale e nelle leggi attuative<sup>9</sup>, costituisce il modo di essere del pluralismo istituzionale, realizzando la divisione di poteri e di funzioni tra i diversi livelli di governo che ne sono titolati in forza di norme superiori di “derivazione” o di “attribuzione”. Appare evidente come l’autonomia di cui sono detentori le istituzioni universitarie opera sia nei confronti dello Stato centrale (e in particolare nei confronti del Ministero dell’università e della ricerca istituito dal Decreto-Legge 10/01/2020, n. 1 convertito con modificazioni dalla L. 5 marzo 2020, n. 12 che, all’art. 4, secondo comma, dispone “è fatta altresì salva l’autonomia delle istituzioni universitarie, degli enti di ricerca e delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica” ; si veda anche la l. n. 168/1989<sup>10</sup>) che delle altre università a ciascuna delle quali l’art.

---

quelle che richiedono una previa analisi linguistica. Come vocabolo di origine filosofica, transitato nella scienza e nella dottrina politica, essa ha finito per assumere in questa tante diverse significazioni, spesso anche contrastanti... Il significato primo di autonomia e, anzi secondo l’opinione tradizionale è quello di autonomia normativa...L’autonomia normativa è quindi, oggi, per definizione, propria di soggetti non sovrani. Essa si definisce come il potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell’ente sovrano”. E’ utile ricordare che per Kant, l’autonomia è volontà libera. Ma proprio perché volontà libera, essa non è che ragione pura pratica, investendo il sé nel rapporto con gli altri”. G. ZANOBINI, *Caratteri particolari dell’autonomia*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, p. 273, seg. per il quale per autonomia si intende il “potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate quanto alla loro efficacia alle norme dell’ente sovrano (...). Ciò che contraddistingue tali norme è la loro efficacia costitutiva dell’ordinamento giuridico generale dello Stato”. Così anche S. DE FINA, *Autonomia (voce)*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1993, p. 2, per il quale l’autonomia è considerata come *indipendenza relativa*, “solo per precisare che nel linguaggio giuridico, non è più tale bensì autodeterminazione o autoregolazione di tipo vagamente normativo; come a dire - che dall’unica realtà su cui il giurista può argomentare (nel linguaggio giuridico) - non traspare autonomia ma autodeterminazione o autoregolazione. Si veda ancora W. Schick, *Staatslexicon- rechtswirtschaft-gesellschaft*, Friburgo, 1985/1993, p. 490, secondo cui il significato di autonomia è “la capacità di una comunità incorporata in uno Stato, ma da esso separata sul piano organizzativo, di regolare le proprie questioni creando principi di diritto obiettivo”.

<sup>9</sup> Così apertamente A. ROMANO *Autonomia nel diritto pubblico (voce)*, in *Digesto disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 31, il quale, nel sottolineare l’accezione del termine come potere di un soggetto di determinare con proprie decisioni il proprio comportamento, osserva come “il valore dell’autonomia, di una qualsiasi autonomia, emerge solo se essa viene delineata nei confronti di chi, o di che cosa, la scelta che garantisce sia, appunto, autonoma. L’autonomia, dunque, non è una situazione in sé ma è una situazione all’interno di un rapporto, di una relazione. Più brevemente, l’autonomia come rapporto, come relazione”.

<sup>10</sup> Si veda, in passato la l. 9 maggio 1989, n. 168 recante “Istituzione del ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica”, 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. MAZZAROLI, *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. I principi costituzionali e il riassetto dell’università italiana*, Napoli, 2012, *ivi* anche per ulteriore bibliografia.

33, sesto comma, riconosce il diritto di darsi e formare veri e propri ordinamenti autonomi, “cioè complessi sistematici di norme che disciplinano la vita dell’istituzione»<sup>11</sup>.

L’ampiezza dei poteri e funzioni, sia in relazione al complesso delle fonti, sia alle determinazioni di carattere politico-istituzionale, consente di definire i contenuti dell’autonomia e persino di riconoscerla, distinguendola da altri assetti organizzatori dei pubblici poteri (decentramento, autarchia, ecc.). A ciò va aggiunto che l’espressione “autonomia”, prestandosi ad essere accompagnata da diverse aggettivazioni, a seconda dell’ente in favore della quale è disposta ovvero dell’ambito cui si riferisce (politica, contabile, organizzatoria, amministrativa, tecnica, funzionale, può essere diversamente intesa e percepita con riflessi non solo giuridici ma anche economici e finanziari, assumendo anche una connotazione specifica come in ambito accademico dove può essere intesa e apprezzata in modo diverso come *amministrativa, didattica e disciplinare* (come peraltro previsto dal Testo Unico dell’istruzione superiore, approvato con RD del 21 agosto 1933, n. 1592 all’art. 1 comma 3).

Le modalità attuative e la stessa declinazione dell’autonomia vanno, tuttavia, poste in relazione al senso e alla funzione della stessa, peraltro, più volte ricercato<sup>12</sup> e non sempre individuato<sup>13</sup>. L’interrogativo, posto anche dalla prof.ssa Carla Barbati su cosa serva l’autonomia universitaria, induce necessariamente a riconoscere e definire la stessa come strumento essenziale di promozione della cultura e della scienza e allo stesso tempo del libero sviluppo del sapere. La sua configurazione in senso finalistico la colloca all’interno di una trama di valori, che la nostra Costituzione ci affida, a cominciare dai principi di solidarietà, eguaglianza e di libertà di insegnamento e soprattutto all’interno dello Stato di cultura di cui all’art. 9.<sup>14</sup> Il riconoscimento

<sup>11</sup> M..MAZZIOTTI DI CELSO, *L’autonomia universitaria nella Costituzione*, in *DS*, 1980, pp. 229 e ss., 231.

<sup>12</sup> Osservava Salvatore Pugliatti: , *Relazione sull’autonomia universitaria*, in «*L’università italiana*», 1964, p. 355 *sappiamo che esiste un’autonomia universitaria, ma che cosa sia precisamente o che cosa sia approssimativamente, in tutta coscienza nessuno di noi potrebbe dirlo*”

<sup>13</sup> A. Sandulli, *L’Autonomia delle Università Statali*, in «*Annali Triestini*», I, 1948, pp. 61-99 per il quale contenuto e limiti dell’autonomia universitaria restano definiti dalle disposizioni che regolano il sistema universitario

<sup>14</sup> G. Palma *Il rapporto funzionale tra il diritto allo studio (e/o all’istruzione) e la contestuale previsione della "libertà di insegnamento" può ancora alimentare profili problematici se non si procede, ancora una volta, alla "ricomposizione" sistematica dei valori fondanti la Costituzione, la quale a sua volta può svelare la ratio giuridica della disciplina adottata dai Costituenti*, in *Amministrativamente*, 2021, p. 19 , secondo cui con il termine "cultura, si suole indicare il complesso delle conoscenze mediante le quali una persona, attraverso un’autonomia organica e approfondita interiorizzazione si è venuta formando e affinando intellettualmente e spiritualmente pervenendo alla formazione della propria personalità. E rispettivamente con il termine scienza si intende significare anch’essa l’attività conoscitiva e speculativa tesa ad interpretare ed a volte a definire in modo razionale l’esistente, la conoscenza, il sapere che ne procedono. Cosicché, non si fa fatica a riconoscere nei due termini di cui al primo comma dell’articolo 9 una

dell'autonomia come valore fondante<sup>15</sup> costituisce condizione essenziale perché sistema universitario e della ricerca scientifica possano porsi come motore della crescita sia culturale che economico, e possano atteggiarsi come «bene comune»,<sup>16</sup> da preservare, tutelare e offrire alle nuove generazioni (in questo senso, va anche apprezzata la nuova formulazione dell'art. 9 Costituzione, recentemente approvata, che colloca all'interno di tale disposizione la tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi, menzionando espressamente l'interesse delle future generazioni).

Pur avendo un contenuto particolarmente esteso, riflettendo la pluralità delle funzioni perseguite (ricerca, didattica, terza missione, public engagement) e naturalmente gli assetti organizzativi l'autonomia incontra i limiti sanciti dalla legislazione statale (e per i profili di propria competenza della legislazione regionale), stante quanto stabilito dall'art. 33. La natura relativa della riserva a favore del legislatore ordinario<sup>17</sup> comporta la possibilità che il quadro normativo primario venga completato da disposizioni gerarchicamente inferiori, investendo l'intero corpo normativo nel vario disporsi delle fonti sui diversi livelli che compongono l'ordinamento universitario (regolamenti

---

sorta di endiadi che riassume cosa i Costituenti in modo emblematico (per le ragioni espresse più sopra) intendevano esprimere e la relativa prospettiva aperta in tema di società cui veniva attribuita la sovranità.

<sup>15</sup> Cfr. C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, p. 8, secondo cui "l'autonomia, pur conservando l'idoneità a farsi premessa di ogni analisi dedicata all'università del cui statuto, anche costituzionale, è componente costitutiva, non può considerarsi questione alla quale riservare le sole attenzioni che tipicamente si rivolgono ai presupposti teorici e di principio".

<sup>16</sup> Per approfondimenti, C. Hess, E. Ostrom, *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano, 2009, ed. it. a cura di Ferri P., pp. 5.

<sup>17</sup> La natura della riserva di legge in materia universitaria è stata ampiamente dibattuta dalla dottrina che ha affrontato il tema del rapporto tra fonti normative statuali, primarie e secondarie e atti normativi di autonomia. Prevalente è la tesi, a cui qui si aderisce, della natura relativa della riserva; è stata anche sostenuta la natura ibrida della riserva "relativa" verso le fonti normative prodotte dagli atenei, "assoluta" verso le fonti governative secondarie. Sul tema, F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *DS*, 1978, 758, secondo cui regolamenti di autonomia delle università possono agire nei limiti indicati dalle leggi. Cfr. inoltre A. DE TURA *L'autonomia delle università statali*, Cedam, Padova, 1992, 30; A. D'ATENA *Autonomia universitaria ed autonomia regionale*, in D'ATENA A., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 360 ss.; FONTANA G., *Art. 33*, in *Commentario della Costituzione*, curato da R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, I, Torino, 2006, 69; G. GRASSO, *L'autonomia normativa delle università nel disegno di legge "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"*. *Prime annotazioni*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Jovene, Napoli, 2011, p. 1745 e ss. e R. CALVANO, *Problemi costituzionali della riforma dell'università di cui alla legge n. 240 del 2010*, in *DS*, 4, 2011, pag. 773, secondo cui Se il ruolo della riserva di legge contenuta nell'art. 33, comma 6 Cost., era stato inteso come volto a far porre al legislatore "principi" entro i quali potesse svolgersi l'autonomia normativa degli atenei, e quindi il legislatore del 1989 aveva posto il principio della rappresentanza delle aree scientifiche disciplinari, come quello della rappresentanza delle fasce o delle componenti negli organi collegiali di governo degli atenei, il legislatore del 2010 ha invece optato per una disciplina dettagliata che regola le modalità di composizione degli organi di governo a tutti i livelli. La legge n. 240 si preoccupa insomma di disciplinare minuziosamente le modalità di composizione di tutti gli organi, da quelli dei dipartimenti a quelli delle "strutture di raccordo" (le ex Facoltà), agli organi di governo di ateneo, giungendo persino a fissare soglie numeriche di composizione inderogabili per tutti gli atenei statali".

ministeriali, statuti universitari e regolamenti universitari). Nell'esperienza del nostro Paese si sono alternati modelli profondamente diversi, con esiti di autonomia particolarmente spinti e strutturati e rigurgiti neocentralisti, riconducibili a diversi interventi normativi via via succedutesi nel tempo, che hanno ridimensionato gli spazi di autonomia attribuiti alle istituzioni accademiche. Anche quando riconosciuta, non sempre vi è stata consapevolezza in ordine a strumenti e modalità di esercizio della stessa da parte della governance accademica e dalla comunità di docenti, amministrativi e studenti<sup>18</sup>.

Evidente è come l'autonomia opera come valore in sé ma anche come limite, proprio per la dimensione relazionale riferita al rapporto tra istituzioni universitarie locali e quelle centrali di governo del sistema, esprimendo al contempo la cosiddetta dimensione dell'autonomia in senso positivo e negativo<sup>19</sup>. Il difficile contemperamento tra rivendicazioni corporative e controllo della spesa pubblica impone che limiti e ambiti di esercizio dell'autonomia siano definite dalle leggi dello Stato, non solo nel rispetto dell'art. 33, sesto comma<sup>20</sup>, ma anche per assicurare omogeneità nei principi ispiratori e nei modelli regolatori. A tal fine, già gli articoli 6 e 7 della legge 168 del 1989 richiamano la riserva di legge assoluta, definendo i contenuti dell'autonomia finanziaria e contabile degli atenei. Anche l'art. 3 d. lgs. 165 del 2001, comma 2, riguardante il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari, fa salve le disposizioni vigenti, "in attesa della specifica disciplina che le regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione"<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. P. Prodi, *Università dentro e fuori*, Bologna, 2013, pag. 164, secondo cui "al di là delle diverse manifestazioni storiche, il punto centrale è che l'università per essere tale deve possedere una sua identità collettiva e deve autogovernarsi all'interno della costituzione scritta o non scritta in cui è inserita".

<sup>19</sup> Così G. Valditara, relazione al convegno "l'autonomia universitaria, AIC. , fascicolo 7 dicembre, p. 145, secondo cui "a) che solo una legge, non un regolamento e tanto meno un decreto, salvo non sia di stretta attuazione di prescrizioni legislative, può limitare l'autonomia delle singole università; b) che laddove una legge non ponga limiti espliciti alla autonomia le università possono fare ciò che vogliono, in attuazione fra l'altro del ben noto principio liberale per cui è consentito tutto ciò che non sia espressamente vietato, principio fra l'altro richiamato espressamente nel parere n.18/2019 della Sezione consultiva del Consiglio di Stato in merito alla natura giuridica delle università non statali.

<sup>20</sup> Cfr. Corte Cost., 23 novembre 1998, n. 383 secondo cui, il rapporto tra legge e autonomia universitaria prevista dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, le previsioni legislative operano come "limiti", non potendo invece esprimere disposizioni talmente "circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotare di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro».

<sup>21</sup> 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".

Particolare rilievo assume in materia l'articolo 1, comma 2, legge 240/2010, secondo il quale: "in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità". Completa tale disciplina l'art. 5 che riconduce il principio di autonomia a quello di responsabilità, esprimendo una serie di vincoli al finanziamento pubblico delle istituzioni accademiche e più in generale alla spesa universitaria. D'altronde, gestione responsabile e sostenibilità dei bilanci universitari appaiono condizioni essenziali dell'autonomia costituzionalmente garantita e allo stesso tempo per una efficace trasferimento della conoscenza e per una ricerca di qualità. In questa prospettiva, fondamentale appare la collaborazione tra Ministero ed atenei, declinata su un chiaro riparto delle funzioni: il primo, tenuto a esprimere indirizzi e assegnando su base perequativa e del merito, i secondi, chiamati a garantire assicurare alla comunità nazionale e internazionale, didattica e ricerca di qualità, gestione efficiente delle risorse, contributo efficace allo sviluppo culturale, economico e tecnologico del Paese'.

Pur recando un complesso regolatorio articolato e puntuale, che sembra andare ben al di là della sola definizione dei principi generali (e che è stata in qualche modo apprezzata come espressione di una sorta di riaccentramento delle funzioni a vantaggio del Ministero), la legge 240, all'art. 1, secondo comma, applicando la logica della geometria variabile, stabilisce modalità di rafforzamento dell'autonomia, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33 della Costituzione, prevedendo che ciascuna università che abbia conseguito la "stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca" (espressione poi soppressa dall'articolo 19 del dl 76/2020), sulla base di accordi di programma con il Ministero, possa sperimentare "propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica". "Con decreto del Ministero dell'università e della ricerca di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti, fermo restando il rispetto del limite massimo delle spese di personale, come previsto dall'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *RDC*, 2000, 217.



Non potendo l'autonomia essere confusa con l'autoreferenzialità, essa diviene responsabile in quanto pronta a dare conto delle regole che le istituzioni si sono date, della loro applicazione e quindi delle modalità con le quali sono stati perseguiti le finalità che la ispirano e la sorreggono. L'autonomia richiede una maggiore consapevolezza sia degli organi di governo in ordine al posizionamento della propria istituzione anche attraverso l'elaborazione di strategie autonome nel reperimento delle necessarie risorse finanziarie e nella valutazione dell'efficacia dei risultati, sia dell'intera comunità, sempre più coinvolta nella partecipazione alla vita accademica e nell'apprezzamento dei risultati delle attività, di ricerca, di didattica e di studio. Coerentemente, l'affermazione della responsabilità implica allo stesso tempo maggiore trasparenza delle scelte, sia esterna che interna, con migliore possibilità di acquisizione della conoscenza degli atti fondamentali dell'istituzione come bilanci, piani strategici, ecc., Evidente è, quindi, come la valutazione non può che essere di stimolo alla trasparenza e alla partecipazione, rendendo più piena e completa l'autonomia responsabile. La responsabilità richiede, pertanto, giudizio e capacità decisionale e soprattutto verifica di processi e risultati, con conseguenze premiali o meno a seconda che gli obiettivi definiti siano stati o meno raggiunti. In quanto garanzia di adeguatezza delle proprie attività a principi e obiettivi, l'autonomia responsabile aderisce e si collega alla valutazione. Depurato da apriorismi ideologici, il modello della autonomia universitaria responsabile, differenziata o omogenea, costituisce una straordinaria opportunità, promuovendo qualità e merito e con essa sviluppo culturale e scientifico del Paese.

La valutazione, pertanto, non è né compressione né negazione dell'autonomia, atteggiandosi come espressione del principio di responsabilità che la connota e allo stesso tempo la valorizza. Non può essere quindi condivisa l'idea, pure in qualche modo avanzata anche nel corso di questo convegno, secondo cui la valutazione può limitare l'autonomia istituzionale, organizzativa e gestionale delle istituzioni valutate e finanche gli spazi all'autonomia scientifica, di ricerca e didattica. La valutazione, nel dare senso e valore all'autonomia, la promuove, liberando le nostre istituzioni dalla irresponsabilità e da un certo snobismo culturale che talvolta le ha accompagnate, consentendo quello scatto di orgoglio a cui l'Università è chiamata ed a cui ha fatto riferimento il Presidente Silvestri.

La valutazione va, quindi, percepita come modello proteso a garantire la qualità ma anche come garanzia dell'autonomia. Se manca la valutazione, l'autonomia scema perché non se ne avverte più l'esigenza. Se l'autonomia perde di valore e di significato, magari anche per effetto di meccanismi

burocratici poco comprensibili, la valutazione non viene più percepita come una opportunità ma sempre e soltanto come un limite, come un vincolo, come un adempimento opprimente.

D'altronde, valutare non significa esercitare un controllo fiscale e censorio ma valorizzare, secondo la logica euristica, l'eccellenza e il merito e quindi i tratti identitari di ogni ente coinvolto, rendendoli visibili e riconoscibili<sup>23</sup>. Fondamentale è quindi che la valutazione rinunci a presentarsi ed essere intesa come "potere" per divenire partecipata e condivisa, richiedendo approcci metodologici plurali, basati su meccanismi di consultazione diffusi. È la strada della valutazione partecipativa che appare in grado di migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici, favorendo una conoscenza più completa dei bisogni<sup>24</sup>. La stessa, peraltro, innesca processi di innovazione amministrativa e rafforza la fiducia nelle istituzioni e contrasta il deficit di legittimità e consenso, anche attraverso il miglioramento della trasparenza e l'apertura verso l'esterno dell'operato dell'amministrazione universitaria. Allora consolidare l'autonomia attraverso la valutazione è una esigenza e una prospettiva di lavoro essenziale e imprescindibile comune a cui siamo chiamati.

Invero nel nostro paese, l'esperienza della valutazione è recente ed è stata, soprattutto in una prima fase, temuta e contestata. Eppure, a poco più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge 240 del 2010, che come è noto introduce e regola le diverse attività di valutazione, il nostro sistema universitario è migliorato ed è cresciuto non solo in termini di quantità della produzione scientifica, ma soprattutto di qualità del sistema (in particolare la produzione scientifica è cresciuta oltre la metà della media mondiale). Come emerge dai dati OCSE l'Italia si colloca al 7°-8° posto nel mondo per la produzione scientifica, in valore assoluto, e al 2°-3° posto se si tiene conto del

---

<sup>23</sup>Per approfondimenti, si veda L.Perla, *Valutare per valorizzare La documentazione per il miglioramento di scuola, insegnanti, studenti*, 2019,

<sup>24</sup> Come evidenziato nel documento avente ad oggetto le linee guida della valutazione partecipativa del Ministero della funzione pubblica del 29 novembre 2019, "la valutazione partecipativa ha come principale finalità l'integrazione dell'azione amministrativa con il punto di vista dei cittadini e/o degli utenti. Le informazioni raccolte a valle del processo di partecipazione sono rilevanti ai fini della programmazione futura e utili al miglioramento delle attività e dei servizi erogati dall'amministrazione. La valutazione partecipativa mira a: } migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici, avvicinandoli ai reali bisogni dei cittadini grazie alle loro idee e suggerimenti, attraverso cui raggiungere una conoscenza più completa dei bisogni; } promuovere processi di innovazione amministrativa; } mobilitare risorse e capitale sociale presenti sul territorio, attivando processi di cittadinanza attiva, responsabilizzando e motivando i cittadini per rafforzare la coesione sociale e il senso di appartenenza alla collettività; } gestire e ridurre i conflitti, rafforzando la fiducia nelle istituzioni e contrastando il deficit di legittimità e consenso, anche attraverso il miglioramento della trasparenza e l'apertura verso l'esterno dell'operato dell'amministrazione pubblica; } integrare il performance management nei processi decisionali, collegando realmente la valutazione alla pianificazione, migliorando l'uso delle informazioni di performance sia da parte dei dirigenti pubblici e dei politici, sia da parte dei cittadini.

rapporto tra produzione scientifica e quantità dei ricercatori. I ricercatori in Italia sono purtroppo fra i meno numerosi di tutto il sistema OCSE e tutti tra le più alte produzioni pro capite. Inoltre, anche sotto la spinta dei nostri processi valutativi il numero degli inattivi è sensibilmente ridotto e la quasi totalità degli Atenei ha anche adoperato efficaci strumenti interni di autovalutazione. Nonostante qualche sacca di resistenza e qualche inevitabile errore, in larga parte corretto <sup>25</sup>, è largamente diffusa tanto la convinzione che il rifiuto della valutazione possa costituire una sconfitta, facendo arretrare il nostro sistema universitario e della ricerca proprio nella fase storica di maggiore confronto globale, quanto quella che la valutazione sia strumento essenziale per legittimare l'autonomia responsabile delle Istituzioni valutate e l'impegno al quale sono chiamati ricercatori, amministrativi e studenti.

In questo ambito, fondamentale rilievo l'intera filiera valutativa, sia a livello periferico, sia a livello centrale. Nuclei di valutazione e presidi di qualità, presenti in ogni istituzione accademica, e Agenzia di valutazione nazionale (ANVUR) svolgono importanti funzioni attraverso un modello di *global evaluation*, riferita a ricerca, didattica ma anche a politiche strategiche e policy <sup>26</sup>. Se nuclei e presidi costituiscono organi di autovalutazione delle istituzioni e quindi strumenti di autonomia, Anvur è amministrazione indipendente esterno rispetto alle istituzioni valutate ma che con esse si relaziona e interfaccia. Tale modello di valutazione ha origine e si collega al lungo percorso iniziato nel 1999 – conosciuto come “Processo di Bologna” – per la costruzione dello *Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore*, che si fonda, a sua volta, sulla condivisione di specifici principi

<sup>25</sup> Cfr. S. Cassese, *L'anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione* in *wwwroars* 2012 il quale richiama cinque difetti principali: “burocratizzazione; sproporzione tra promozione e guida, e controllo della ricerca; mancata distinzione tra misurazione e valutazione; confusione tra misurazione per fare paragoni e misurazione per calcolare proporzioni; sproporzione tra mezzi e fine”. Conclude l'A. che “l'esperienza in corso presenta due difetti che oscurano la bontà dei suoi fini: a. ignoranza degli apporti della cultura pedagogica e scientometrica italiana relativi a misurazione e valutazione dell'apprendimento e della ricerca; b. disattenzione per i costi dell'operazione avviata, a fronte dei suoi benefici, e per le alternative che erano aperte. L'Anvur, burocratizzando misurazione e valutazione, si sta trasformando in una sorta di Minosse all'entrata dell'Inferno o di Cortei dei conti con straordinari poteri regolamentari, ma ignorando le conseguenze della amministrativizzazione della misurazione e della valutazione: la scelta degli esaminatori, la selezione dei docenti, lo stesso progresso della ricerca saranno decisi non nelle università, ma nei tribunali. Ne è prova la sentenza del Tar Lazio, Sez. III, n. 08408/2012 dell'11 ottobre 2012, che ordina all'Anvur l'esibizione dei documenti preparatori della classificazione delle riviste e ne è un segno premonitore il Documento di lavoro CUN del 24 ottobre 2012 che elenca le questioni aperte circa i criteri di valutazione per le procedure di abilitazione. E questo è solo l'inizio: altri interventi dei giudici amministrativi seguono (si vedano le ordinanze dello stesso giudice del 9 novembre 2012 04028 e 0424) e inesorabilmente seguiranno”.

<sup>26</sup> Cfr. A. Mari, *L'agenzia di valutazione del sistema universitario e della ricerca*, in *Giorn.dir.amm.*, 2008, p. 384

(*European standard guidelines for quality assurance*<sup>27</sup>) al fine di armonizzare i processi di assicurazione della qualità a livello europeo contribuendo ad un cambiamento di paradigma verso modalità di apprendimento ed insegnamento incentrate sullo studente. Tra i principi che hanno ispirato il Processo di Bologna si possono richiamare la libertà accademica, l'autonomia istituzionale, la partecipazione di docenti e studenti al governo dell'istruzione superiore, la qualità accademica, lo sviluppo economico e la coesione sociale, l'incoraggiamento alla libera circolazione di studenti e docenti. lo sviluppo della dimensione sociale dell'istruzione superiore, la massima occupabilità e l'apprendimento permanente dei laureati, l'apertura all'esterno e la collaborazione con sistemi di istruzione superiore di altre parti del mondo. Nella *governance* complessiva del sistema, nato per presidiare a livello internazionale il rispetto di questi principi, in ogni Paese aderente operano le Agenzie nazionali di valutazione<sup>28</sup>.

Come è noto, l'ANVUR, è stata istituita dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha attribuito compiti di valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti statali di indirizzo, coordinamento e vigilanza sulle attività dei nuclei interni, di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi pubblici di

---

<sup>27</sup> Come chiarito nel documento approvato nel 2015, gli ESG hanno i seguenti obiettivi: 1) Definiscono un quadro comune per i sistemi di assicurazione della qualità dell'apprendimento e dell'insegnamento, a livello europeo, nazionale ed istituzionale. 2) Rendono possibile l'assicurazione ed il miglioramento della qualità dell'istruzione superiore nello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. 3) Promuovono la fiducia reciproca, facilitando così il riconoscimento e la mobilità all'interno dei singoli Paesi e fra Paesi diversi. 4) Offrono informazioni in merito all'assicurazione della qualità nell'*European higher education area*. Questi obiettivi forniscono un quadro comune di riferimento entro il quale gli ESG possono esser utilizzati in varie maniere da parte di diverse Istituzioni, agenzie e Paesi. L'EHEA è caratterizzato dalla sua diversità quanto a sistemi politici, sistemi di istruzione superiore, tradizioni socio-culturali ed educative, lingue, aspirazioni ed aspettative. Questo rende del tutto inappropriato un approccio monolitico alla qualità ed all'assicurazione della qualità nell'istruzione superiore. Un'ampia accettazione di tutti gli standard è la condizione essenziale per creare una visione comune dell'assicurazione della qualità in Europa. Per questi motivi, gli ESG devono mantenersi ad un livello ragionevolmente generico, tale da garantire l'applicabilità degli standard e delle linee guida a tutte le tipologie di servizi educativi offerti. A livello europeo gli ESG forniscono anche i criteri di valutazione delle agenzie di assicurazione della qualità e delle loro attività<sup>4</sup>. Ciò garantisce che le agenzie di assicurazione della qualità nell'EHEA aderiscano allo stesso insieme di principi, mentre processi e procedure sono organizzati in modo tale da adattarsi agli obiettivi e alle esigenze dei contesti in cui esse operano. Gli ESG sono fondati sui seguenti quattro principi di assicurazione della qualità nell'EHEA: 1) Le Istituzioni di istruzione superiore hanno la responsabilità primaria della qualità dei servizi didattici offerti e della sua assicurazione. 2) L'assicurazione della qualità tiene conto della diversità dei sistemi di istruzione superiore, delle Istituzioni, dei corsi di studio e degli studenti. 3) L'assicurazione della qualità promuove lo sviluppo di cultura della qualità. 4) L'assicurazione della qualità tiene conto delle esigenze e delle aspettative degli studenti, degli altri portatori di interesse e della società in generale.

<sup>28</sup> Cfr. P. Ricci – M. Parnoffi, *Il sistema universitario italiano alla luce delle recenti riforme: questioni di governance, di finanziamento e di performance nella rendicontazione sociale* in A. Cassone – Sacconi. *Autonomia e responsabilità sociale dell'Università. Governance e accountability*, Milano 2013, p 124, secondo cui la valutazione si prefigge molteplici finalità ovvero la sovrintendenza del sistema pubblico di valutazione di università e enti di ricerca, la valutazione esterna della qualità degli atenei”

finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione. Il quadro normativo è stato completato solo nel 2010 con la n. 240 del 2010 che contempera efficacemente valutazione e principi di libertà di insegnamento e di autonomia universitaria, perseguendo l'obiettivo di giungere a una distribuzione delle risorse tale da assicurare un efficace bilanciamento tra valutazione dei risultati conseguiti ed esigenze di coesione nazionale. La stessa legge affida al Ministro dell'Università e della ricerca (cfr. d.l. n. 1 del 2020 che scompone il MUR e istituisce il nuovo Ministero dell'Università e della ricerca) la definizione degli obiettivi strategici in materia e la cura dei rapporti con ANVUR che, a sua volta, verifica e valuta processi e risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito. Il d.p.r. n. 76/2010<sup>29</sup> riconosce, quindi all'ANVUR personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e ne disciplina struttura interna e funzionamento, definendone in modo più compiuto le diverse attività, sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello europeo e internazionale.

Secondo le disposizioni richiamate e quelle intervenute successivamente, talora anche in modo frammentario, l'Agenzia svolge diverse funzioni; in particolare essa si occupa di : a) valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'Università e della Ricerca; b) indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; c) valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione. Nel 2013 l'Agenzia ha ereditato poi le competenze relative al sistema di valutazione delle performance riferite alle attività tecnico-amministrative delle università e degli enti di ricerca vigilati dal MUR, secondo quanto stabilito, dopo una serie di interventi normativi, dall'art. 13, comma 12 del D.lgs. 150/2009.

Coerentemente con le esperienze europee, centrale appare l'assicurazione della qualità la quale persegue due obiettivi fondamentali, strettamente connessi tra loro: la responsabilità verso l'esterno (*accountability*), e il miglioramento delle attività (*enhancement*) attraverso la conoscenza

---

<sup>29</sup> L'articolo 2, comma 138, della legge 24 novembre 2006, n. 286 (conversione, con modificazioni, del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262), ha istituito l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) con l'obiettivo di razionalizzare il sistema di valutazione delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici. .

(conoscere per decidere)<sup>30</sup>. Un sistema di assicurazione della qualità ben funzionante consente sia all'Istituzione valutata che a coloro che ad essa guardano le informazioni relative alle attività e alle strategie messe in campo al fine di progredire ulteriormente nello svolgimento di tali attività (miglioramento). Assicurazione e miglioramento della qualità sono peraltro appaiono ispirate dall'intento di promuovere lo sviluppo di una cultura della qualità condivisa da tutti, sia dagli studenti e dai docenti, che dalla leadership accademica e amministrativa dell'Istituzione e persino degli attori esterni. Il sistema di assicurazione della qualità consente (o dovrebbe consentire) all'università di raggiungere i propri obiettivi senza limitarsi al soddisfacimento di meri adempimenti formali e soprattutto avendo riguardo ai bisogni dei destinatari delle proprie attività attraverso l'affermazione della centralità dello studente e la valorizzazione delle attività di ricerca e lo sviluppo di quelle di terza missione<sup>31</sup>. Proprio attraverso il modello richiamato, l'ANVUR assolve alla delicata funzione di tutela del sistema della formazione superiore dell'Italia attraverso la definizione di requisiti di qualità della formazione, in particolare a garanzia del valore

<sup>30</sup>Cfr. M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, Programmare, Valutare*. Milano, 2001.

<sup>31</sup> Come emerge dal confronto internazionale, le definizioni classiche di "Terza Missione/*Third Stream*" ruotano attorno ai concetti di "trasferimento di conoscenza/trasferimento tecnologico/valorizzazione della ricerca", "impegno/engagement", "scambio/mobilitazione/co-produzione della conoscenza" e, infine, "rilevanza sociale" e "impatto": nozioni che evidenziano come la diffusione e l'utilizzo delle conoscenze prodotte siano parte del processo stesso di produzione e trasmissione della conoscenza e non qualcosa di ulteriore e residuale rispetto alla ricerca e alla didattica. Ben più ampia e solida è l'accezione accolta da Anvur che la considera in modo trasversale, valorizzando sia le attività di trasferimento e valorizzazione dei prodotti della ricerca, sia quelle protese alla fruizione di beni pubblici e persino i temi delle politiche di inclusione e per la sostenibilità (si veda da ultimo il documento criteri del GEV di terza missione della VQR 2015/2019, pubblicato sul sito dell'agenzia). La valutazione della Terza Missione (TM) è stata avviata sin dall'istituzione dell'ANVUR nell'ambito della VQR 2004-2010, proseguita con la seconda VQR 2011/2014, trovano una consacrazione ancora più piena con la terza VQR appena avviata (si veda il bando ANVUR del 3 gennaio 2020) L'Agenzia infatti ai sensi dell'Art. 3, comma 1 del DPR 76/2010 "valuta la qualità dei processi, i risultati e i prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca, ivi compreso il trasferimento tecnologico" di Università e Enti di ricerca. Nella VQR 2004-2010, ANVUR ha definito la TM come "apertura verso il contesto socio-economico mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze" e individua alcuni indicatori di valutazione, non solo inerenti al trasferimento tecnologico ma anche riferibili alle scienze umane. Con l'introduzione del sistema di Autovalutazione, Valutazione Periodica e Accreditamento (AVA), la Terza Missione è stata riconosciuta a tutti gli effetti come una missione istituzionale delle università, accanto all'insegnamento e alla ricerca. Vengono identificati specifici indicatori e parametri di valutazione della Terza Missione (allegato E del DM 47/2013) e la qualità della Terza Missione viene considerata tra i requisiti di qualità delle Sedi e dei Corsi di Studio (allegato C del DM 987/2016).

Cfr. ANVUR (2018). *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca. II.9.1 La Terza Missione nel quadro internazionale*, <https://www.anvur.it/rapporto-biennale/> ANVUR (2015). *Manuale per la valutazione della Terza Missione*, <http://www.anvur.it/attivita/temi/valutazione/manuale-di-valutazione/>; G. Balduzzi, M. Vaira M., *La Terza Missione dell'Università come campo organizzativo e politico. Tre studi di caso in atenei e territori del Nord d'Italia*, in *Scuola democratica*, 2018, n. 3, pag. 455-474; S. Boffo, R. Moscati, *La Terza Missione dell'università. Origini, problemi e indicatori*. in *Scuola democratica* 2015, n., 2 pag. 255-256. M. Binotto, S.Nobile, Università italiana e Terza missione. In Morcellini M., Rossi P., Valentini E. (a cura di), *Unibook. Per un database sull'Università*. Milano, 20'17.

sostanziale, oltre che legale, dei titoli di studio rilasciati dalle Università. Al riguardo è opportuno ricordare che gli Standard e Linee Guida per l'Assicurazione della Qualità nello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (ESG) prevedono al punto 1.6 (Risorse didattiche e sostegno agli studenti) che, per garantire la qualità della loro esperienza formativa, le Istituzioni offrono agli studenti un insieme di risorse a supporto dell'apprendimento quali biblioteche, ausili didattici e le infrastrutture IT, risorse umane, come i tutor ed altre persone di sostegno. È indubbio che per aderire alle linee guida europee requisito imprescindibile per la qualità dei corsi di studio sia anche la garanzia di un nucleo minimo e stabile di docenza strutturata presso l'ateneo che propone il corso di studio e in cui la qualità dell'insegnamento impartito agli studenti è fortemente correlata alla presenza di docenti strutturati che impiegano i risultati della propria ricerca per migliorare costantemente la qualità della didattica erogata (in questo senso il recente DM 1154/2021).

A fronte di questi impegni sempre più delicati e strategici, si aggiungono quelli definiti dal PNRR in materia di dottorati di ricerca, di valorizzazione del capitale umano della centralità dello studente, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico e di creazione di una banca dati dei valutari dei progetti competitivi in quanto fondamentali per la ripresa e lo sviluppo del Paese, l'Agenzia assume i profili di un'istituzione vitale e centrale nell'ammodernamento dell'intero sistema dell'istruzione superiore, al servizio del sistema Paese<sup>32</sup>. Analogamente alle altre agenzie internazionali che utilizzano sistemi analoghi di valutazione e che operano nei Paesi avanzati, l'ANVUR promuove la valutazione come valore in grado di contribuire al complessivo miglioramento qualitativo del sistema, offrendo al decisore politico anche gli strumenti conoscitivi indispensabili per definire strategie e programmi per la competizione del Paese a livello internazionale.

Pur se piuttosto giovane, all'Agenzia può essere riconosciuto lo sforzo compiuto nel costruire modelli valutativi (penso ai tre esercizi di VQR o alle diverse versioni di AVA 1.2. e 3)), nel definire

---

<sup>32</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), disegnato in piena coerenza con il piano *Next generation Europe* approvato dall'Unione europea, affronta con rilevanti risorse finanziarie emergenze e priorità, anche in considerazione degli effetti della pandemia, al fine di recuperare capacità produttiva, migliorare le infrastrutture materiali e immateriali, declinare lo sviluppo in modo inclusivo, contrastando disuguaglianze sociali e territoriali e promuovendo la transizione energetica e digitale. In quanto proiettato al futuro, il piano opportunamente riconosce la centralità delle giovani generazioni e soprattutto della valorizzazione del capitale umano attraverso la formazione e la ricerca. Articolato in due parti, nella seconda riporta missioni e linee progettuali tra le quali la sezione "Istruzione e ricerca" nei due capitoli "Potenziamento delle competenze e diritto allo studio" e "Dalla ricerca all'impresa". Un elemento portante, apprezzabile e condivisibile, è costituito dalla declinazione di missioni e linee strategiche che mirano ad integrare la ricerca accademica con il sistema delle imprese.

procedure e indicatori e, soprattutto, e soprattutto nel contribuire a promuovere in tutti i contesti la cultura della valutazione, della trasparenza e dell'autonomia nella responsabilità. Non meno importante è poi il ruolo che ANVUR si è ritagliato quale luogo di riflessione e di analisi privilegiata delle attività formative, di ricerca e di terza missione degli atenei e degli altri enti valutati, curando rapporti periodici, particolarmente ricchi di dati informativi, largamente adoperati dagli *stakeholders* per i propri processi decisionali, nella prospettiva di una migliore efficienza e qualità dei servizi offerti, tenendo conto delle esigenze e delle aspettative degli studenti, degli altri portatori di interesse e della società in generale. Nei pochi anni di attività, Anvur ha svolto, quindi, un ruolo significativo nel sistema dell'assicurazione della qualità dell'istruzione superiore e della ricerca attraverso l'accreditamento periodico dei corsi e delle sedi di tutti gli atenei italiani e molte istituzioni AFAM (Alta Formazione Artistica e Museale), oltre che di corsi di dottorati di ricerca. In questa prospettiva il recente D.M 1154 del 2021, nel regolare le procedure di accreditamento iniziale e periodico<sup>33</sup> delle istituzioni universitarie, costituisce uno strumento prezioso di avanzamento del modello di promozione della cultura della qualità, e attraverso la eliminazione dei punteggi, rinunciando alla tentazione di fare classifiche, proponendo, invece, soprattutto giudizi secondo griglie qualitative,

In conclusione, mi sia consentita qualche precisazione anche con riguardo alle ricche relazioni che mi hanno preceduto. Questa mattina, sono stati oggetto di critica le risorse che la finanza pubblica sopporta per il funzionamento dell'agenzia (ed è questo un refrain ripreso da molti nemici e detrattori della valutazione e da coloro che ne auspicano l'abolizione). Invero l'agenzia nazionale costa molto meno delle altre agenzie europee di valutazione, con le quali si confronta (appena 1/3 dell'agenzia francese e molto meno della somma dei costi delle numerose agenzie regionali spagnole e tedesche).

---

<sup>33</sup> È utile ricordare che, secondo il DM 1154, cit. per accreditamento iniziale: si intende l'autorizzazione ad istituire e attivare sedi e corsi di studio universitari, a seguito della verifica del possesso dei requisiti didattici, di qualificazione dei docenti e della ricerca, strutturali, organizzativi e di sostenibilità economico – finanziaria di cui agli allegati A, B e D. Per accreditamento periodico: si intende la verifica, con cadenza almeno quinquennale per le sedi e almeno triennale per i corsi di studio, della persistenza dei requisiti di cui alla lettera a), del possesso di ulteriori requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte in relazione agli indicatori di Assicurazione della Qualità (AQ) di cui agli Allegati C ed E. Per valutazione periodica si intende, infine, la valutazione volta a misurare, anche ai fini di cui alla lettera b), l'efficienza, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e i risultati conseguiti dalle singole università nell'ambito della didattica, della ricerca in coerenza con gli standard e le Linee Guida per l'Assicurazione della Qualità nello spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (ESG) e tenuto conto degli obiettivi della programmazione triennale del Ministero, sulla base degli indicatori di cui all'allegato E.



È stato anche detto erroneamente che l'ANVUR si occupa di reclutamento, mentre in realtà le competenze sono molto limitate ad attività prevalentemente di misurazione<sup>34</sup>: più precisamente, l'agenzia elabora e propone al MUR i valori-soglia dei diversi settori concorsuali sulla base di criteri prevalentemente statistici (cfr. d.p.r. 4 aprile 2016, n. 95), verifica i valori-soglia dei candidati commissari per formare le liste dei sorteggiabili, valuta e aggiorna costantemente le riviste per la loro inclusione tra quelle scientifiche o di classe A (ovvero quelle che concorrono ai valori-soglia di due dei tre indicatori per l'ASN dei settori non bibliometrici). In ogni caso, anche su questi ambiti, pur se circoscritti, la valutazione delle riviste ha prodotto risultati positivi, favorendo la pratica dei referaggi, stimolando le riviste ad adottare codici etici e a monitorare in modo più ampio i lavori presentati. Non mancano criticità soprattutto per alcune aree minori e intersettoriali ovvero per le cosiddette riviste "predatorie", ma sono sicuro che avremo modo di superarle. A differenza dell'Aneca spagnola, che ha competenze dirette nelle procedure concorsuali, Anvur resta, pertanto, esterno al processo di reclutamento e di selezione sia a livello nazionale che in quello dei concorsi locali<sup>35</sup>.

Con riguardo poi alla VQR, occorre evidenziare come il processo sia tutt'altro che governato in modo centralistico e opaco. Dopo i primi due esercizi (VQR 2004-2010 e 2011-2014), è ora in corso la VQR 2015-2019 (cfr. Decreti Ministeriali 1110/2019 e 444/2020) con la quale sono state valutate quasi 200 mila lavori scientifici, conferiti dai dipartimenti relative al periodo oggetto di valutazione (nell'ambito della scelta che spetta a ogni Istituzione valutata è possibile presentare fino

---

<sup>34</sup> Cfr. C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., pag. 48, secondo cui "per i saperi bibliometrici, le regole della valutazione continuano a rinviare al numero complessivo di articoli pubblicati su riviste scientifiche contenute nelle banche dati internazionali scopus e web of science, al numero di citazioni da essi ricevute e all'indice H di Hirsch calcolati in periodi di tempo prefissati, ossia a valori la cui rilevanza anche quantitativa poggia su convenzioni che le verifiche scientifiche peraltro smentiscono. Per i saperi non bibliometrici, la valutazione che si fa misurazione e conduce, invece, a riferire gli obiettivi quantitativi e a tipologie di pubblicazioni che trovano nella numerosità stabilita per ognuna di esse, con riguardo a periodi di tempo prefissati, la capacità di farsi indicatori di qualificazione dell'attività di ricerca dando così contenuto a regole circa il numero degli articoli in riviste scientifiche dotate di ISSN e di contributi in volumi dotati di ISBN, al numero di riviste appartenenti alla classe A, al numero di libri a uno o più autori dotati di ISBN".

<sup>35</sup> Come è noto, la ASN è una procedura nazionale gestita dal Ministero e finalizzata al rilascio del titolo di abilitazione scientifica per le posizioni di Professore di I o di II fascia a livello di Settore Concorsuale per poter concorrere ai concorsi locali. Il Ministero ha definito che le 194 commissioni ASN (ognuna composta da 5 professori ordinari sorteggiati dal Ministero) procedano a valutare i candidati in due fasi distinte. La prima fase è funzionale a verificare se i candidati raggiungono i valori soglia di indicatori distinti per fascia (professori di I o II fascia) e tipologicamente diversi tra Settori concorsuali bibliometrici (numero di citazioni, H-index, numero articoli in riviste WOS o Scopus) e non bibliometrici (numero monografie, numero articoli su riviste scientifiche, numero articoli su riviste scientifiche di classe A). Coloro che raggiungono questi valori soglia sono poi valutati anche sulla qualità della produzione scientifica presentata (tra 10 e 15 pubblicazioni a candidato) e sui titoli scientifici.

a 4 pubblicazioni per ogni docente, anche al fine di compensare un numero inferiore di pubblicazioni di altri docenti).. La valutazione è stata affidata a 17 Gruppi di esperti valutatori (GEV) suddivisi in base agli ambiti disciplinari e composti da docenti universitari o ricercatori EPR, sorteggiati tra coloro che hanno fatto domanda e rispettavano requisiti minimi di produzione scientifica (così come previsto dalle linee guida del MUR). Essa complessivamente vede coinvolti oltre quattromila esperti valutatori e revisori, appartenenti alle istituzioni universitarie italiane e in alcuni casi anche straniere. Una novità della VQR 15-19 è rappresentata dal fatto che un GEV specifico (cosiddetto di Terza Missione) si occuperà anche della valutazione dei casi studio presentati dalle Università e dagli EPR per le attività di Terza Missione (Proprietà intellettuale o industriale, spin off, start up, incubatori, parchi scientifici e tecnologici, Produzione e gestione di beni artistici e culturali, Sperimentazione clinica e iniziative di tutela della salute, Formazione permanente e didattica aperta, Public Engagement). Secondo quanto sancito dalla legge 240, come per le precedenti, l'esito della nuova VQR (che riguarda i dipartimenti e non direttamente i singoli ricercatori) sarà poi utilizzata dal Ministero anche per attribuire una quota del fondo di finanziamento ordinario (FFO) alle Università e contribuisce alla individuazione dei Dipartimenti di eccellenza nell'ambito di altro finanziamento ministeriale.

Credo in definitiva che il posizionamento di ANVUR nella comunità accademico-scientifica e nella società civile, a livello sia interno, sia internazionale, consenta di ritenere ampiamente positiva l'esperienza maturata. Oggi l'ANVUR è nella rete europea delle Agenzie di valutazione (ENQA), dialoga con le Agenzie internazionali, europee e mondiali condividendo principi e modelli stabiliti a livello europeo è riuscita anche a consolidare un posizionamento in ambito internazionale, collaborando attivamente con organismi extraeuropei e internazionali, partecipando anche a progetti e attività di cooperazione con le agenzie e le amministrazioni di altri Paesi. Certo, occorre proseguire, implementare e migliorare il percorso avviato, promuovendo e consolidando la valutazione come modello, come opportunità e come valore, rendendola centrale nel miglioramento qualitativo dei sistemi di formazione superiore e nei processi di sviluppo dell'intero Paese.