IL RECLUTAMENTO ACCADEMICO E LA VALUTAZIONE DELLA RICERCA NEL QUADRO DELLE RECENTI POLITICHE DI *GOVERNANCE* DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA

CHIARA BERTOLDI*

Sommario

1. Premessa. – 2. L'evoluzione delle politiche universitarie tra diritto europeo e diritto interno. – 2.1. L'università nello Stato unitario: dal modello liberale alla stagione fascista. – 2.2. L'università nell'Italia repubblicana: dal riconoscimento costituzionale alla legge Ruberti. – 2.3. L'università nella stagione delle riforme: autonomia guidata e *governance* europea. – 2.4. Un primo bilancio. – 3. Le tensioni irrisolte della disciplina del reclutamento accademico: quali margini per l'autonomia universitaria? – 3.1. Le dinamiche del pre-ruolo… – 3.2. … e dell'accesso al ruolo. – 4. La valutazione della ricerca come strumento regolatorio.

Abstract

Through an analysis of the key stages in the development of university policies, the paper critically examines the relationship between these policies and the definition of the extent of university autonomy, with particular reference to two crucial areas: the regulation of academic recruitment and the use of evaluation as a regulatory tool.

Suggerimento di citazione

C. BERTOLDI, *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. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Università del Piemonte Orientale.
Contatto: chiara.bertoldi@uniupo.it

© 2007-2025 Osservatoriosullefonti.it – Anno XVIII - Fascicolo 3/2025
Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007
Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti
ISSN 2038-5633

1. Premessa

Il riconoscimento costituzionale dell'autonomia universitaria[1] nella sua duplice funzione di garanzia delle libertà e di strumento di concretizzazione dell'interesse pubblico[2] sottende lo stretto nesso intercorrente tra la stessa e le scelte politiche che animano le dinamiche dell'ordinamento repubblicano[3].

Pur mancando «una definizione collettivamente riconosciuta della questione universitaria come politica pubblica»[4], gli interventi normativi che si sono succeduti mostrano come i contorni dell'autonomia del sistema dell'istruzione superiore appaiano fortemente dipendenti dalle scelte sistemiche di *governance*. La stratificazione delle fonti, tanto di rango primario quanto secondario, non ha soltanto ridisegnato la fisionomia complessiva del sistema universitario, ma ha progressivamente relativizzato il contenuto dell'autonomia, trasformandola da spazio originario di autodeterminazione a parametro variabile, dipendente dalle esigenze di governo del settore e, più in generale, dall'evoluzione delle politiche pubbliche[5].

In quest'ottica, il contributo si propone di indagare in quale misura e con quali modalità le politiche siano in grado di incidere sul perimetro dell'autonomia universitaria, soffermandosi, a seguito dell'analisi del percorso evolutivo delle stesse, su due questioni che emblematicamente caratterizzano l'autonomia universitaria, ovvero la disciplina del reclutamento accademico e lo strumento della valutazione.

2. L'evoluzione delle politiche universitarie tra diritto europeo e diritto interno

L'analisi di una politica pubblica, e ancor più di quella attinente a un settore estremamente stratificato come quello universitario, non può prescindere da una ricostruzione diacronica dei suoi snodi fondamentali. Solo la prospettiva storica consente infatti di cogliere i passaggi attraverso cui l'intervento pubblico si è progressivamente strutturato, istituzionalizzandosi in forme via via

[1] Autonomia che, come è stato acutamente osservato, è presupposta innanzitutto socialmente e solo in secondo luogo legittimata giuridicamente. Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a U. POTOTSCHNIG, *Strutture di Governo e di Autogoverno*, in AA.VV., *L'Autonomia universitaria. Atti del Convegno AIC, Bologna, 25-26 novembre 1988*, Cedam, Padova, 1990, pp. 32 ss. e a M. LAVATELLI, *L'università e il ricorso alle forme privatistiche*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 133 ss.

[2] V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *L'Autonomia universitaria*, cit., p. 92.

[3] Per un opportuno approfondimento sull'autonomia funzionale delle università quale elemento costitutivo dell'ordinamento repubblicano si rimanda al paragrafo 5 del contributo di L. IMARISIO in questo fascicolo di *Osservatorio sulle fonti.*

[4] G. CAPANO, *La politica universitaria*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 17.

[5] F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/ 2004, pp. 618 ss.

più complesse e sedimentando gli assetti normativi che ancora oggi condizionano la definizione dei margini di autonomia degli Atenei[6]. Lo studio non vuole dunque rappresentare un mero sfondo ricostruttivo, piuttosto ambendo a fungere a premessa necessaria per comprendere in quale misura le politiche euro-nazionali, attraverso i loro strumenti e modelli regolativi, incidano oggi sui margini dell'autonomia universitaria rispetto a quei profili specifici in cui la tensione tra autonomia e accentramento trova le sue più significative manifestazioni.

2.1. L'università nello Stato unitario: dal modello liberale alla stagione fascista

In questa prospettiva, appare opportuno rivolgere innanzitutto lo sguardo alla politica universitaria dello Stato unitario, inaugurata con l'adozione, da parte del governo La Marmora, di un decreto-legge successivamente convertito in quella che passerà alla storia come legge Casati[7]. Nonostante la legge 13 novembre 1859, n. 3725 fosse nata come intervento di carattere transitorio, la progressiva estensione del suo ambito di applicazione agli Stati che via via si univano a quello sabaudo nel processo di unificazione nazionale ha consentito ad alcuni dei suoi elementi strutturali fondanti di rivestire un ruolo di rilievo anche nei decenni successivi alla sua emanazione[8]. Proprio questa scelta appare «assolutamente determinante nello strutturare alcune essenziali caratteristiche del sistema italiano per quanto riguarda sia le dimensioni strutturali, sia la dimensione geopolitica, sia la missione stessa delle università e, più in generale, del sistema di istruzione superiore, vista anche l'inefficacia dei tentativi di riforma successivamente discussi nel parlamento regio»[9].

In particolare, nonostante la legge Casati predisponesse alcune garanzie rispetto all'autonomia nell'insegnamento[10], la stessa configurava un modello universitario fortemente accentrato, nel quale gli spazi di autonomia degli Atenei risultavano ridotti e subordinati all'indirizzo politico statale, suscitando critiche da parte dello stesso contesto politico-istituzionale[11]. Pur riconoscendo un

[6] S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro Italiano*, n. 5/1990, pp. 205 ss.

[7] Cfr. A. BRUCIAMONTI, *L'università italiana tra ricerca e innovazione*, Metauro, Pesaro, 2012, pp. 43 ss.

[8] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Giuffrè, Milano, 1991 e ad A. DE TURA, *L'autonomia delle Università statali*, Cedam, Padova, 1992.

[9] G. CAPANO, *La politica universitaria*, cit., p. 75.

[10] Specificatamente salvaguardando la libertà di pensiero. Cfr. F. COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Giuffrè, Milano, 1995.

[11] Cfr. M. ROSSI, *Università e società in Italia alla fine dell'800*, La Nuova Italia, Firenze, 1976; T. TOMASI, L. BELLATALLA, *L'Università italiana nell'età liberale*, Liguori, Napoli, 1988; M.U. MIOZZI,

ruolo – sebbene residuale – a soggetti privati, alla Chiesa e ai comuni, l'impianto legislativo individuava nello Stato l'unico vero centro di governo del sistema, accentuando la dipendenza degli organi universitari dalle decisioni del potere centrale[12]. A conferma di ciò basti richiamare i meccanismi di nomina: i professori ordinari erano designati dal Ministro della pubblica istruzione; i Rettori, i presidi di facoltà, i membri del Consiglio superiore della pubblica istruzione e delle Commissioni di concorso erano tutti di nomina regia.

A completare tale assetto accentratore concorreva, da un lato, il ricorso sistematico ai regolamenti ministeriali, mediante i quali venivano dettagliati pressoché tutti gli aspetti della vita universitaria, dall'organizzazione didattica alla disciplina degli organi interni, riducendo così gli spazi di intervento autonomo delle singole sedi. Dall'altro lato, l'imputazione allo Stato del complesso delle spese per l'istruzione superiore consolidava ulteriormente la dipendenza degli Atenei dal centro. Invero, sebbene venissero formalmente mantenuti i diritti patrimoniali delle università, l'esercizio degli stessi risultava di fatto marginale rispetto al finanziamento pubblico, che costituiva la vera leva di governo del sistema.

Il risultato era un modello nel quale l'università si configurava non già come ente dotato di personalità giuridica e autonomia proprie[13], ma come organo amministrativo dello Stato[14], funzionalmente assorbito nelle logiche ministeriali. In questo contesto, la capacità di autogoverno degli Atenei non si traduceva in un effettivo esercizio di autonomia istituzionale, ma restava confinata a spazi residuali e sempre subordinati alle determinazioni del potere politico centrale. Le ragioni di questa architettura organizzativa e di *governance* fortemente condizionata dal principio della statualità del sistema universitario erano rinvenibili nella necessità di «saldare quel legame tra istruzione superiore e scienza nazionale, percepito come la condizione per l'unificazione culturale, il progresso civile, la modernizzazione del paese; nodo cruciale, questo, alla base di politiche universitarie di segno anche diverso, ma concordi nel riconoscere

Lo sviluppo storico dell'università italiana, Le Monnier, Firenze, 1993; I. PORCIANI, *Lo Stato universitario di fronte alla questione dell'università*, in ID. (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei ed il caso italiano*, Jovene, Napoli, 1994, pp. 133-184.

[12] I. PORCIANI, M. MORETTI, *La creazione del sistema universitario nella nuova Italia*, in G.P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, vol. I, Sicania, Messina, 2007, pp. 324 ss.

[13] Cfr. A. GRAZIANI, *Ordinamento dell'istruzione superiore*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. VIII, Società Editrice Libraria, Milano, 1905, pp. 879-885; F. COLAO, *Tra accentramento e autonomia: l'amministrazione universitaria dall'unità a oggi*, in G.P. BRIZZI, P. DEL NEGRO, A. ROMANO (a cura di), *Storia delle Università in Italia*, cit., pp. 289 ss.

[14] M. ROSBOCH, *L'Autonomia universitaria fra passato e presente*, in *Rivista di storia delle Università di Torino*, n. 1/2013, p. 118.

la centralità del nesso fra Stato e Università, nel pensare la questione universitaria come questione politica e amministrativa»[15].

Tuttavia, il quadro delineato si scontrava, nell'applicazione pratica, con la sua effettiva realizzazione[16]. All'inizio del XX secolo, la legge Casati «era infatti operante soltanto negli antichi Stati sardi, in Lombardia, in Veneto, nelle Marche, a Roma e – con notevoli modificazioni – in Sicilia», mentre «in tutti gli altri Atenei della penisola erano ancora in vigore antiche normative e statuti, o addirittura decreti emanati d'urgenza nel concitato clima dei governi provvisori»[17]. La difficoltà di attuazione del modello normativamente prefigurato era ulteriormente acuita dall'elevata stratificazione di discipline di rango differente, dove un ruolo di spicco era rivestito dai regolamenti ministeriali.

Con l'obiettivo di ricondurre a sistema la complessa stratificazione normativa allora vigente e di assicurarne un'applicazione uniforme, il 9 agosto 1910 viene emanato, con regio decreto n. 795, il Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore. In esso confluivano la legge Casati e le disposizioni normative succedutesi negli anni, senza che, tuttavia, si determinassero significative innovazioni sostanziali, trattandosi piuttosto di un intervento di mera codificazione, peraltro caratterizzato da evidente provvisorietà. La natura transitoria di quest'ultimo si spiegava con la diffusa consapevolezza, ormai consolidatasi tra i principali interlocutori istituzionali e accademici, della necessità di pervenire in tempi brevi a una riforma organica e complessiva dell'assetto universitario[18].

In tale contesto iniziavano a svilupparsi – sia in seno alla comunità accademica che alla Commissione Ceci istituita nel 1910 – le prime elaborazioni sull'esigenza di riconoscere un'autonomia universitaria in senso organico, da intendersi come autonomia amministrativa, disciplinare e didattica, correlata al contestuale conferimento della personalità giuridica agli Atenei[19]. Tuttavia, se, da un lato, una grossa fetta sia dei membri della Commissione Ceci sia delle corporazioni accademiche riteneva necessario innovare l'università italiana riconoscendole maggiore autonomia, dall'altro, però, non mancavano coloro che

[15] F. COLAO, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'Università liberale*, cit., pp. XVI-XVII. Per un approfondimento sul punto è inoltre possibile fare riferimento ad A. MORELLI, *Istruzione superiore*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. XVII, Utet, Torino, 1938, pp. 372-374.

[16] I. PORCIANI, *L'eccezione e la regola: l'Università italiana dell'Ottocento tra norma scritta e prassi quotidiana*, in A. ROMANO (a cura di), *Università in Europa: le istituzioni universitarie dal Medio Evo ai giorni nostri*, Rubettino, Soveria Manelli, 1995, pp. 625 ss.

[17] M. MORETTI, I. PORCIANI, *Università e Stato nell'Italia liberale*, in *Scienza e Politica*, n. 3, 1990, p. 47.

[18] G. CAPANO, *La politica universitaria*, cit., p. 84.

[19] Per un approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 2 del contributo di L. IMARISIO, in questo fascicolo.

abbracciavano posizioni più conservatrici, esprimendo un certo grado di scetticismo nei confronti dell'autonomia istituzionale[20].

Un momento di autentica cesura nell'evoluzione dell'ordinamento universitario è rappresentato dalla riforma Gentile, adottata con il regio decreto 30 settembre 1923, n. 2101. Frutto di oltre sessant'anni di dibattito, la stessa traduceva sul piano normativo quella visione idealistico-conservatrice dell'istruzione superiore che trovava piena consonanza con la matrice autoritaria del nascente regime fascista[21]. Ciò nonostante, se non è possibile omettere di constatare come la riforma abbia esacerbato quei tratti dirigistici caratterizzanti le politiche fasciste[22], occorre anche rilevare come la stessa abbia riconosciuto alle università autonomia didattica, amministrativa e disciplinare in misura decisamente maggiore rispetto al passato, rimettendo la regolamentazione di questi aspetti di primaria importanza agli statuti speciali delle università, le quali venivano dotate della personalità giuridica[23]. Inoltre, la riforma collocava le istituzioni universitarie al vertice del sistema dell'istruzione nazionale, attribuendo loro un ruolo centrale non solo nella formazione superiore, ma anche nella produzione e trasmissione del sapere. In questa prospettiva, agli Atenei veniva riconosciuta una funzione privilegiata nella didattica di grado più elevato, destinata alla preparazione delle future classi dirigenti, al contempo rafforzando la dimensione accademica della ricerca scientifica, intesa come strumento di progresso culturale e di consolidamento dell'identità nazionale[24].

L'ambivalenza insita nella riforma Gentile rifletteva la duplicità del dibattito politico che l'aveva preceduta, ponendosi come punto di approdo delle tensioni e delle istanze maturate nei decenni antecedenti alla sua adozione[25]. Sebbene sia stato osservato come la riforma gentiliana fosse «sì liberale nella didattica, ma con precise connotazioni fasciste nella politica»[26], occorre però constatare come la struttura per molti versi accentrata dei processi decisionali

[20] Cfr. L. CECI, *Relazioni e proposte della Commissione Reale per il riordinamento degli studi superiori*, Poligrafico di Stato, Roma, 1914; M. MORETTI, *La questione universitaria a cinquant'anni dall'unificazione. La Commissione reale per il riordinamento degli studi superiori e la relazione Ceci*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, cit., pp. 185-206.

[21] G. CAPANO, *La politica universitaria*, cit., p. 86. Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a G. RICUPERATI, *Per una storia dell'università italiana da Gentile a Bottai: appunti e discussioni*, in I. PORCIANI (a cura di), *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, cit., pp. 311-378.

[22] Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995.

[23] M. ROSBOCH, *L'Autonomia universitaria fra passato e presente*, cit., p. 119.

[24] Per un approfondimento sui contenuti della riforma è possibile fare riferimento a M. OSTENC, *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Roma-Bari, 1981.

[25] F. LANCHESTER, *L'università come istituzione storicamente situata*, in *Nomos*, n. 1/2025, p. 1.

[26] G. LUZZATTO, *L'Università*, in G. CIVES (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai giorni nostri*, La Nuova Italia, Firenze, 1990, p. 170.

costituiva espressione di quel filone conservatore che era da sempre fortemente presente nel dibattito accademico, come mostrato dal fatto che, durante l'ultimo governo Giolitti, l'allora Ministro dell'istruzione Croce avesse individuato alcuni principi cardine del sistema universitario successivamente ripresi dalla riforma Gentile (tra i quali, ad esempio, l'autonomia didattica e la differenziazione di funzioni tra l'università e gli altri istituti d'istruzione superiore). Ciò che appare dunque rilevante in questa sede rispetto alla riforma «non è tanto il grado di "aderenza" all'ideologia fascista in essa rinvenibile […] quanto, piuttosto, l'idea di istruzione superiore che ne emerge, idea che – nonostante le modificazioni organizzativo-istituzionali successive – permarrà a lungo nelle vicende della politica universitaria italiana, influenzandone gli sviluppi ed i dibattiti successivi»[27].

Negli anni Trenta, il modello delineato dalla riforma Gentile è stato progressivamente trasformato dagli interventi del regime fascista, che ne hanno enfatizzato il carattere accentratore, piegandone le finalità all'obiettivo di fare dell'università uno strumento di formazione ideologica e di omogeneizzazione culturale. In questa prospettiva si collocavano provvedimenti quali l'introduzione del giuramento di fedeltà per i professori universitari, la riorganizzazione degli ordinamenti didattici secondo le esigenze dello Stato, nonché il rafforzamento del controllo ministeriale sugli organi accademici[28]. Al completamento del rinnovato disegno fascista dell'istruzione superiore si è assistito con il riordino operato dal Ministro Bottai con i regi decreti 1269 e 1652 del 1938[29], i quali costituivano la più compiuta espressione del progetto statalista di subordinazione della vita accademica all'indirizzo politico generale[30].

Tuttavia, nonostante questa progressiva compressione, il tema dell'autonomia universitaria non era venuto meno, piuttosto presentandosi con forme ambivalenti e contraddittorie, ponendosi in continuità con la linea di dibattito che aveva caratterizzato il contesto post-unitario. Invero, come acutamente rilevato, l'autonomia universitaria appariva caratterizzata da tre accezioni principali: in *primis*, come protezione "liberale" contro ingerenze ecclesiastiche o locali, garantita dallo Stato, in *secundis*, come strumento di opposizione all'accentramento fascista[31] e, da ultimo, come principio di autogoverno e di distinzione

[27] G. CAPANO, *La politica universitaria*, cit., p. 90.

[28] Il riferimento è, in particolare, al regio decreto-legge 4 settembre 1925, n. 1604 e al regio decreto-legge 27 ottobre 1926, n. 1933.

[29] Per un approfondimento sul contenuto dei singoli interventi è possibile fare riferimento a L. LA ROVERE, *"Rifare gli italiani": l'esperimento di creazione dell'"uomo nuovo" nel Regime Fascista*, in *Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche*, n. 9/2002, pp. 51 ss.

[30] A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle Università statali*, in *Annali Triestini*, n. 1, 1948, pp. 62 ss.

[31] S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, cit., p. 206.

all'interno di un'università elitaria – concezione successivamente indebolita dall'ampliamento dell'accesso all'istruzione superiore[32].

2.2. L'università nell'Italia repubblicana: dal riconoscimento costituzionale alla legge Ruberti

Paradossalmente, la transizione alla democrazia repubblicana non ha comportato una trasformazione strutturale delle politiche del sistema universitario[33]. Almeno fino al secondo governo Fanfani, la questione universitaria non ha assunto una reale salienza politica, risultando pressoché assente tanto nel dibattito parlamentare quanto nei programmi elettorali dei partiti.

Lo stesso svolgimento dei lavori dell'Assemblea costituente conferma tale marginalità: le discussioni in materia di istruzione si erano prevalentemente focalizzate sul rapporto tra scuola pubblica e privata, senza dedicare particolare attenzione al ruolo dell'università e ai profili della sua autonomia[34]. La formulazione del comma sesto dell'art. 33 della Costituzione – il quale, come noto, prevede che «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» – appare invero rappresentare il frutto del dibattito sul ruolo delle componenti pubbliche e private nel sistema educativo, volendo la Democrazia cristiana garantire l'autonomia delle università libere. La previsione costituzionale che subordina l'autonomia universitaria alla volontà dello Stato sembra essere stata introdotta infatti «proprio per evitare il rischio, assai sentito non solo dalle Sinistre ma anche da una grossa parte della Dc, di una eventuale espansione di un consistente settore universitario al di fuori del controllo pubblico»[35].

Pertanto, nonostante l'autonomia universitaria avesse trovato riconoscimento e copertura all'interno del dettato costituzionale, l'introduzione del principio non aveva prodotto reali cambiamenti dal punto di vista delle politiche universitarie. Fatta eccezione per le misure volte a rimuovere i tratti autoritari della legislazione fascista, il decennio successivo all'adozione della Costituzione non aveva dato alla luce interventi normativi innovativi del sistema universitario.

L'adozione, da parte del secondo governo Fanfani, del Piano decennale della scuola riapriva il più generale dibattito sull'istruzione, ivi compresa quella

[32] Per un approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 2 del contributo di L. IMARISIO in questo fascicolo.

[33] M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Arcane, Roma, 2020, p. 29. Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, pp. 158 ss.

[34] Cfr. S. CASSESE, A. MURA, *Articoli 33 e 34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, pp. 215 ss.; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 49 ss.

[35] G. CAPANO, *La politica universitaria*, cit., p. 95.

superiore. La rinnovata attenzione si rinveniva nell'inaugurazione di una stagione fortemente caratterizzata da interventi di programmazione e pianificazione, ove l'istruzione appariva in grado di fornire una spinta allo sviluppo economico e sociale del Paese[36].

È però con il quarto governo Fanfani che si è assistito a un primo tentativo di ricondurre a sistema l'intero settore dell'istruzione. La relazione finale della Commissione d'indagine sulla pubblica istruzione individuava alcuni principi di politica pubblica dell'autonomia universitaria che avrebbero poi rivestito un ruolo centrale nel successivo dibattito sulla riforma universitaria, tra i quali rientravano, innanzitutto, l'attuazione dell'autonomia di cui all'art. 33 della Costituzione, oltre alla liberalizzazione delle iscrizioni e dei piani di studio, la tripartizione dei titolo di studio in diploma, laurea e dottorato di ricerca, l'istituzione di un Consiglio universitario nazionale (CUN) volto al coordinamento tra le differenti università e l'introduzione del tempo pieno per i docenti universitari.

Avendo la relazione suscitato critiche anche da parte di istituzioni quali il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e il Consiglio superiore della pubblica istruzione[37], il Ministro Gui aveva ritenuto opportuno rallentare la presentazione del disegno di legge, rimandandola al maggio 1965 e ridefinendone fortemente i contenuti discostandosi dai principi individuati dalla Commissione – in particolar modo omettendo ogni riferimento sostanziale all'autonomia universitaria. Ciononostante, il progetto non arrivò mai a compimento legislativo a causa, da un lato, della forte opposizione sia dei liberali che dei comunisti, unita all'atteggiamento ostruzionistico della Dc su alcune norme specifiche[38], e, dall'altro, dei dibattiti interni al mondo accademico derivanti dalla politicizzazione della proposta Gui.

Nonostante lo stallo derivante dalla mancata adozione della riforma, gli anni successivi hanno visto l'adozione di alcune norme in materia universitaria, seppur non producendo cambiamenti rilevanti per la *governance* complessiva dell'istruzione superiore[39]. La conclusione della V legislatura appariva dunque caratterizzata da un tentativo – rimasto incompiuto – di riforma organica

[36] Cfr. G. MEDICI, *Il piano di sviluppo della scuola*, Ministero della Pubblica Istruzione, Roma, 1959.

[37] G. LUZZATTO, *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in M. GATTULLO, A. VISALBERGHI (a cura di), *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, La Nuova Italia, Firenze, 1986, pp. 171 ss.

[38] Quali, ad esempio, quelle inerenti all'aspettativa per i professori parlamentari.

[39] Tra i provvedimenti più incisivi figurava la legge 11 dicembre 1969, n. 910 di riforma dell'accesso all'università, la quale prevedeva l'apertura delle iscrizioni a tutte le facoltà a chiunque fosse in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore, superando così il sistema delle tradizionali "facoltà a numero chiuso" e determinando un ampliamento della platea studentesca.

dell'ordinamento universitario, che non era riuscito a risolvere le criticità connesse al passaggio da un modello elitario a un sistema di istruzione superiore di massa.

Anche nella legislatura successiva erano stati presentati nuovi disegni di legge di iniziativa governativa volti a delineare una revisione sistemica, ma nessuno di essi era riuscito ad approdare a risultati concreti in quanto l'urgenza derivante dall'aumento esponenziale della popolazione studentesca imponeva di concentrare l'attenzione su misure di carattere immediato. Non a caso la stagione riformista si era chiusa con un intervento emergenziale: il decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580 (c.d. decreto Malfatti), incentrato prevalentemente sulla disciplina della docenza universitaria. Il decreto Malfatti costituisce un esempio emblematico della politica universitaria degli anni Settanta, la quale si focalizzava sulla docenza universitaria, risultando del tutto assente dal dibattito politico la questione dell'autonomia universitaria.

Conseguentemente, dall'entrata in vigore della Costituzione e fino ai primi anni Ottanta, il quadro normativo di riferimento per il sistema universitario era rimasto sostanzialmente ancorato al Testo unico del 1933, che continuava a disciplinare in maniera pressoché esaustiva l'organizzazione e il funzionamento degli Atenei. Tale impostazione, improntata a un modello generalizzato e uniforme, sopravvisse per decenni senza modifiche di rilievo, segnando la distanza tra il principio di autonomia universitaria affermato in sede costituzionale e la sua concreta attuazione.

Solamente con l'adozione del d.P.R. n. 382 del 1980 si posero le prime basi normative per un effettivo superamento del paradigma centralizzato, inaugurando un processo di progressiva valorizzazione dell'autonomia accademica nel solco tracciato dalla Carta costituzionale. Quest'ultimo, nel consentire l'avvio di esperienze di sperimentazione organizzativa orientate al riordino delle strutture dedicate alla ricerca, inaugurava infatti quel processo graduale di c.d. dipartimentalizzazione destinato a dispiegarsi negli anni successivi. Tale percorso, pur muovendo dall'intento di razionalizzare l'assetto istituzionale degli Atenei, aveva finito per tradursi in un progressivo moltiplicarsi di articolazioni interne, segnando l'inizio di una trasformazione profonda della fisionomia organizzativa dell'università italiana, determinando un vero e proprio «mutamento di ottica»[40]. Il legislatore, oltre a predisporre norme relative all'organizzazione interna degli Atenei, attribuiva loro anche l'autonomia finanziaria, contabile e amministrativa. Tuttavia, il d.P.R. n. 381 del 1982, interpretando in maniera estremamente restrittiva il d.P.R. n. 382 del 1980, aveva imposto la

[40] O. SEPE, *Università degli Studi* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1998, p. 11, il quale osserva come «è da ritenere che il futuro assetto dell'università sarà molto legato ai risultati pratici dell'introduzione dei dipartimenti».

sottoposizione delle università ad alcuni controlli ministeriali, ai quali si sommava la necessità di adottare uno schema di regolamento contabile[41].

Con l'avvio della X legislatura si è assistito a una cesura significativa nelle politiche universitarie, tale da segnare, sul piano tanto normativo quanto programmatico, il superamento della tradizionale continuità che aveva caratterizzato l'assetto organizzativo del sistema universitario nazionale. In questo contesto trovava attuazione, per la prima volta in modo tangibile, il principio sancito dal sesto comma dell'art. 33 della Costituzione, rimasto fino ad allora sostanzialmente inattuato.

La legge 9 maggio 1989, n. 168 (c.d. legge Ruberti), con la quale veniva istituito il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, rappresenta infatti il momento di apertura verso un'autonomia universitaria riconosciuta come valore da tradurre in assetto istituzionale, costituendo il primo passo concreto di un processo di progressiva emancipazione degli Atenei dal tradizionale controllo statale, innanzitutto qualificando le stesse come enti e non più come organi riconducibili all'amministrazione statale. La legge Ruberti, attraverso l'istituzione di un apposito Ministero, sottraeva al Ministero della pubblica istruzione le competenze esercitate per oltre un secolo dalla Direzione per l'istruzione universitaria, segnando una svolta significativa nel ruolo dell'apparato statale all'interno del sistema universitario. Al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica la legge assegnava compiti di programmazione, coordinamento, sviluppo e indirizzo dell'attività di ricerca, rimettendo notevoli margini di autonomia alle università. Il nuovo quadro normativo delineato dalla legge n. 168 del 1989 riconosceva infatti agli Atenei un'ampia autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, accompagnata dalla possibilità di adottare propri ordinamenti mediante l'emanazione di statuti e regolamenti, qualora la prevista legge generale sull'autonomia non fosse stata approvata entro un anno. Tale clausola di salvaguardia si rivelò determinante per evitare che l'attuazione del principio costituzionale fosse rinviata a tempo indeterminato: la legge quadro sull'autonomia universitaria non venne infatti mai adottata dal Parlamento, cosicché gli statuti si imposero come la fonte primaria di disciplina interna, destinata a sostituire la normativa previgente, fatta salva la vigenza delle disposizioni generali comuni a tutte le pubbliche amministrazioni e delle materie espressamente riservate alla competenza legislativa statale. In questo assetto, lo statuto rappresentava il fulcro del sistema delle fonti universitarie, assumendo il ruolo di presupposto di legittimità e di cornice di riferimento per i regolamenti interni, chiamati a

[41] G. CAPANO, *La politica universitaria*, cit., p. 108.

integrarne e svilupparne le disposizioni[42]. Con ciò, il legislatore del 1989 aveva consapevolmente scelto di articolare la disciplina universitaria su due livelli: da un lato, la fonte statale primaria, cui spettava la definizione dei principi generali e delle materie riservate; dall'altro, la fonte di autonomia, affidata agli Atenei, cui competeva l'autonoma conformazione dei propri ordinamenti interni, limitandosi il controllo ministeriale all'eventuale formulazione di rilievi di legittimità o richiesta motivata di riesame dei profili di merito.

2.3. L'università nella stagione delle riforme: autonomia guidata e *governance* europea

Sebbene la legge Ruberti abbia segnato l'avvio di una stagione feconda per l'attuazione del principio di autonomia universitaria, essa deve essere letta più come punto di partenza che come approdo definitivo. La disciplina del 1989 si limitava infatti a enunciare principi generali, demandando tanto al legislatore successivo quanto agli stessi Atenei il compito di tradurli in norme di dettaglio[43]. L'assenza di una cornice regolatrice unitaria ha fatto sì che il processo di autonomizzazione si sviluppasse lungo traiettorie tra loro eterogenee, con esiti differenziati in relazione alle scelte organizzative e alle capacità istituzionali delle singole università[44]. Inoltre, la mancanza di un effettivo coordinamento da parte dell'autorità statale ha favorito l'adozione di interventi normativi che, nel tempo, hanno progressivamente ricondotto nell'alveo ministeriale funzioni e competenze originariamente attribuite agli Atenei[45]. Questa tendenza è stata accompagnata dalla graduale erosione della riserva di legge costituzionale di cui all'art. 33 della Carta, diventando lo strumento regolamentare

[42] Per un approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 4.1 del contributo di F. PASQUINI in questo fascicolo.

[43] A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 2974 ss.

[44] F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro italiano*, 1989, pp. 403 ss. Per un approfondimento sul punto è inoltre possibile fare riferimento a M. CAMMELLI, F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, il Mulino, Bologna, 2006.

[45] Sia la legge 9 maggio 1989, n. 168 sia la successiva legge del 19 novembre 1990, n. 341 contenevano disposizioni vincolanti in ordine alla struttura degli statuti universitari, imponendo la presenza di organi necessari quali il Rettore, il Senato accademico e il Consiglio di amministrazione. Tale impostazione, pur volta a garantire un minimo comune denominatore organizzativo, rischiava di comprimere l'autonomia normativa degli Atenei. Questa impressione risultava inoltre rafforzata dall'introduzione di un controllo ministeriale sugli statuti che si configurava come un sindacato non solo di legittimità, ma anche di merito, esercitabile entro sessanta giorni dalla trasmissione, con la possibilità per il Ministero di richiedere il riesame delle disposizioni contestate e, in caso di mancata soluzione, di ricorrere al giudice amministrativo per i soli profili di legittimità già oggetto di rilievo. Cfr. V. MORLICCHIO, C. MACCHIAROLA (a cura di), *I nuovi statuti delle università italiane*, Di Mauro, Sorrento, 1995.

– in luogo di quello legislativo – la fonte maggiormente impiegata per la disciplina universitaria, così accordando all'esecutivo un ruolo di primo piano[46]. Proprio lo sviluppo delle diverse componenti della *governance* ha rappresentato uno dei principali fattori all'origine del fenomeno di iperregolamentazione del sistema universitario[47] e della sua conseguente stratificazione normativa[48].

Le dinamiche appena descritte appaiono caratterizzare tutta la legislazione degli anni Novanta. Basti richiamare la legge 19 novembre 1990, n. 341, la quale dotava il Ministero di specifici poteri rispetto all'adozione degli ordinamenti didattici dei corsi di laurea, e la legge 2 dicembre 1991, n. 390, che riconosceva all'amministrazione centrale poteri di indirizzo e uniformazione in materia di requisiti economici e di merito per l'accesso ai servizi di diritto allo studio.

Sono poi le c.d. leggi Bassini (leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 16 maggio 1997, n. 127) a operare ulteriormente in favore della delegificazione e dell'elusione della riserva di legge in materia di autonomia universitaria[49], forti di un'impostazione avvallata dalla stessa Corte costituzionale[50], la quale rilevava come «niente in Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge a integrare e svolgerne in concreto i contenuti essenziali»[51].

In questo quadro, il potere politico tornava dunque ad assumere un ruolo centrale attraverso la mediazione dell'attore statale e, in particolare, del Ministero competente. Si tratta di una fase storica che, pur presentandosi formalmente come orientata al rafforzamento dell'autonomia universitaria, a livello sostanziale era segnata da un incremento della complessità istituzionale e da una rinnovata centralità dell'indirizzo politico. L'autonomia veniva infatti utilizzata soprattutto come strumento di responsabilizzazione finanziaria degli Atenei, con l'effetto di alleggerire l'onere economico a carico dello Stato, men-

[46] L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, pp. 161 ss.

[47] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a G. VESPERINI, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2011, pp. 947-959 e ad A. LOMBARDINILO, *Tra ipertrofia normativa e autonomia controllata. L'università e la sfida della razionalizzazione*, in *Scuola democratica*, n. 2/2015, pp. 343-360.

[48] G. VESPERINI, *Come cambia la* governance *nazionale delle università*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'università italiana*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 63.

[49] S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pp. 209 ss.

[50] Per un approfondimento sul ruolo della giurisprudenza rispetto alla *governance* universitaria è possibile fare riferimento ad A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit.

[51] C. cost. n. 383 del 1998. Per un'impostazione analoga si vedano inoltre le pronunce n. 145 del 1985 e n. 1017 del 1988.

tre in altri ambiti si assisteva a un riaccentramento delle competenze, accompagnato da una crescente produzione normativa, sia di rango primario che secondario[52]. Ne risultava la configurazione di un sistema asimmetrico, caratterizzato, da un lato, da un'autonomia non accompagnata da un'effettiva responsabilizzazione programmatica e, dall'altro, da un accentramento decisionale non sorretto da una coerente capacità di pianificazione.

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila, nel complesso delle politiche di *governance* universitaria il processo di integrazione europea aveva assunto crescente rilievo. L'adesione dell'Italia al c.d. processo di Bologna[53] aveva infatti imposto un progressivo adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi comuni dello Spazio europeo dell'istruzione superiore, orientati alla competitività e all'eccellenza[54]. Nonostante il processo di Bologna si collocasse al di fuori del diritto dell'Unione europea (rivestendo lo stesso carattere intergovernativo), l'adesione della Commissione europea ha determinato la riproposizione dei suoi principi anche a livello di diritto comunitario. Invero, proprio l'adesione di quest'ultima ha rappresentato un motore di assoluto rilievo nella riscoperta del «dibattito circa il valore dell'autonomia delle istituzioni universitarie, spesso coperto e dimenticato sotto la coltre millenaria del rapporto – esclusivo – tra università e potere politico nazionale»[55].

Particolare rilevanza rivestiva, in questo senso, la Strategia di Lisbona, adottata nel marzo del 2000 e volta a rafforzare l'occupazione mediante riforme economiche e di coesione sociale grazie a un'economia basata sulla conoscenza[56]. Un ruolo centrale era assegnato ai sistemi di istruzione superiore e di ricerca, con la costituzione dello Spazio europeo della ricerca e, parallelamente, dello Spazio europeo dell'istruzione superiore. Le conclusioni del Consiglio di Lisbona del 2000 e, successivamente, quelle del Consiglio di Barcellona del 2002 hanno fissato l'obiettivo di fare dei sistemi educativi europei un punto di riferimento internazionale di qualità, individuando tre priorità strategiche: miglioramento della qualità ed efficienza, ampliamento dell'accesso e apertura al contesto globale, così orientando le politiche nazionali verso la convergenza strutturale dei sistemi formativi. La Commissione, già nella Comunicazione del 2003 sul ruolo delle università in ambito europeo, aveva posto in rilievo come il raggiungimento di standard di eccellenza richiedesse un impegno congiunto

[52] A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 131 ss.

[53] Cfr. C. TUBERTINI, *La riforma dell'Università italiana nel quadro del processo di Bologna: situazione attuale e prospettive*, in *Amministrativ@mente*, n. 5/2009.

[54] C. DECARO, *Dall'economia della conoscenza ad una società della conoscenza*, in *Italianieuropei*, n. 3/2007, pp. 111 ss.

[55] A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, cit., p. 31.

[56] M. REGINI, *Il sistema universitario italiano in prospettiva comparata: dalle carenze storiche alla sfida del PNRR*, in AA.VV., *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, Milano, 2022, p. 17.

degli Stati membri e dell'Unione nel garantire adeguate risorse, rafforzare l'autonomia istituzionale e promuovere l'integrazione tra istruzione superiore e ricerca. Non sorprende, dunque, che nel 2005 il Consiglio europeo abbia identificato le università quali pilastro della competitività europea, in ragione della loro capacità di alimentare ricerca, innovazione e formazione[57].

Sulla scorta dell'impegno dell'Unione europea per la politica universitaria, il Ministero aveva adottato una serie di decreti di riforma dei corsi di studio, culminati nel d.m. 22 ottobre 2004, n. 270, con cui si procedeva alla razionalizzazione dell'offerta formativa mediante la riduzione e il riordino dei corsi e l'introduzione di strumenti di valutazione della loro qualità[58]. Parallelamente, la necessità di coniugare il contenimento della spesa pubblica con il miglioramento dei servizi aveva reso centrale il binomio autonomia/responsabilizzazione finanziaria, rafforzando l'attenzione verso la misurazione delle performance degli Atenei[59]. In questo contesto si colloca l'istituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), avvenuta a opera del decreto-legge 3 ottobre 2006[60], n. 262 con la finalità di razionalizzare il sistema di valutazione, verificare l'efficienza e la produttività degli investimenti pubblici e promuovere logiche di concorrenzialità all'interno del sistema universitario nazionale[61].

Al contempo, il principio di autonomia universitaria appare essere stato progressivamente affiancato da ulteriori criteri regolativi di *governance*, contribuendo a rendere il quadro complessivo più articolato e, al tempo stesso, contraddittorio[62]. Sotto il profilo finanziario, gli Atenei continuavano a dipendere in larga misura dai trasferimenti statali, distribuiti in assenza di una programmazione certa e con scarse possibilità di sviluppare forme efficaci di *fund raising* o di collaborazione strutturata con il settore privato[63]. Anche sul piano didattico, le riforme si caratterizzavano per l'alternanza di aperture e restrizioni,

[57] A. POGGI, *L'Università italiana nel contesto del governo multilivello europeo: a che punto siamo? Il caso dell'attività didattica e della sua valutazione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 14 ss.

[58] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a G. LUZZATTO, A. STELLA, *L'intreccio tra riforma didattica e Processo di Bologna*, in C. FINOCCHIETTI, D. GIACOBAZZI, P.G. PALLA (a cura di), *Lo spazio europeo dell'istruzione superiore. Dieci anni dal Processo di Bologna*, Cimea della Fondazione Rui, Roma, 2010, pp. 13-28.

[59] Cfr. A. SANDULLI, *Scuola e università tra concorrenza ed eguaglianza sociale*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione. Atti del 50° Convegno di Studi amministrativi. Varenna, Villa Monastero, 16-18 settembre 2004*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 301-334.

[60] Convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

[61] A. MARI, *L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'Università e della ricerca. Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2008, pp. 384-389.

[62] G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2009, pp. 197-202.

[63] V. MELANDRI, L. ZANIN, Found raising *per le università: reale opportunità o utopia*, in *Terzo settore*, n. 5/2007, pp. 45-49.

con vincoli come i requisiti minimi per l'attivazione dei corsi o il numero massimo degli esami che finivano per comprimere gli spazi di reale autorganizzazione[64]. Sul versante della valutazione, il sistema restava saldamente ancorato al ruolo centrale dell'amministrazione ministeriale, cui spettava fissare standard e orientamenti, collegandoli alla distribuzione delle risorse. Infine, pur registrandosi un ampliamento dell'autonomia normativa[65], la sostanziale omogeneità degli statuti confermava la difficoltà a superare il tradizionale dualismo del modello italiano: da un lato, il peso ancora determinante del potere pubblico e, dall'altro, un'autonomia frammentata e poco responsabile, definibile nei termini di una *governance* priva di un effettivo governo[66].

Tale quadro di incertezza e di persistente squilibrio tra autonomia formale e controllo statale ha costituito il terreno su cui si è innestata la successiva stagione riformatrice[67], culminata con l'adozione della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. riforma Gelmini)[68], destinata a ridefinire in profondità gli assetti organizzativi[69] e i margini di autogoverno delle università[70]. La legge si inseriva in un contesto segnato da una crescente sfiducia del legislatore verso la capacità degli Atenei di gestire responsabilmente l'autonomia loro riconosciuta, traducendosi in un intervento marcatamente accentratore[71], volto ad «accrescere il

[64] G. CAPANO, *La riforma degli ordinamenti didattici: lenti e sofferti cambiamenti, decisive resistenze, insipienza politica*, in A. CAMMELLI (a cura di), *La qualità del capitale umano dell'Università in Europa e in Italia*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 55 ss.

[65] Cfr. G. PARUTO, *Gli statuti dell'autonomia universitaria*, Cacucci, Bari, 2001.

[66] C. DECARO, *L'Università italiana fra "Costituzione culturale" e spazio europeo*, in *DPCE*, n. 2/2009, pp. 667 ss.

[67] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a D. CARBONE, *Dieci anni dopo. Come è cambiato il sistema universitario italiano con la riforma Gelmini*, in *Argomenti*, n. 19/2021, pp. 68 ss.

[68] Per una prima riflessione a caldo è possibile fare riferimento ad A.M. MINERVA, *La recente legge sull'università. Un primo quadro d'insieme*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011, pp. 1 ss.

[69] Per un approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 2 del contributo di S. MALLARDO in questo fascicolo. Per una riflessione sull'organizzazione e sulle fonti delle università private e telematiche si rimanda invece al contributo di G. SOBRINO in questo fascicolo.

[70] E. CARLONI, *La ricerca scientifica in trasformazione*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'università italiana*, cit., pp. 132 ss., il quale constata come la «legge Gelmini, n. 240/2010, può essere chiaramente individuata come momento di radicamento di una diversa prospettiva di sviluppo del sistema universitario rispetto ad un modello tradizionale a volte ora idealizzato ma comunque, nondimeno, anch'esso ricco di criticità».

[71] C. BARBATI, *Alla ricerca di un "diritto per l'Università"*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2015, pp. 625-626. In particolare, l'Autrice rileva come «se un tratto contraddistingue la "grande riforma" del 2010, esso può ben ravvisarsi nell'intento di sottoporre le autonomie universitarie, nelle loro diverse e plurime declinazioni dell'autonomia istituzionale, normativa, organizzativa, didattica, scientifica e finanziaria, a un complesso di regole la cui estensione e vincolatività vale a ricondurle a modelli in larga parte eterodeterminati, nei quali trova espressione l'idea del valore assegnato all'unitarietà di un sistema, centralmente governato e amministrato».

grado di verticalizzazione del potere e degli assetti di governo in funzione di una più efficiente capacità decisionale»[72].

Ciò nonostante, la tecnica normativa adottata si caratterizzava per un largo ricorso a fonti secondarie e a decreti ministeriali, così aggravando le criticità derivanti da un sistema delle fonti già altamente frammentato e ulteriormente erodendo la portata della riserva di legge costituzionale[73].

Rispetto al piano dell'autonomia normativa, gli Atenei si trovavano ora costretti a operare un'ampia revisione dei propri statuti – peraltro sottoposti a penetranti controlli ministeriali[74] – al fine di allinearli al dettagliato disposto legislativo in materia di organizzazione interna. Proprio con riferimento a quest'ultimo versante, la riforma ridisegnava radicalmente la *governance* interna, introducendo vincoli stringenti sulla composizione e sul funzionamento degli organi accademici[75]. L'autonomia statutaria risultava pertanto compressa da una regolamentazione dettagliata e da scelte istituzionali che rispondevano più a logiche uniformatrici di matrice statale che a reali esigenze di differenziazione.

Non meno rilevanti risultavano le limitazioni introdotte in materia di personale e reclutamento. La previsione dell'abilitazione scientifica nazionale, condizione necessaria ma non sufficiente per l'accesso ai ruoli di professore, rifletteva l'intento di mantenere un controllo centrale sui percorsi accademici, rafforzato dall'intervento dell'ANVUR, cui veniva attribuito un ruolo decisivo nella valutazione[76].

Sul piano finanziario, infine, la riforma non superava la dipendenza delle università dal Fondo di finanziamento ordinario, ma ne rimodulava l'assegna-

[72] A. MARRA, *L'autonomia statutaria e la* governance *delle università*, in ID. (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit., p. 15.

[73] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a P. MARSOCCI, *Il sistema dell'università e dell'alta formazione dopo l'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011 e a D. FIUMICELLI, *La legge n. 240 del 2010: complessità del sistema delle fonti del diritto e rischi per l'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2011.

[74] G. GRASSO, Governance *e autonomia del sistema universitario: problemi e prospettive*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 16 ss.

[75] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a S. BATTINI, *La nuova* governance *delle Università*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2011, pp. 359 ss. e a E. CARLONI, *La nuova* governance *delle università: l'autonomia, le riforme e i modelli*, in ID., P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, pp. 25-49.

[76] C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l'apologo di Schopenhauer*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2011, pp. 802 ss. Per un approfondimento sul punto è inoltre possibile fare riferimento a C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 12 ss. e al contributo di M. MALVICINI in questo fascicolo.

zione in chiave meritocratica, subordinando la distribuzione delle risorse a criteri valutativi fissati a livello centrale[77]. In questo senso, la legge Gelmini, più che attuare il principio costituzionale di autonomia, lo declinava in chiave strumentale, subordinandolo a logiche di controllo finanziario e di uniformazione organizzativa: un'autonomia "guidata dall'alto", in cui la responsabilizzazione degli Atenei risultava strettamente condizionata dalle scelte del potere politico e dall'azione regolatoria dell'amministrazione centrale.

Come anticipato, ruolo di particolare rilievo nella legge n. 240 del 2010 veniva attribuito all'ANVUR, cui era demandata la gestione complessiva del sistema di valutazione della ricerca[78]. Sebbene il tema non trovasse una disciplina analitica nel testo normativo, esso rappresentava l'asse portante della riforma, in quanto legato sia alla distribuzione premiale del Fondo di finanziamento ordinario, sia alle procedure di accreditamento dei corsi e delle sedi, sia, ancora, al meccanismo dell'abilitazione scientifica nazionale[79]. La valutazione veniva così trasformata da strumento tecnico a funzione ordinante del sistema, capace di produrre classificazioni gerarchiche e giudizi vincolanti su riviste, corsi e docenti[80]. Tale configurazione, tuttavia, poneva non pochi problemi sotto il profilo delle garanzie: l'assenza di una chiara regolazione eteronoma dell'attività dell'Agenzia e le modalità di designazione dei suoi componenti ne compromettevano l'indipendenza, mantenendola in una posizione di sostanziale dipendenza dal Ministero. L'effetto era quello di rafforzare il potere politico centrale, comprimendo l'autonomia degli Atenei e accentuando il rischio che la valutazione, invece di fungere da strumento neutrale di miglioramento della qualità, divenisse mezzo di controllo e indirizzo politico-finanziario del sistema universitario.

Parallelamente, sul piano europeo, la Strategia di Lisbona era stata nel 2010 ripresa e implementata dalla Strategia "Europa 2020" come risposta alla crisi economico-finanziaria che aveva colpito gli Stati membri[81]. In tale prospettiva, istruzione e cultura venivano qualificate quali pilastri fondamentali per sostenere la crescita occupazionale, favorire la ripresa economica e accrescere la

[77] A. TRAVI, *Organi e processi decisionali dopo la riforma universitaria*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2011, p. 624. Per un approfondimento sulla competizione nella storia dell'università è possibile fare riferimento a M. LIBERTINI, *Come cambiano le università: dal "sistema" al "mercato". Nuove riflessioni sulla competizione fra università*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'università italiana*, cit., pp. 1 ss.

[78] A. NATALINI, *La riforma dell'università. La valutazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2011, pp. 376-381.

[79] P. ZUDDAS, *La valutazione della ricerca scientifica: caratteri, efficacia, limiti*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, cit., pp. 131 ss.

[80] S. CASSESE, *Università, lo spettro della valutazione*, in *La Repubblica*, 7 gennaio 2013.

[81] A. POGGI, *Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europea: autonomia della didattica e accentramento della ricerca*, in *Federalismi.it*, n. 8/2012, pp. 6 ss.

competitività del mercato comune, con l'effetto di porre con rinnovata urgenza l'obiettivo della costruzione di uno Spazio europeo dell'istruzione più integrato e strutturato[82].

In quest'ottica, nonostante i trattati abbiano affidato all'Unione un ruolo di mero stimolo rispetto alle politiche nazionali, essendo la competenza in materia di istruzione superiore riservata esclusivamente agli Stati membri[83], negli anni l'Ue ha progressivamente rafforzato il proprio intervento in materia di istruzione superiore e ricerca. Dalle conclusioni del vertice di Göteborg del 2017 fino alla Comunicazione della Commissione del 2020 sullo Spazio europeo dell'istruzione, direttamente collegata al Piano *NextGenerationEU* (nell'ambito del quale si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[84]), emerge la volontà di costruire un quadro integrato fondato su libertà di insegnamento, mobilità e cooperazione tra istituzioni universitarie, con particolare attenzione alla digitalizzazione e al rafforzamento delle università europee come reti transnazionali di formazione e ricerca[85].

Se, in materia di istruzione superiore, la competenza resta saldamente in capo agli Stati membri, assai diverso è il quadro relativo alla ricerca scientifica e tecnologica, ambito nel quale il diritto dell'Unione prevede una competenza concorrente[86]. La realizzazione dello Spazio europeo della ricerca ha rappresentato, sin dagli anni Ottanta, un obiettivo strategico perseguito attraverso i

[82] G. ALLULLI, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*, CNOS-FAP, Roma, 2015, pp. 55 ss.

[83] L'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dispone infatti che «L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche». La norma deve però di essere letta congiuntamente all'art. 9 del Trattato, il quale prevede la c.d. clausola di orizzonte sociale: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana», legittimando l'intervento dell'Ue in materia in via integrativa.

[84] Pur non configurandosi come riforma universitaria autonoma, il PNRR è stato qualificato come "*big push*": l'azione prevista non introduce innovazioni normative radicali, ma esercita una spinta economica in grado di rafforzare le strutture esistenti e favorire la creazione di reti tra il sistema universitario e le componenti economiche e produttive del Paese. In questa prospettiva, la disponibilità di risorse straordinarie rappresenta una condizione potenzialmente sufficiente per promuovere lo sviluppo futuro del sistema universitario, incrementandone funzioni, efficacia e capacità di connessione con le grandi sfide globali della ricerca e dell'innovazione. Cfr. G. VIESTI, *Un piano per rilanciare l'Italia*, in *Il Mulino*, n. 2/2022, pp. 28-38.

[85] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento al Referto sul sistema universitario realizzato della Corte dei conti e approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite del 12 maggio 2025, p. 18.

[86] In particolare, l'art. 179 TFUE dispone che «1. L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute

programmi quadro, fino all'attuale *Horizon 2020* e al successivo *Horizon Europe*, volti a sostenere l'eccellenza scientifica, la *leadership* industriale e la risposta alle principali sfide sociali[87].

Nel complesso intreccio di competenze che vede un intervento differenziato dell'Unione a seconda delle materie di riferimento – che necessariamente si pongono in stretta correlazione –, l'università appare assumere un ruolo di rilievo nel processo di integrazione europea, con una conseguente progressiva europeizzazione della *governance* universitaria, sollevando alcune criticità. In particolare, le modalità di finanziamento e la finalizzazione della ricerca verso obiettivi economico-produttivi portano con sé il rischio di comprimere la libertà accademica[88] e di alterare il delicato equilibrio costituzionale italiano fondato sul nesso esistente tra gli artt. 9, 21, 33 e 34 della Costituzione, volto a garantire lo sviluppo della persona attraverso la promozione della cultura e della ricerca[89].

2.4. Un primo bilancio

Nel tentativo di trarre le fila dell'analisi condotta, le stagioni riformatrici che si sono succedute dall'Unità a oggi consentono di individuare un filo rosso costante: la tendenza a riaffermare, attraverso strumenti e tecniche normative di volta in volta differenti, la centralità del potere politico-ministeriale nella *governance* del sistema universitario. In questa prospettiva, l'autonomia degli Atenei è risultata progressivamente compressa, tanto sul piano della gestione del personale quanto su quello finanziario e organizzativo, venendo ridotta a spazi di azione ristretti, spesso subordinati al controllo ministeriale. Anche i meccanismi introdotti con finalità innovative, come il sistema di valutazione

necessarie ai sensi di altri capi dei trattati. 2. A tal fine essa incoraggia nell'insieme dell'Unione le imprese, comprese le piccole e le medie imprese, i centri di ricerca e le università nei loro sforzi di ricerca e di sviluppo tecnologico di alta qualità; essa sostiene i loro sforzi di cooperazione, mirando soprattutto a permettere ai ricercatori di cooperare liberamente oltre le frontiere e alle imprese di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno grazie, in particolare, all'apertura degli appalti pubblici nazionali, alla definizione di norme comuni ed all'eliminazione degli ostacoli giuridici e fiscali a detta cooperazione».

[87] CORTE DEI CONTI, *Referto sul sistema universitario*, cit., p. 7.

[88] M. SECKELMANN, L. VIOLINI, C. FRAENKEL HAEBERLE, G. RAGONE, *Academic Freedom Under Pressure? A Comparative Perspective*, Springer Verlag, Cham, 2021, pp. 15 ss.

[89] E. LONGO, *L'UE e la "quinta libertà". Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 19. In quest'ottica, l'Unione dovrebbe impegnarsi per rafforzare la dimensione pubblica della ricerca e favorire forme più incisive di cooperazione istituzionale e interstatale – in forza del principio di sussidiarietà – evitando che le università siano ridotte a meri destinatari di fondi europei e preservando la loro autonomia quale presidio costituzionale e democratico.

affidato all'ANVUR, hanno finito per consolidare forme di eterodirezione, talora tali da incidere profondamente sulla stessa fisiologia dell'autogoverno accademico.

Ne emerge un quadro sistemico attraversato da una tensione strutturale: da un lato, l'autonomia universitaria, proclamata quale principio costituzionale e ritenuta presupposto imprescindibile della libertà della scienza e della didattica e, dall'altro, la sua concreta traduzione in un margine operativo ridotto, condizionato dalla scarsità delle risorse e dalla pervasività costante dell'indirizzo politico statale. In tale contesto, la crescente europeizzazione delle politiche universitarie aggiunge ulteriori livelli di complessità, imponendo di ricomporre l'interazione tra ordinamento interno e quadro sovranazionale in una prospettiva che garantisca, al tempo stesso, integrazione e salvaguardia dell'autonomia accademica.

3. Le tensioni irrisolte della disciplina del reclutamento accademico: quali margini per l'autonomia universitaria?

Come accennato, la disciplina del reclutamento accademico si colloca in quella dialettica irrisolta tra autonomia universitaria e controllo statale che ha attraversato l'intera evoluzione storica delle politiche di settore. Essendosi l'autonomia universitaria definita «con forme, fatte di "vuoti" e di "pieni", volta a volta differenti, […] la "storia" dei reclutamenti e delle loro tante discipline, con la pluralità dei modelli e delle ragioni che sono andate connotandoli, ben può dirsi racconti anche la "storia" delle differenti sorti conosciute dall'autonomia universitaria»[90].

Non sorprende, dunque, che anche la materia del reclutamento accademico sia stata oggetto di interventi normativi stratificati, privi di un disegno unitario e spesso animati più dall'esigenza contingente di rispondere a criticità emergenti che da una coerente visione sistemica. L'attuale assetto, infatti, costituisce l'esito di oltre trent'anni di riforme parziali, che hanno condotto a quella che è stata definita come la "polverizzazione" dei canali di reclutamento[91], trovandosi questi ultimi a essere disciplinati da un quadro normativo plurale e spesso incongruente, caratterizzato dal costante emendamento della legge n. 240 del 2010.

I diversi tentativi di intervento normativo si pongono dunque quale «specchio di quella continua tensione tra potere politico centrale e poteri accademici

[90] C. BARBATI, *Le autonomie universitarie nel caleidoscopio: il reclutamento accademico*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2016, p. 634.

[91] R. CALVANO, *I professori universitari: tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 9.

locali»[92], ove «proprio dalla debolezza dell'impianto normativo […] possono derivare significative ripercussioni sull'autonomia garantita o, come oggi sarebbe forse più corretto dire, concessa alle università»[93].

3.1. Le dinamiche del pre-ruolo…

Le accennate criticità si riscontrano innanzitutto nella disciplina di quella fase che segna l'ingresso nel percorso accademico[94], ovvero il c.d. pre-ruolo[95]. Quest'ultima, infatti, si presenta come un terreno normativamente frammentato, nel quale hanno convissuto – e in parte convivono tuttora – figure contrattuali eterogenee, esito di una stratificazione legislativa progressiva e disorganica che, nel tempo, si è sovrapposta alla legge n. 240 del 2010, modificandone le originarie connotazioni[96].

Ai fini della trattazione che si sta conducendo, particolare rilevanza assume la legge 29 giugno 2022, n. 79[97]. Tale intervento – frutto di una discussione

[92] B. RABAI, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit., p. 38.

[93] R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2021, p. 42.

[94] Per un puntuale approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 4.1 del contributo di L. CONTE in questo fascicolo.

[95] Nell'ottica di delineare compiutamente la fase della carriera accademica associata al pre-ruolo è stato osservato come «benché il dottorato di ricerca – alla luce delle disposizioni che lo regolano – sia anzitutto un percorso di formazione superiore, destinato al rilascio di un titolo di studio, è altrettanto vero che esso stesso configuri già una prima fase del percorso di ricerca individuale, con una certa autonomia scientifica, supportata dalla capacità di partecipazione a progetti e iniziative di ricerca, nonché ovviamente di proporre contributi per la pubblicazione. Simmetricamente, se l'ingresso nel "ruolo" è identificato solo con la presa di servizio in qualità di professore di seconda fascia (ossia quando si assume una posizione a tempo indeterminato), l'avvenimento davvero significativo ai fini del superamento della condizione precaria della vita dell'aspirante accademico, alla luce delle attuali procedure di reclutamento, finisce per collocarsi in un momento precedente. Tale momento può essere individuato nell'ingresso nella c.d. *tenure-track*, ossia in quella parte della carriera nella quale si è stati preliminarmente selezionati ai fini di un inserimento stabile nel corpo docente ed esistono procedure e tempistiche predeterminate, nonché requisiti conosciuti in anticipo, ai fini dell'ingresso in ruolo. È infatti allora che si acquisisce la ragionevole aspettativa di guardare all'attività accademica come prospettiva di vita (superando dunque gli elementi di maggiore precarizzazione della propria condizione). Aspettativa, per altro, suffragata da una serie di specifici indicatori regolatori (generali o a livello di singoli Atenei) e di *status* che confermano l'attrazione delle posizioni *tenure-track* in un segmento diverso dal pre-ruolo strettamente inteso» (G. PICCIRILLI, *La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 8, 2023, pp. 237-238).

[96] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a G. TARLI BARBIERI, *Le fonti della riforma del precariato universitario*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 8/2023, pp. 51-86.

[97] Che ha operato la conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recente "Misure per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di pubblica amministrazione e Università e ricerca".

pubblica di gran lunga antecedente alla sua adozione[98] – rappresenta infatti l'esito di una duplice sollecitazione derivante, da un lato, dall'interesse mostrato dal decisore politico verso la condizione del precariato universitario e, dall'altro, dalla necessità di attuare le priorità individuate dal PNRR[99].

Con riferimento al primo impulso, rilevante è l'indagine conoscitiva condotta dalla Settima Commissione del Senato sulla condizione studentesca e sul precariato nella ricerca universitaria, la quale ha avuto inizio nell'aprile del 2019 e si è conclusa nell'agosto del 2021. Specificatamente, la Commissione, nel documento conclusivo dell'indagine, ha messo in luce le principali criticità del sistema del pre-ruolo, evidenziando come il percorso successivo al dottorato risulti eccessivamente lungo e frammentato, caratterizzato da molteplici posizioni a tempo determinato, suscettibili di mancato rinnovo e spesso prive di tutele comparabili a quelle dei rapporti di lavoro subordinato[100]. Tra le priorità individuate, si segnalano, in particolare, la valorizzazione del titolo di dottore di ricerca, sia nell'ambito del reclutamento accademico sia sul mercato del lavoro, la radicale revisione dell'assegno di ricerca – definito "anello debole" del sistema nazionale di pre-ruolo, il cui «utilizzo abnorme e surrettizio […] ha indotto negli anni una pesante precarizzazione del sistema»[101] –, congiuntamente all'esigenza di rafforzare le tutele contrattuali e di consolidare il ciclo post-dottorato evitando frammentazioni e la rilevanza critica della figura del ricercatore a tempo determinato di tipo A (RTDa)[102]. È stata inoltre evidenziata, in chiave strategica, la possibilità di promuovere una «maggiore integrazione e osmosi, sia in termini di ricerca sia di personale, tra il sistema universitario e quello degli enti pubblici di ricerca»[103].

Un'ulteriore anticipazione dei contenuti della disciplina attuale emerge dalla proposta di legge di iniziativa parlamentare approvata alla Camera dei deputati a partire da un testo unificato adottato in Settima Commissione, il quale affrontava in maniera organica le diverse fasi del pre-ruolo universitario[104]. Per quanto concerne gli assegni di ricerca, il testo approvato alla Camera[105] introduceva modifiche circoscritte all'art. 22 della legge n. 240 del 2010, coerenti con quanto emerso dall'indagine conoscitiva del Senato, in particolare

[98] F. SINOPOLI, *Guardiamo la luna e non il dito. Considerazioni in merito al contratto di ricerca*, in *Menabò di etica ed economia*, 27 ottobre 2022.

[99] G. PICCIRILLI, *La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare*, cit., pp. 239 ss.

[100] A.S., XVIII leg., doc. XVII, n. 5, p. 75.

[101] Ivi, pp. 112-113.

[102] Ivi, pp. 112 ss.

[103] Ivi, p. 113.

[104] A.C., XVIII leg., VII Commissione, res. somm. 17 aprile 2021, pp. 23 ss.

[105] A.S. 2285, XVIII leg.

prevedendo l'obbligo del possesso del titolo di dottore di ricerca e la ridefinizione dei limiti temporali delle posizioni. Più incisive erano invece le modifiche relative alla posizione di ricercatore a tempo determinato, con la fusione delle tipologie RTDa e RTDb in un'unica figura contrattuale, combinando i requisiti della prima con la natura *tenure-track* della seconda.

Il secondo elemento propulsivo della riforma delle posizioni *post-doc* si rinviene nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. A differenza delle iniziative poc'anzi richiamate, la revisione dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010 non figura tra gli obiettivi immediatamente e chiaramente individuati dal piano: essa, infatti, non è esplicitata nella Decisione di esecuzione del Consiglio Ue relativa all'approvazione del Piano italiano e si presenta formulata in termini estremamente generici anche nell'allegato al PNRR contenente la descrizione delle riforme e degli investimenti, nonché la scansione di traguardi, obiettivi, indicatori e modalità di monitoraggio[106].

La definizione puntuale degli obiettivi della riforma si rinviene piuttosto a partire dai documenti redatti dal governo italiano e indirizzati alla Commissione europea con lo scopo di fornire una descrizione analitica delle singole *milestone* e dei relativi obiettivi. Il contenuto di maggiore interesse si colloca in corrispondenza della Riforma 1.1. della Missione 4, Componente 2, ove si palesa in modo esplicito la necessità per il Ministero dell'università e della ricerca di introdurre un percorso unico di *tenure-track* operante la fusione delle attuali figure di ricercatore a tempo determinato di tipo A e B, al contempo assicurando una più chiara progressione di carriera[107].

Seppur non immediatamente identificabili nei documenti principali del PNRR, gli obiettivi della riforma appaiono dunque delineati in modo chiaro e vincolante – stante l'obbligo di rendicontazione del raggiungimento del *target* entro il secondo trimestre del 2022 –, imponendo al legislatore nazionale un percorso sostanzialmente obbligato[108].

Il contenuto della legge 29 giugno 2022, n. 79 rappresenta dunque l'esito della convergenza delle spinte provenienti sia dal contesto nazionale che europeo. Sotto il profilo sostanziale, l'obiettivo dichiarato è quello di rafforzare le

[106] G. PICCIRILLI, *La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare*, cit., p. 243.

[107] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a R. MOSCATI, *L'università nel PNRR*, in *Il Mulino*, n. 3/2021, pp. 180 ss.

[108] D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 21 ss. Cfr. E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 99 ss.

garanzie e le tutele dei giovani ricercatori rispetto al regime previgente[109]. In quest'ottica, il nuovo contratto di ricerca prevede una durata minima biennale, congiuntamente a un trattamento economico e un sistema di tutele assimilabile a quello del lavoro subordinato. Contestualmente, viene eliminata l'obbligatorietà di quei percorsi intermedi necessari per l'accesso alle procedure di reclutamento per la figura di RTDb, mirando così ad anticipare l'accesso alla posizione di *tenure-track* già a ridosso del conseguimento del dottorato[110]. Più che di una piena unificazione delle figure di RTDa e RTDb, appare dunque che la legge abbia provveduto a un'abolizione della prima e a una modifica sostanziale della seconda, sfociata nella nuova figura del ricercatore *tenure-track* (RTT).

Le scelte operate sul piano normativo comportano riverberi rilevanti, non esenti da criticità sul piano pratico.

Rispetto, in particolare, alla figura del ricercatore a tempo determinato, «la conseguenza più evidente era la necessità di garantire la fase transitoria, che vedeva in servizio un numero considerevole di RTDa e di assegnisti, le cui posizioni, di colpo, non erano più necessarie per l'accesso alla *tenure-track*, e che anzi potevano vedersi "scavalcati" dalla generazione immediatamente più giovane»[111]. In quest'ottica, il legislatore ha introdotto meccanismi di carattere provvisorio, volti a prevedere regimi di favore per RTDa e assegnisti, con la finalità di agevolarne l'accesso al percorso di *tenure-track* – eventualmente abbreviandone la durata – e, al contempo, assicurare condizioni di equità e parità di opportunità rispetto ai candidati chiamati per la prima volta a confrontarsi con le procedure di reclutamento.

Per quanto concerne invece la sostituzione degli assegni di ricerca, l'elemento più rilevante è rappresentato dall'allungamento della durata minima della posizione del contrattista, accompagnato da un incremento significativo

[109] Per un approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 4.1 del contributo di L. CONTE in questo fascicolo.

[110] D. BRUNO, *La riforma del preruolo universitario: rilievi per il dibattito della XIX legislatura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 8/2023, p. 207, il quale osserva come la nuova disciplina «conduce a una riduzione della durata del preruolo accademico: il dottore di ricerca può partecipare direttamente alla selezione per il contratto da ricercatore *tenure track*, senza dover passare per posizioni intermedie; in alternativa, può concorrere per il contratto di ricerca […] e successivamente partecipare alla selezione per la posizione in *tenure track*». Secondo G. SERGES, *"Il mestiere più bello del mondo": la riforma della carriera accademica, tra "precariato" e "resilienza", nella lente del costituzionalista*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 8/2023, p. 11, si tratterebbe invece di una «posizione troppo ottimistica, dal momento che gli anni di assegno di ricerca o di Rtd-A precedentemente richiesti per poter accedere alla posizione da Rtd-B risultano non già "scomparsi" ma, semplicemente, assorbiti all'interno dei sei anni di durata del contratto da Rtt», tanto che «nel migliore dei casi, il tempo necessario per giugnere al ruolo di Professore associato sarà esattamente lo stesso mentre, nel peggiore, questo si allungherà […] di tre anni».

[111] G. PICCIRILLI, *La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare*, cit., p. 249.

del relativo costo, conseguentemente determinando una riduzione del numero complessivo delle posizioni attivabili a parità di risorse disponibili[112]. Nonostante la *ratio* dell'intervento normativo sia rinvenibile nell'anticipazione del momento della selezione, scoraggiando il protrarsi indefinito di forme contrattuali precarie, si presenta tuttavia il rischio di comprimere le opportunità di accesso per un numero più ampio di giovani studiosi, riducendo la platea dei potenziali ingressi. Ne deriva un delicato bilanciamento tra l'esigenza di contrastare la precarizzazione strutturale e il rischio di restringere ulteriormente i canali di ingresso alla carriera accademica, con possibili ricadute negative sul rinnovamento del sistema universitario.

Ulteriore aspetto critico della riforma non deriva dai suoi contenuti ma dal fatto che questi ultimi sono stati formalmente presentati come funzionali all'attuazione del PNRR, secondo una prassi ormai consolidata che prevede l'introduzione, negli alinea dei commi, di un esplicito richiamo alla riforma o all'investimento di riferimento del Piano, al fine di legittimare le modifiche apportate. Tuttavia, non sempre le disposizioni così introdotte corrispondono effettivamente a quanto richiesto dal PNRR, né risulta agevole distinguere ciò che rappresenta il raggiungimento di una *milestone* o di un *target* da ciò che viene piuttosto presentato come misura strumentale alla loro realizzazione. Quest'ultimo profilo appare particolarmente rilevante poiché le disposizioni considerate traguardi o obiettivi del Piano, una volta validate positivamente, sono soggette al c.d. divieto di *reversal*, in forza del quale «il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato»[113].

In questo contesto, sia le modifiche concernenti i ricercatori a tempo determinato, sia quelle riguardanti gli assegnisti di ricerca, sono state ricondotte all'attuazione del PNRR. Tuttavia, non trovando – come osservato – l'intervento sui contratti di ricerca alcun fondamento né nei documenti ufficiali del Piano, né nella relativa documentazione di supporto, è stato il legislatore, in sede di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022, ad auto-qualificare le disposizioni in materia di contratto di ricerca come attuative del PNRR, con una scelta non priva di ambiguità in ordine alla sua effettiva riconducibilità al divieto di *reversal*.

[112] N. PASTORE, *Inquadramento della riforma del precariato universitario all'interno della "storia delle riforme" dell'università e del reclutamento universitario*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 8/2023, p. 50.

[113] Art. 24, comma 3, regolamento n. 241 del 2021. Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del "nuovo metodo di governo"*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 4/2023, pp. 10 ss. e a L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 344 ss.

Tirando le fila di quanto osservato, se, da un lato, le pressioni interne – espressione delle istanze parlamentari e delle indagini conoscitive sul precariato – hanno contribuito a porre al centro dell'agenda politica la condizione dei giovani ricercatori, dall'altro, la dimensione esterna rappresentata dal PNRR ha operato come fattore dirimente, restringendo notevolmente la discrezionalità normativa e imponendo obiettivi e tempistiche definite[114]. Ne deriva un quadro ove le politiche europee appaiono esercitare una forte influenza sulla definizione degli strumenti e delle modalità caratterizzanti tutta la fase del pre-ruolo, la cui riforma mostra emblematicamente come gli aspetti inerenti al reclutamento universitario si traducano in variabili strettamente connesse alle priorità delle politiche pubbliche, in particolare quando queste sono sostenute da strumenti finanziari sovranazionali.

Questa trasformazione, pur presentandosi come funzionale al rafforzamento delle tutele e alla razionalizzazione dei percorsi di carriera, pone interrogativi non marginali sulla capacità delle università di determinare autonomamente le proprie strategie di reclutamento. L'impressione che se ne ricava è che l'autonomia universitaria si trovi oggi a operare entro confini sempre più ristretti, segnati dalla necessità di adeguamento a obiettivi esterni e alla logica della rendicontazione, con implicazioni di lungo periodo sulla stessa identità del sistema accademico nazionale. Appare dunque come, contrariamente alla previsione di cui all'art. 5 della Costituzione, secondo la quale la Repubblica «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» – norma che ben può essere riferita a tutti quei soggetti a cui la Carta riconosce sfere di autonomia normativa[115] –, ci si trovi oggi in un contesto in cui è l'autonomia universitaria a doversi adattare, con limitate possibilità di intervento, all'operato del decisore pubblico.

3.2. … e dell'accesso al ruolo

L'analisi della fase successiva della carriera universitaria non può che prendere avvio dalla riforma Gelmini[116], la quale, nel dichiarato obiettivo di promuovere

[114] Cfr. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, pp. 735-736; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 325-340; U. RONGA, *Indirizzo politico e negoziazione interistituzionale nel PNRR*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 3149-3165.

[115] G. TARLI BARBIERI, *Le fonti della riforma del precariato universitario*, cit., p. 85. In questo senso è inoltre possibile fare riferimento a N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *Il Foro Italiano*, 1990, p. 259.

[116] Per un approfondimento di carattere storico-giuridico sulla disciplina del reclutamento dei docenti universitari è possibile fare riferimento a P. ROSSI, *Stato giuridico, reclutamento ed evoluzione della docenza universitaria (1975-2015)*, in *RT. A Journal on Research Policy & Evaluation*, n. 1, 2016,

il merito e garantire criteri di trasparenza e imparzialità – anche alla luce del clima di sfiducia che caratterizzava le istituzioni accademiche, accentuato dalle inchieste giudiziarie relative a prassi distorsive interne al sistema[117] –, ha introdotto un meccanismo di selezione bifasico dei docenti universitari, caratterizzato da due momenti distinti. Il primo è volto ad attestare la qualificazione scientifica dei candidati di prima e seconda fascia tramite l'attribuzione di un'abilitazione scientifica nazionale ed è rimessa alla valutazione di una Commissione nazionale, mentre, il secondo è funzionale alla procedura di c.d. chiamata dei professori universitari ed è rimessa alle scelte dipartimentali dei differenti Atenei.

Soffermandosi sul primo passaggio, l'art. 16 della legge n. 240 del 2010 demanda allo strumento regolamentare la definizione delle modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione scientifica, prevedendo inoltre che questo predisponga l'attribuzione dell'abilitazione con giudizio motivato espresso sulla base di criteri e parametri predefiniti da una Commissione nazionale di durata biennale istituita per ciascun settore concorsuale e i cui membri sono commissari eletti mediante sorteggio da un elenco di professori ordinari. Dal testo della norma traspare dunque come la riforma sia «intervenuta su due fra gli aspetti da sempre più dibattuti e qualificanti delle discipline di cui sono stati oggetto i tanti e diversi reclutamenti, vale a dire sul "chi" sia legittimato a effettuare le valutazioni di qualificazione scientifica dei candidati ai ruoli accademici e in base a "quali criteri"»[118].

Quanto alla selezione dei commissari, si coglie la volontà del legislatore di contrastare il localismo dei reclutamenti mediante l'introduzione di un filtro statale, che priva la comunità scientifica della piena titolarità della scelta.

Alla procedura di sorteggio possono accedere esclusivamente i professori ordinari che abbiano presentato apposita domanda di inserimento nel relativo elenco e che risultino in possesso di un *curriculum* scientifico valutato dall'ANVUR come conforme ai criteri orientativi previsti per il conferimento dell'abilitazione alla prima fascia, ovvero a criteri di più elevata selettività rispetto a quelli richiesti ai candidati, in conformità a quanto stabilito dall'art. 6, comma 4, del d.P.R. 4 aprile 2016, n. 95, in questo modo divenendo anche la scelta degli stessi commissari oggetto di dinamiche di eteroregolazione.

pp. 1-14, il quale riporta inoltre i dati relativi al numero di ricercatori e professori associati e ordinari reclutati negli anni e la loro età media.

[117] Cfr. S. SICCARDI, *La prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza nel mondo dell'Università e della ricerca*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 1-25.

[118] C. BARBATI, *Le autonomie universitarie nel caleidoscopio: il reclutamento accademico*, cit., p. 636.

Con il d.m. n. 120 del 2016, adottato ai sensi dell'art. 16 della legge n. 240 del 2010, previo parere dell'ANVUR e del CUN, il legislatore ha inteso rafforzare l'obiettivo di selezionare i candidati più meritevoli, stabilendo non solo criteri e parametri, ma anche indicatori di attività scientifica, già introdotti dal d.m. n. 76 del 2012. Diversamente da quest'ultimo – che, come chiarito da un intervento ministeriale, ne ammetteva una derogabilità motivata[119] – la nuova disciplina attribuisce loro natura inderogabile, prevedendo che l'abilitazione possa essere conferita esclusivamente a chi ne soddisfi le condizioni, così trasformandoli in veri e propri requisiti di ammissibilità. In questo modo, il legislatore non si limita a fornire linee guida alle Commissioni, orientandone il giudizio, ma interviene in modo diretto nelle dinamiche della procedura di valutazione, incidendo sulla fisionomia del processo di reclutamento.

Ai commissari e ai candidati è dunque richiesto di presentare una produzione scientifica conforme a parametri rigidamente predeterminati in sede regolamentare, trasformati in valori-soglia, di natura essenzialmente quantitativa. Il d.m. 29 luglio 2016, n. 602 ha infatti tradotto il giudizio sulla qualità scientifica in un insieme di indici numerici – e.g. numero di articoli, contributi in volume, monografie, pubblicazioni su riviste di classe A – computati entro periodi temporalmente prefissati e destinati a misurare la produttività scientifica. Ne deriva un modello valutativo che subordina l'attività di ricerca a forme di espressione e diffusione normativamente riconosciute, rendendo marginali o irrilevanti quelle tipologie di produzione prive di formale legittimazione, al contempo facendo sorgere il rischio di trasformare gli strumenti pensati per la valutazione della ricerca in obiettivi da perseguire, conseguentemente determinando un'eterogenesi dei fini[120].

In quest'ottica, l'abilitazione si configura quale ambito in cui si realizza una significativa compressione dell'autonomia scientifica dell'università. I criteri, i parametri e, in particolare, gli indicatori che vincolano i procedimenti di abilitazione incidono direttamente sul "diritto di valutare" e sul "diritto di essere valutati", riducendo non soltanto lo spazio lasciato alla discrezionalità tecnico-scientifica delle Commissioni e al relativo esercizio responsabile, ma assumendo, per la loro natura vincolante, anche la funzione di limiti alla libertà della ricerca costituzionalmente garantita[121].

Con riguardo alla seconda fase del procedimento di reclutamento, l'impianto normativo si caratterizza per la sua essenzialità. L'art. 18 della legge n.

[119] Il riferimento è alla lettera del 21 settembre 2012, con cui l'allora Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Francesco Profumo, aveva risposto al Presidente del CUN, a seguito della mozione approvata dall'adunanza del 12 settembre 2012.

[120] A. BANFI, *Apples and oranges? Spunti per una discussione sulla valutazione della ricerca nelle scienze umane e sociali*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2012, pp. 9 ss.

[121] C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., p. 82.

240 del 2010 affida infatti agli Atenei – mediante regolamento adottato ai sensi della legge n. 168 del 1989 – la disciplina delle procedure di chiamata dei professori di prima e di seconda fascia, imponendo tuttavia il rispetto di parametri generali – quali i principi della Carta europea dei ricercatori –, nonché di alcuni criteri a contenuto prevalentemente procedurale. Tra questi, si annoverano l'obbligo di pubblicità del bando, l'individuazione dei settori concorsuali, l'ammissione di candidati in possesso di abilitazione scientifica nazionale o titoli equipollenti, il divieto di partecipazione in caso di rapporti di parentela, e, infine, la necessità di una valutazione comparativa delle pubblicazioni, del *curriculum* e dell'attività didattica dei candidati. In tal modo, la normativa si arresta a una regolazione di cornice, lasciando agli Atenei un margine significativo di determinazione, ma al contempo circoscritto entro vincoli formali che riflettono la persistente tensione tra autonomia statutaria e istanze di controllo statale nella gestione del reclutamento accademico.

La disposizione prevede che l'accesso alla procedura di chiamata sia aperto agli studiosi in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale per il settore concorsuale rispetto al quale è stata aperta la procedura o per uno dei settori ricompresi nel medesimo macrosettore. A tal fine, ai sensi dalla lettera a) del primo comma dell'art. 18, nel bando deve essere specificato il settore concorsuale e «un eventuale profilo esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari».

Spetta al dipartimento la formulazione della proposta di chiamata, che deve essere approvata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima fascia – nel caso di chiamata di ordinari – ovvero dei professori di prima e di seconda fascia – nel caso di chiamata di associati. Tale proposta, a sua volta, acquista efficacia soltanto a seguito della delibera del Consiglio di amministrazione, cui è rimessa la decisione finale.

La disciplina di cui all'art. 18 della legge n. 240 del 2010 solleva, dunque, una questione cruciale circa i limiti e la portata dell'autonomia universitaria nel reclutamento del personale docente. Se, da un lato, la norma riconosce agli Atenei un significativo margine di discrezionalità nella fase della chiamata, dall'altro lato tale libertà rischia di tradursi in un'eccessiva eterogeneità delle prassi applicative, che finisce per incrinare i principi di uniformità, imparzialità e trasparenza che dovrebbero presidiare ogni procedura concorsuale.

In quest'ottica, quella «sorta di "garanzia nazionale" per la selezione dei professori di prima e di seconda fascia, assicurata dal previo conseguimento di un'abilitazione scientifica nazionale conferita in base a criteri, parametri e indicatori che limitano, con la forza delle regole normativamente stabilite, l'autonomia scientifica, lascia dunque il posto, nella fase conclusiva del provvedimento, a un'autonomia libera anche da limiti capaci di circoscrivere, unifor-

mandole, le modalità e le procedure di scelta di chi immettere nei ruoli accademici»[122]. Ne deriva una forma di autonomia senza responsabilità, che rischia di tradursi in scelte non sempre comparabili tra loro, minando l'uniformità di trattamento dei candidati e la certezza del quadro giuridico.

Ulteriore elemento di criticità che si inserisce nella medesima dinamica è rappresentato dalla previsione di un elenco aperto di abilitati, privo di soglie numeriche capaci di correlare il numero dei soggetti idonei alle effettive procedure di reclutamento programmabili a livello nazionale. Tale meccanismo, aggravato dall'allungamento della durata della validità dell'abilitazione – passata progressivamente da sei a undici anni – produce un duplice effetto: da un lato, deresponsabilizza le Commissioni nazionali, chiamate a rilasciare un titolo non sempre ancorato a concrete possibilità di chiamata; dall'altro, alimenta una platea crescente di soggetti formalmente idonei ma sostanzialmente esclusi, cui si crea un'aspettativa spesso irrealistica di reclutamento, con il risultato di protrarre nel tempo condizioni di precarietà accademica e di marginalità istituzionale[123].

In questa tensione si riflette, ancora una volta, il tratto storico della *governance* universitaria italiana: l'oscillazione costante tra spinte centralizzatrici, tese a limitare l'autogoverno degli Atenei in nome di un controllo pubblico più stringente, e aperture formalmente garantiste, che lasciano spazi ampi di autonomia, ma spesso senza un adeguato apparato di regole comuni. È all'interno di questa dialettica irrisolta che si colloca la disciplina del reclutamento accademico, evidenziando come l'autonomia universitaria rischi, se non accompagnata da strumenti di responsabilizzazione, di trasformarsi in un fattore di disomogeneità.

Non di rado sono gli stessi vincoli normativi a costituire fattori di differenziazione tra gli Atenei, come si evince dai limiti imposti alle università statali in ordine al contenimento della spesa per il personale, tra i quali assume rilievo paradigmatico lo strumento dei c.d. punti organico. Questi ultimi, originariamente introdotti quale mera unità amministrativa di conto finalizzata alla misurazione dei costi del personale, a seguito dell'adozione del d.m. 22 ottobre 2012, n. 297 hanno assunto funzione più complessa, configurandosi quale misura corrispondente al valore medio annuale relativo alla redistribuzione dei professori ordinari negli Atenei statali. Sulla base di tale parametro viene determinato il coefficiente delle assunzioni delle università statali, ottenuto combinando il numero delle cessazioni con i pesi o coefficienti attribuiti alle diverse qualifiche accademiche, secondo un criterio di proporzionalità definito dal Mi-

[122] Ivi, p. 84.
[123] R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, cit., p. 54.

nistero, il quale provvede all'assegnazione dei punti organico base e, in presenza delle condizioni di virtuosità individuate dal d.lgs. n. 49 del 2012, dei punti organico premiali[124].

Proprio in relazione a tale meccanismo, il Consiglio di Stato ha chiarito che la distribuzione dei punti organico costituisce la concreta esplicitazione del potere attribuito al Ministero dalla legge, volto a individuare gli strumenti idonei a dare attuazione alle norme generali e ai principi da essa sanciti, garantendo coerenza tra le politiche di controllo della spesa e la gestione dei bilanci degli Atenei statali[125]. In tal senso, l'uso dei punti organico non rappresenta un mero calcolo amministrativo, ma uno strumento normativamente previsto che traduce in termini operativi gli obiettivi di efficienza e razionalizzazione alla base della volontà legislativa, di fatto limitando l'autonomia degli Atenei statali.

Rispetto al quadro normativo delineato occorre tuttavia rilevare come sia attualmente in discussione al Senato una riforma della procedura di reclutamento che appare discostarsi significativamente dal modello di cui alla legge n. 240 del 2010. In particolare, sulla scorta della «crescente disomogeneità del sistema ASN tra i singoli Atenei, verificatasi nel corso degli ultimi anni, che ha comportato, tra l'altro un'asimmetria nelle procedure di giudizio e di valutazione degli aspiranti docenti nel territorio nazionale e ha dato luogo a numerosi contenziosi, con un aggravio dei procedimenti e dei costi anche a spese della finanza pubblica»[126], il disegno di legge n. 1518 prevede la soppressione dell'istituto dell'abilitazione scientifica nazionale[127]. In luogo di quest'ultima, l'ammissione alle procedure di chiamata di prima e di seconda fascia, oltre che dei ricercatori a tempo determinato, è subordinata al possesso di determinati requisiti attinenti alla produttività del candidato e alla sua qualificazione scientifica – diversi per le funzioni di professore ordinario e associato –, individuati, su proposta dell'ANVUR e sentito il CUN, dal Ministero dell'università e della ricerca per ciascun gruppo scientifico-disciplinare. La verifica del possesso dei requisiti richiesti – autocertificati dai candidati – spetta alle Commissioni locali titolari delle singole procedure di reclutamento, rispetto alle quali vengono previsti alcuni vincoli nella formazione, «indicando una serie di requisiti qualitativi e di equilibrio di genere, nonché finalizzati alla rotazione tra i professori

[124] Cfr. P. ROSSI, *Il punto organico: una storia italiana*, in *RT. A Journal on Research Policy & Evaluation*, n. 3/2015, pp. 1-7. Per un approfondimento sul punto si rimanda altresì al paragrafo 3 del contributo di M. CAVINO in questo fascicolo.

[125] Consiglio di Stato, Sez. VI, pronuncia n. 1410 del 2018.

[126] Relazione tecnica d.d.l. S. 1240, p. 1.

[127] Per una lettura fortemente critica del disegno di legge, si rinvia al parere espresso dalle associazioni scientifiche di Area 10 e di Area 11, disponibile all'indirizzo: https://www.roars.it/riforma-del-reclutamento-parere-delle-aree-10-e-11/.

chiamati a farne parte, ai quali si aggiunge l'individuazione di una serie di categorie escluse al fine di elevare la qualità dei procedimenti di selezione»[128].

Il disegno di legge prevede inoltre che le procedure di chiamata richiedano lo svolgimento di una discussione pubblica, volta a valutare non solo le pubblicazioni scientifiche dei candidati, ma anche le loro esperienze didattiche e le modalità con cui queste sono state condotte. Questa previsione appare rispondere all'esigenza di rafforzare la trasparenza delle procedure e di promuovere forme di responsabilizzazione dei dipartimenti, già investiti, in base alla normativa vigente, del potere decisionale sulla proposta di chiamata.

Parallelamente, il disegno di legge adotta il principio secondo cui la scelta del candidato più meritevole spetta in via esclusiva alla Commissione giudicatrice, nominata secondo i criteri di armonizzazione richiamati. In tal modo si intende garantire che la selezione premi effettivamente il merito riconosciuto dalla comunità scientifica di riferimento, evitando che le Commissioni si limitino a formulare graduatorie aperte o rose di candidati idonei, con conseguente eccessiva discrezionalità rimessa ai dipartimenti nella fase della proposta di chiamata.

Nel nuovo assetto, al tradizionale modello di controllo centralizzato caratterizzante la disciplina attuale, che lascia poi alle università piena libertà nella gestione delle procedure selettive, si sostituisce un meccanismo misto, ove il livello centrale fissa preventivamente requisiti e criteri generali, mentre alle Commissioni giudicatrici locali spetta la conduzione delle procedure concorsuali per la chiamata dei professori di prima e seconda fascia. Tale decentramento appare – quantomeno in linea teorica – bilanciato dall'imposizione di regole sulla composizione e sul funzionamento delle Commissioni, con l'effetto di introdurre strumenti di armonizzazione e coordinamento delle pratiche di reclutamento a livello di Ateneo. Gli interventi di armonizzazione mirano così a intervenire su diversi piani, assicurando un coordinamento sistemico senza annullare le specificità operative dei singoli Atenei. L'obiettivo perseguito è duplice: da un lato, attenuare le disomogeneità tra università che hanno storicamente generato contenziosi e, dall'altro, garantire che l'accesso ai ruoli avvenga ovunque sulla base di requisiti minimi condivisi, ulteriormente rafforzati dall'obbligo di colloquio sui titoli dei candidati.

In definitiva, il disegno di legge si propone come modello in grado di salvaguardare l'autonomia universitaria costituzionalmente garantita, al contempo valorizzandone la componente della responsabilità, sopperendo alle criticità sottese dalla normativa attualmente in vigore[129]. Al fine di «responsabilizzare

[128] d.d.l. S. 1240, p. 7.
[129] Ivi, p. 7.

concretamente gli Atenei circa le rispettive politiche di reclutamento»[130], la disciplina sottolinea il ruolo centrale della valutazione dei docenti e ricercatori di nuova assunzione rispetto alla distribuzione della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario, nonché del contributo destinato agli Atenei non statali[131]. Il legislatore ha inteso delineare un sistema di tipo incentivante, volto a premiare le università che dimostrino di aver selezionato candidati capaci di incidere positivamente sulla qualità complessiva delle attività istituzionali. In quest'ottica, particolare rilievo assumono gli indicatori di produttività scientifica, le pubblicazioni e, più in generale, l'attività accademica svolta nei primi anni successivi all'assunzione, che divengono parametro di misurazione *ex post* dell'efficacia delle scelte di reclutamento operate dai singoli Atenei.

In conclusione, dall'analisi condotta emerge come, anche rispetto a questa fase della carriera accademica, le politiche pubbliche abbiano progressivamente ridefinito i margini dell'autonomia universitaria, incidendo in modo significativo sul governo del reclutamento e della carriera accademica. La riforma Gelmini, con l'introduzione dell'abilitazione scientifica nazionale e dei criteri vincolanti, ha rappresentato una tappa paradigmatica di questa trasformazione: l'autonomia delle università è stata compressa in nome di uniformità, trasparenza e merito, mentre la fase di chiamata dei docenti, pur conservando spazi discrezionali, resta vincolata da regole di cornice che limitano la possibilità di una gestione pienamente autonoma.

Questa dinamica si inserisce in un quadro più ampio, già evidenziato nel paragrafo precedente, in cui l'autonomia universitaria viene continuamente mediata da spinte interne ed esterne. Ne deriva un modello in cui le decisioni di reclutamento non sono più il risultato esclusivo dell'autoregolazione accademica, ma l'esito di un intreccio tra vincoli nazionali, standard di valutazione centralizzati e priorità sovranazionali.

Il disegno di legge in discussione al Senato cerca di rispondere a questa tensione proponendo un sistema ibrido: per un verso mantiene criteri e requisiti comuni mentre, per altro verso, valorizza la responsabilizzazione delle Commissioni locali e dei dipartimenti, introducendo strumenti di armonizzazione e di valutazione *ex post*. In tal modo si tenta di conciliare la tutela costituzionale dell'autonomia universitaria con la necessità di uniformità, trasparenza e valorizzazione del merito, correggendo alcune criticità del modello attuale, tra cui la deresponsabilizzazione delle Commissioni nazionali e l'eterogeneità delle pratiche di chiamata.

[130] *Ibid.*
[131] Per un approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 2 del contributo di M. Cavino.

4. La valutazione della ricerca come strumento regolatorio

La valutazione predisposta ai fini del conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale non esaurisce le forme di controllo esterno a cui è sottoposta l'attività di ricerca, piuttosto rappresentando un segmento di un quadro più ampio nel quale la valutazione si configura come strumento centrale delle politiche pubbliche in materia universitaria.

La valutazione della ricerca, lungi dal costituire mero meccanismo di monitoraggio, si qualifica infatti come vero e proprio dispositivo regolatorio di natura sistemica. Non solo rileva la qualità della produzione scientifica, ma orienta le scelte organizzative, didattiche e finanziarie degli Atenei, assumendo il ruolo di criterio per la distribuzione delle risorse e per la legittimazione delle carriere accademiche[132].

Congiuntamente all'autonomia e alla responsabilità, la valutazione si configura come principio fondate del modello organizzativo tanto delle istituzioni accademiche quanto dell'intero sistema della ricerca costituzionalmente configurato, fondato sulla considerazione che «non c'è insegnamento e ricerca scientifica non strumentale senza autonomia, non c'è autonomia senza responsabilità, non c'è responsabilità senza valutazione dei risultati raggiunti»[133]. Ne deriva, conseguentemente, che le modalità attraverso le quali la valutazione è condotta sono suscettibili di incidere negativamente sull'autonomia degli Atenei laddove la stessa «non fosse utilizzata quale strumento finalizzato alla responsabilizzazione dei suoi destinatari e al miglioramento delle prestazioni»[134], ma quale mezzo per «rendere socialmente controllabili le organizzazioni, le attività e gli attori organizzativi»[135].

Al fine di comprendere in che misura e con quali modalità la valutazione operi come strumento di responsabilizzazione coerente con il dettato costituzionale, appare necessario, proprio partendo da quest'ultimo, interrogarsi sulle determinazioni politiche che ne qualificano l'operatività normativa, valutandone le eventuali ripercussioni sui margini dell'autonomia universitaria.

Il fondamento costituzionale della valutazione deve essere rintracciato a partire dalle norme costituzionali inerenti alla ricerca scientifica.

[132] Cfr. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 97 ss.; E. VIVALDI, *Libertà di ricerca scientifica e valutazione: limiti e prospettive*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., pp. 91 ss.; AA.VV., *Perché la valutazione ha fallito. Per una nuova Università pubblica*, Morlacchi Editore, Borgoriccio, 2023.

[133] F. MERLONI, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, cit., p. 609.

[134] R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema della* governance *dell'università italiana*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2024, p. 8.

[135] M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2014, p. 314.

Dalla lettura congiunta dell'art. 9, primo comma, – il quale assegna alla Repubblica il compito di promuovere la ricerca scientifica e tecnica – e dell'art. 33, primo comma, della Carta – il quale proclama la libertà della scienza e del suo insegnamento – emerge la natura complessa della libertà della ricerca scientifica. Invero, le due norme «istituiscono fra Stato e scienza un rapporto nuovo fatto di coesistenza dell'obbligo positivo fissato nell'art. 9 e del dovere negativo posto nell'art. 33»[136]. La libertà della ricerca si configura, per un verso, come libertà negativa, in quanto garanzia contro le indebite ingerenze, mentre, per altro, quale libertà positiva[137], poiché richiede condizioni materiali e strumentali adeguate per il suo esercizio[138] che solamente l'intervento pubblico può assicurare mediante un *facere* istituzionale[139]. Conseguentemente, la libertà della scienza non può essere ricondotta univocamente né alla dimensione del diritto individuale né a quella del diritto sociale, ma si qualifica piuttosto come posizione giuridica composita[140], dotata di una garanzia costituzionale rafforzata e il cui luogo privilegiato di espressione è rappresentato dalle università[141].

Proprio la collocazione istituzionale della libertà scientifica impedisce che essa possa trasformarsi in un ambito autoreferenziale, impermeabile a ogni forma di controllo o valutazione esterna[142]. Al contrario, la libertà della scienza comporta in sé un intrinseco dovere di responsabilità, che si articola su un duplice piano: da un lato, verso la comunità accademica, quale garante della qualità e dell'integrità della ricerca; dall'altro, verso la collettività, che attraverso la

[136] M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, in *Rivista Trimestrale di Dirotto Pubblico*, n. 2/1972, p. 751.

[137] F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 361.

[138] M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Rivista Trimestrale di Dirotto Pubblico*, 1966, pp. 16 ss. Per un approfondimento sul punto è inoltre possibile fare riferimento a F. RIMOLI, *Le libertà culturali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 906 ss.

[139] A. ORSI BATTIGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990, p. 90 ss.

[140] F. MERLONI, *Autonomia e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 364 ss.

[141] G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VI, Utet Giuridica, Milano, 2015, pp. 417 ss. Cfr. E.M. MADAMA, F. RIGANO, *Appunti sul diritto costituzionale delle Università all'Autonomia*, in G. MATUCCI, F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 203 ss.

[142] G. GRASSO, *Autonomia universitaria, senza responsabilità? Spunti dall'esperienza costituzionale italiana*, in *Consulta online*, n. 3/2016, pp. 400 ss. Sul punto è inoltre possibile fare riferimento a L. ELIA, *Il dibattito dottrinale*, in *Universitas. Studi e documentazione di vita universitaria*, n. 1/1990, pp. 34-41.

Repubblica è chiamata non solo a promuoverla e sostenerla, ma anche a pretenderne un esercizio responsabile[143]. In questa prospettiva, autonomia e responsabilità si presentano come elementi inscindibili: l'una non può realizzarsi senza l'altra, pena la riduzione della libertà scientifica a privilegio corporativo o, al contrario, a mera funzione eterodiretta.

La valutazione della ricerca si configura dunque quale strumento cruciale per rendere effettiva la responsabilità connessa alla libertà scientifica, orientando l'allocazione di risorse e dando attuazione al compito costituzionale di promozione sancito dall'art. 9 della Carta. Proprio in ragione di questa funzione risulta imprescindibile una definizione accurata dei suoi meccanismi, affinché non si riduca a un apparato burocratico fine a sé stesso o a un modello aziendalista estraneo alla logica costituzionale del sapere, ma costituisca condizione di pieno esercizio per la libertà scientifica, e non un suo limite[144].

In quest'ottica, occorre ora soffermarsi su come le politiche pubbliche abbiano trasposto il principio della valutazione nelle disposizioni normative, interrogandosi sulla capacità di queste ultime di adempiere alla funzione costituzionalmente allocata alla valutazione, così rafforzando non solo la libertà scientifica ma la stessa autonomia universitaria, oppure se si sia assistito a un "offuscamento nella legislazione" della libertà accademica[145], in questo modo determinando un *vulnus* per la stessa autonomia universitaria.

Discostandosi da una concezione di valutazione immanente alla ricerca[146], la legge n. 240 del 2010 ne abbraccia una nozione funzionale esterna – "imprenditorializzandola" [147] – che, al fine di incentivare la qualità e l'efficienza del sistema, è in grado di «produrre direttamente effetti a rilevanza esterna e perciò assoggettata a regole non solo procedurali ma anche sostanziali che ne orientano l'esercizio, traducendola in operazioni equivalenti a verifiche, accertamenti, certificazioni di conoscenze»[148].

In quest'ottica, la valutazione, intesa quale "attività-funzione", si articola su un duplice versante: da un lato, nella predisposizione dei parametri attraverso i quali essa viene condotta e, dall'altro, nella verifica del loro rispetto, congiuntamente alla determinazione dei risvolti, premiali o sanzionatori, che ne deri-

[143] G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, cit., p. 417.

[144] F. RIMOLI, *Le libertà culturali*, cit., pp. 908 ss.

[145] R. CALVANO, *Riforma del ruolo del ricercatore universitario a tempo determinato: tra libertà e principio di eguaglianza*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo speciale n. 8/2023, pp. 115 ss.

[146] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a C. BARBATI, *La valutazione "in cerca" di regole*, in *Astrid rassegna*, 2012.

[147] Cfr. C. PINTO, *Valutare e punire. Una critica della cultura della valutazione*, Cronopio, Napoli, 2012; R. CICCARELLI, *Valutare e punire: Anvur, Invalsi e altri acronimi. Come la valutazione crea bolle speculative a partire dalla ricerca scientifica*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2013, pp. 149 ss.

[148] C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., p. 43.

vano, con la conseguenza che essa si configura come strumento di governo mediante cui orientare l'incentivazione della qualità e dell'efficienza, assunte a obiettivi centrali delle politiche universitarie.

Rispetto al primo versante, nel tentativo di conferire un significato giuridicamente definito a concetti che, sul piano linguistico, appaiono sostanzialmente sinonimici, il d.m. n. 76 del 2012[149] ha introdotto una tripartizione tra criteri, parametri e indicatori della valutazione, qualificando i primi come elementi suscettibili di giudizi qualitativi, i secondi come grandezze suscettibili di quantificazione e assegnando agli ultimi la funzione di strumenti operativi per la misurazione dei parametri.

In questo modo, la valutazione della ricerca viene progressivamente ricondotta al terreno, solo apparentemente più sicuro[150], della misurazione quantitativa, assumendo l'oggettività come presupposto e, al tempo stesso, come risultato del procedimento valutativo[151].

Nella medesima logica si inserisce la divisione della ricerca scientifica in settori c.d. bibliometrici e non bibliometrici, ove ai primi appartengono i saperi suscettibili di misurazione d'impatto attraverso indici consolidati in sedi anche sovranazionali mentre, ai secondi, la ricerca di strumenti valutativi oggettivi ha condotto il legislatore e l'ANVUR a predisporre indicatori *ad hoc*, ridefinendo in termini normativi i tratti stessi della "scientificità" delle pubblicazioni[152].

Per questi ultimi, con delibera n. 50 del 2012, l'Agenzia ha istituito gruppi di lavoro composti da docenti universitari e studiosi italiani e stranieri, incaricati di elaborare metodologie per la classificazione delle riviste e dei libri, nonché di istruire le relative procedure. È stato tuttavia osservato criticamente come l'assenza, in questi ultimi, di una rappresentanza effettiva delle diverse autonomie universitarie possa tradursi nel rischio che la valutazione diventi

[149] Confermato e precisato dai successivi decreti n. 120 del 2016 e n. 589 del 2018.

[150] F. RIMOLI, *Università, ricerca, cultura: considerazioni brevi su una lunga agonia*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 5. In particolare, l'Autore rileva come «L'università non produce bulloni, come sembrano ritenere i legislatori e i governi di questi ultimi anni, ma formazione e cultura per uomini e donne che dovrebbero compiere in essa la loro *Bildung*, diventando adulti indipendenti e consapevoli. E la cultura deve saper misurare, ma anche non farsi misurare, tanto meno con presunti criteri di "qualità" più o meno meccanici, che sono comunque in sé, inevitabilmente, frutto di una concezione ideologica parziale, e in quanto tale opinabile se affermata come oggettiva e assiologicamente dirimente in un contesto plurale».

[151] D. BORELLI, *La "grande trasformazione" dell'università italiana*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2018, pp. 1 ss.

[152] C. DEBERNARDI, E. PRIORI, M. VIOLA, *Reclutamento accademico: come tutelare il pluralismo epistemico? Un modello di simulazione ad agenti*, in *Sistemi Intelligenti*, n. 1/2021, pp. 197 ss.

strumento orientato a favorire opzioni specifiche, frutto del dialogo che il decisore intrattiene solo con alcuni interessi, in particolare con quelli maggiormente in grado di instaurare una prossimità con l'organo valutatore[153].

A tale dinamica si aggiunge la tendenza a replicare, per i settori non bibliometrici, indicatori modellati su quelli bibliometrici, alimentando un processo di omologazione che non sempre si concilia con la specificità epistemologica delle diverse discipline e che condiziona fortemente l'attività dei docenti, disincentivando l'adozione di processi innovativi e creativi che «costituiscono l'essenza del fare scienza»[154].

In questa prospettiva, il quadro normativo consegna alla valutazione il potere di incidere non soltanto sui risultati della ricerca, ma anche sulle forme stesse della sua produzione e diffusione, imponendo automatismi derivanti dal ricorso a indicatori e parametri standardizzati[155]. L'aspirazione all'oggettività, così configurata, finisce per ridefinire lo statuto dell'autonomia scientifica e, con esso, della stessa libertà di ricerca[156], nella misura in cui i margini di autodeterminazione vengono compressi a vantaggio di una regolazione esterna ove «l'incentivo a uniformarsi agli standard diventa una tentazione irresistibile, prevalente su ogni aspirazione di dire qualcosa di innovativo se non di originale»[157].

Con riferimento al secondo versante della valutazione, concernente la verifica dei parametri e dei criteri individuati, un ruolo centrale è affidato all'ANVUR, istituita – come anticipato – dall'art. 2, comma 138, del d.l. n. 262 del 2006[158]. La finalità della sua creazione va rintracciata nell'esigenza di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità della ricerca universitaria, al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia ai programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca.

[153] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento a C. BARBATI, *Alla ricerca dei criteri di scientificità delle pubblicazioni*, in G. CONTE (a cura di), *Evoluzione e valutazione della ricerca giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, pp. 41-52.

[154] F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2018, p. 164.

[155] Per un approfondimento sul punto si rimanda al paragrafo 3 del contributo di N. VINAI in questo fascicolo.

[156] S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione, viva la valutazione!*, in *Il Mulino*, n. 1/2013, p. 76, ove l'Autore rileva come i ricercatori abbiano iniziato a ricercare e presentare i propri risultati in funzione delle misurazioni. Cfr. C. CASCIONE, *La valutazione della ricerca giuridica*, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 3/2011, pp. 657 ss.

[157] C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà di scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, p. 10, ove l'Autore osserva inoltre come «incasellare la valutazione dentro gabbiette di giudizi preconfezionati con scelte limitate a mere oscillazioni percentuali significa insinuare dentro la comunità scientifica il germe dell'autodissoluzione».

[158] Per un approfondimento sul punto è possibile fare riferimento ad A. MARI, *L'agenzia nazionale di valutazione del sistema dell'Università e della Ricerca*, cit., pp. 384 ss. e al contributo di M. Malvicini in questo fascicolo.

Una prima constatazione di rilievo discende dallo *status* istituzionale dell'Agenzia. Se, a un esame iniziale, quest'ultimo sembra conformarsi a quello di un'autorità indipendente (come emerge, ad esempio, dalle disposizioni concernenti i requisiti che i suoi componenti devono possedere e dalle norme sull'incompatibilità), la sottoposizione della stessa alla vigilanza del Ministero, così come la scelta dei membri operata da quest'ultimo congiuntamente alle spese e al trattamento economico, appare piuttosto qualificarla come agenzia governativa. Ad avvallare questa impostazione si pone anche la considerazione che l'ANVUR, «proprio a causa della mancanza dei requisiti d'indipendenza, non rientra nell'*European Association of Quality Agencies in Higher Educatio* (Enqua), organizzazione di riferimento a livello europeo, anche se ambisce ad operare in coerenza con le migliori prassi di valutazione dei risultati a livello internazionale»[159].

Ne deriva come il sistema valutativo italiano non si collochi in una prospettiva di terzietà, restando piuttosto ancorato a logiche di indirizzo politico. In quest'ottica, il rischio che la valutazione assuma la forma di uno strumento di eterodirezione invece che di responsabilizzazione implica ricadute dirette sull'autonomia universitaria, che viene così esposta alle priorità mutevoli della politica.

Tali criticità appaiono ulteriormente esacerbate dal rafforzamento della centralità dell'Agenzia nel sistema di valutazione operato dalla legge n. 240 del 2010, che ha trovato il proprio culmine nei relativi provvedimenti attuativi, i quali hanno fatto della valutazione l'asse portante delle politiche pubbliche in materia universitaria.

Il rafforzamento funzionale attribuito alla valutazione esterna emerge sin dalle disposizioni di principio della legge n. 240 del 2010. L'art. 1, comma 4, afferma infatti che il Ministero, «nel rispetto della libertà di insegnamento e dell'autonomia delle università, indica obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti» e, tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, «ne verifica e valuta i risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito», anche sulla base delle migliori esperienze internazionali. La disposizione lega in modo esplicito la valutazione alla distribuzione delle risorse pubbliche, che deve avvenire in coerenza con gli obiettivi e le attività dei singoli Atenei, nonché «nel rispetto del principio della coesione nazionale» e dei risultati conseguiti.

Le previsioni successive ampliano l'ambito di incidenza della valutazione, delineando un sistema nazionale chiamato a operare in conformità con gli standard e le linee guida elaborati nello Spazio europeo dell'istruzione superiore, i

[159] F. COSTANTINO, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa,* cit., p. 168.

quali si articolano su tre livelli: la valutazione interna – affidata ai Nuclei di valutazione degli Atenei –, la valutazione esterna – condotta dall'ANVUR – e il sistema di accreditamento delle sedi universitarie e dei corsi di studio, quale meccanismo di legittimazione istituzionale dell'offerta formativa.

In particolare, la legge n. 240 del 2010 ha attribuito all'Agenzia un complesso di funzioni di assoluta rilevanza, tali da incidere in maniera diretta sulla fisionomia complessiva del sistema universitario.

In primo luogo, in materia di finanziamento, l'attività valutativa dell'Agenzia orienta scelte determinanti, tra le quali rientrano la distribuzione della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario e l'individuazione dei dipartimenti di eccellenza, destinatari a loro volta di risorse aggiuntive. Ulteriori compiti riguardano l'espressione di pareri vincolanti per il Ministero nella definizione del costo standard per studente e nella ripartizione dei fondi destinati ai corsi di dottorato.

Non meno rilevante è il ruolo che l'ANVUR esercita nelle procedure di abilitazione scientifica, attraverso la classificazione delle riviste, la verifica dei requisiti dei Commissari e la proposta dei valori soglia degli indicatori richiesti per il conseguimento dell'abilitazione. A ciò si aggiunge la titolarità di funzioni regolatorie e valutative nell'ambito del sistema di autovalutazione, valutazione e accreditamento, disciplinato dall'art. 5 della legge n. 240 del 2010 e dal d.lgs. n. 19 del 2012, che ha introdotto l'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio, nonché la valutazione della qualità e dell'efficienza delle attività universitarie. In questo contesto, l'Agenzia non solo definisce *ex ante* gli indicatori necessari ai fini dell'accreditamento, ma partecipa direttamente ai procedimenti attraverso pareri vincolanti, attività di monitoraggio e proposte di intervento anche incisive, come la federazione o la fusione di sedi universitarie in caso di esito negativo.

Infine, sul piano della qualità complessiva del sistema, l'ANVUR definisce criteri e indicatori per la valutazione periodica della didattica, della ricerca e della terza missione, verificandone l'applicazione e fornendo indicazioni operative ai Nuclei di valutazione.

Ne deriva un ruolo che supera la mera funzione tecnica, in grado di configurare l'Agenzia come attore regolatorio, dotato di poteri capaci di incidere tanto sull'allocazione delle risorse quanto sull'assetto strutturale e organizzativo del sistema universitario. Se, da un lato, l'Agenzia agisce in funzione servente rispetto al dicastero competente, dall'altro interviene in sostituzione dello stesso in numerose decisioni operative, generando un'ambivalenza strutturale che comporta una potenziale sovrapposizione di ruoli e competenze[160].

[160] G. VESPERINI, *L'ANVUR nella* governance *del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2017, p. 431.

L'insieme delle deleghe conferite al governo, finalizzate a promuovere la qualità e l'efficienza del sistema universitario, ha ulteriormente ridefinito il ruolo della valutazione esterna, trasformandola da strumento di supporto alla *governance* sistemica a dispositivo centrale del governo,[161] orientato alla crescente funzionalizzazione della scienza alla produzione[162].

In quest'ottica, la progressiva attribuzione di funzioni eterogenee all'ANVUR ha innescato un meccanismo ove la stessa risulta schiacciata «tra il tentativo di consolidare sempre di più la sua autorevolezza tecnico-scientifica e il trovarsi, inevitabilmente, con il fiato sul collo della politica (e dei suoi cronici ritardi) e degli organi di indirizzo del sistema universitario, il Ministro, piuttosto che la Conferenza dei Rettori dell'Università italiana (nella sua capacità rappresentativa degli organi di vertice dell'insieme delle Università italiane), dovendo sempre fare i conti con le istanze della comunità scientifica nella sua interezza o di singole comunità di sapere, coinvolte, a vario titolo, dalle decisioni proprie dell'Agenzia»[163].

In ultima analisi, appare possibile sostenere come la traduzione dei principi costituzionali nel contesto normativo primario e secondario abbia dato luogo, sulla scorta di una progressiva aziendalizzazione del sistema universitario[164], a un modello ove la valutazione non costituisce più un fattore di equilibrio sistemico – congiuntamente all'autonomia e alla responsabilità –, rivestendo piuttosto il ruolo di strumento di forte orientamento delle dinamiche universitarie verso una ricerca dell'eccellenza che passa attraverso la concorrenza e la continua ricerca di *compliance* con gli standard prefissati.

In un contesto ove l'autonomia universitaria «si propone anzitutto come strumento essenziale per l'adattamento e la ricerca di sviluppo in un ambiente competitivo»[165], i suoi margini si trovano ad assumere una forma mutevole, strettamente dipendente dalla valutazione, la quale – come osservato – è a sua volta inserita in un circuito fortemente vincolato dalle politiche pubbliche. Ne deriva dunque la trasformazione dell'autonomia in «una sorta di premio, all'esito di una valutazione ministeriale, anziché nel modulo organizzativo tramite cui si garantiscono le libertà di ricerca ed insegnamento costituzionalmente garantite»[166], invertendo così l'ordine costituzionalmente naturale che

[161] C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., p. 18.

[162] A. ORSI BATTIGLINI, *Libertà, legalità, mercato. Profili comparatistici del diritto della scienza*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 441 ss.

[163] G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della),* cit., p. 413.

[164] Cfr. M. LAVATELLI, *L'università e il ricorso alle forme privatistiche*, cit., pp. 133-162.

[165] E. CARLONI, *La ricerca scientifica in trasformazione*, cit., p. 133.

[166] R. CALVANO, *I professori universitari: tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, cit., p. 19.

vede prima il riconoscimento dell'autonomia e solo in un secondo momento la valutazione dell'efficacia dei risultati organizzativi che ne conseguono[167].

[167] R. CALVANO, *Brevi riflessioni sui problemi della valutazione nelle università da una prospettiva costituzionalistica*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., p. 133.