

LOREDANA GIANI

LIBERTÀ DELLA SCIENZA E DEL SUO INSEGNAMENTO, AUTONOMIA E QUALITÀ DELLE UNIVERSITÀ.  
ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE  
TRATTE DALLA COMPARAZIONE\*

SOMMARIO: 1. Autonomia e libertà (della scienza e del suo insegnamento). – 2. Organizzazione, autonomia e qualità del sistema universitario. – 3. Alcuni indicatori (del prisma) dell'autonomia. – 3.1. Autonomia organizzativa. – 3.2. Autonomia finanziaria. – 3.3. Il reclutamento. – 3.4. Autonomia didattica e di ricerca. – 4. Autonomia e qualità.

1. LIBERTÀ DELLA SCIENZA E DEL SUO INSEGNAMENTO, AUTONOMIA E QUALITÀ DELLE UNIVERSITÀ. ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE TRATTE DALLA COMPARAZIONE<sup>1</sup>

*“L'università opera all'interno di società diversamente organizzate sulla base di diverse condizioni geografiche e storiche ed è un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento.*

*Per essere aperta alle necessità del mondo contemporaneo deve avere, nel suo sforzo di ricerca e di insegnamento, indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico ed economico”.* Così recita la *Magna Charta Universitarum* redatta in occasione del IX Centenario dell'*Alma Mater Studiorum* nel 1988 e ora sottoscritta da oltre 750 Atenei<sup>1</sup>.

\* Il presente lavoro è stato inserito anche negli scritti in Onore del Prof. Fabio A. Roversi Monaco.

<sup>1</sup> Il documento viene richiamato dal Prof. ROVERSI MONACO in chiusura della sua *Introduzione* al volume *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi*

Un documento dal valore simbolico, ma dal contenuto certamente attuale, che in poche righe fa emergere la reale natura delle Università, parti di un sistema, organizzazioni funzionali alla soddisfazione di un interesse primario (produrre e trasmettere criticamente cultura alla collettività), ma che per fare ciò debbono essere “*aperte alle necessità del mondo contemporaneo*”. Un nesso tra organizzazione e funzione che non può non trovare nella “*autonomia*” la propria linfa vitale. Quella stessa autonomia che, a diverse ondate, in diversa maniera, sin dall’epoca dei glossatori, il potere politico ha cercato di ricondurre sotto il suo controllo.

## 1. AUTONOMIA E LIBERTÀ (DELLA SCIENZA E DEL SUO INSEGNAMENTO)

Parlare di autonomia universitaria non significa, evidentemente, solo parlare dei profili organizzativi strettamente intesi del sistema universitario, ma significa a monte tracciarne le coordinate nel contesto di quel quadro di libertà (della scienza e del suo insegnamento), cui la autonomia (e dunque l’organizzazione) è funzionalmente collegata, e delineato nella Costituzione che, secondo la felicissima formula coniata da Concetto Marchesi, consacrano una visione di grande rispetto della personalità umana nelle sue più eccelse manifestazioni, coniugando libertà dell’oggetto (arte e scienza) e del suo complemento (il loro insegnamento) in una visione più ampia che, secondo la versione originaria, sebbene sappiamo non abbia avuto accesso al testo finale, è ricollegata all’adempimento dei doveri sociali, “*come espressione della convergenza degli sforzi individuali in una società ordinata e compatta per il bene di tutti*”<sup>2</sup>.

*ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240, a cura di F. Roversi Monaco, Bononia University Press, 2013 (1 ss., in particolare 4).*

<sup>2</sup> Così A. MORO nella seduta del 1 ottobre 1946, in seno alla prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione prosegue la discussione generale sui principi dei rapporti civili, in risposta alle osservazioni dell’Onorevole Basso circa l’inutilità della formulazione dell’articolo proposto da La Pira in materia di libertà (“*L’autonomia dell’uomo e le singole libertà in cui essa si concreta sono garantite dalle norme seguenti e debbono essere esercitate per l’affermazione e il perfezionamento della persona in armonia con le esigenze del bene comune e per il continuo incremento di esso nella solidarietà sociale. Pertanto ogni libertà è fondamento di responsabilità*”), radicate nel convincimento che obiettivo della Carta fosse quello di “*parlare contemporaneamente allo Stato, per limitare la sua libertà o meglio per finalizzarla, e alla persona pure per finalizzarne la libertà.*”

Se dunque l'autonomia è garanzia della libertà, in quanto presupposto per la sua esplicazione, rinvie in essa, proprio in quanto correlata ad essa, confini ben definiti entro i quali può essere esercitata. Non è un caso che nella stessa visione dei costituenti l'autonomia venga "funzionalizzata", e solo nel testo finale limitata espressamente, ai profili attinenti alla organizzazione. Essa, comunque, nella visione dei costituenti, non era certo arbitrio, essendo lo stesso concetto positivo di libertà finalizzato dal principio di responsabilità, come emerge con chiarezza dagli interventi di La Pira e di Togliatti, ad esempio, e dello stesso Aldo Moro. Dunque, nel disegno ideale del sistema universitario, con una certa forzatura a partire dalla *Authentica Habita* e dalla sua garanzia della *peregrinatio academica*, l'autonomia si pone a presidio di quella libertà senza la quale, come rilevava Einstein già nel 1933, non ci sarebbero stati Shakespeare, Goethe, Newton, Faraday, Pasteur, o Lister, e mi permetto di aggiungere un richiamo che non ha solo un valore di "genere", non ci sarebbero state le Rita Levi Montalcini.

Una visione che trova espressione nella formulazione ultima della norma costituzionale. Il richiamo è evidentemente all'ultimo comma dell'art. 33, che nella sua prima versione addirittura recitava: "*le istituzioni di alta cultura, Accademie e Università, sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome*"<sup>3</sup>. Indipendenza e "autonomia funzionale",

*Si riserva di proporre che l'articolo venga collocato prima di quelli riferentisi ai singoli diritti di libertà, in modo che possa essere orientatore di questi diritti*" (G. LA PIRA).

E, dunque, una libertà finalizzata, esercitata "*in armonia con il bene comune e con quella che è la compagine della società*", intesa "*non come una garanzia di fronte allo Stato, come un limite frapposto allo Stato, ma come espressione della convergenza degli sforzi individuali in una società ordinata e compattata per il bene di tutti*" (A. MORO).

<sup>3</sup> Il riferimento alla autonomia universitaria all'interno della Carta costituzionale fa ingresso grazie agli emendamenti proposti alla formulazione iniziale del testo. Basti pensare all'intervento dell'On. Piccioni il quale nel corso della seduta antimeridiana del 18 aprile 1947 rilevava che "*Per le università e gli istituti superiori si affaccia un altro concetto di autonomia. Non si è fatto un guadagno sottoponendole all'ordinamento unitario dello Stato: nei paesi liberi e democratici le università trovano, nella loro autonomia, un motivo serio e profondo per servire al più ampio sviluppo della scienza. Allo Stato devono rimanere solo le funzioni ispettive ed un controllo attraverso l'esame di Stato, il quale ultimo, in un regime libero, rappresenta una garanzia per gli scopi generali che lo Stato deve salvaguardare*" o ancora all'intervento di Colonnetti il quale rilevava che "*Se questa Assemblea avrà il coraggio di affermare il principio dell'autonomia degli Istituti di alta cultura, essa potrà ben dire di aver con ciò posta una pietra basilare dell'edificio nuovo nel quale si materanno i futuri destini e le future grandezze d'Italia*". Una autonomia, invocata da alcuni come autonomia funzionale "Le istituzioni di alta cultura, Accademie ed Università, sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome" (emendamento Rivera,

che, come anticipato, nel testo definitivo sono poi divenute il “*diritto di darsi degli ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*”.

Ma nonostante la costituzionalizzazione l'autonomia non ha sempre avuto vita facile. Per una serie di corsi e ricorsi storici, certamente non imputabili alla divina provvidenza, il potere politico ha, a diverso titolo e in diverso modo, proprio dagli stessi *Habita* (che da un lato garantiscono, dall'altro “regolano”), cercato di assoggettare il sistema al proprio controllo.

Senza richiamare le (purtroppo numerose) tappe lungo le quali si è snodato il (incessante) flusso delle riforme che ha ridisegnato il nostro sistema universitario<sup>4</sup>, già ad una prima analisi emerge come proprio l'au-

Montemartini, Gortani, Ermini, Firrao, Caso), “*La legge garantisce l'autonomia funzionale delle Università dello Stato e l'inamovibilità dei professori universitari di ruolo*” (emendamento proposto dagli onorevoli Martino Gaetano, Labriola, Della Seta, Caronia, Lucifero, Corbino) (seduta del 24 aprile 1947) e che viene poi circoscritta ai profili organizzativi nel testo approvato.

<sup>4</sup> Le analisi della dottrina sul tema, soprattutto nella prospettiva della valutazione della autonomia dell'organizzazione sono numerose. Sia consentito richiamarne solo alcune. S. FOIS, *Università e libertà*, in *Dir. e Società*, 1978, 360 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, 758 ss.; F.A. ROVERSI MONACO, *Ritrovare l'università*, Bologna, Clueb, 1986; U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e autogoverno*, in *Giur. Cost.*, 1988, 2305 ss.; F. MERLONI, *Il Ministero e l'autonomia delle Università e della ricerca*, Il Mulino, Bologna, 1989; S. CASSESE, *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Il Foro italiano*, V, 1990, 205 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, 1990, in *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 2007, 1391 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro italiano*, V, 251 ss.; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, 2973 ss.; A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro italiano*, 2, 1993, 101 ss.; M. CAMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 161 ss.; L. MAZZAROLLI, *Il principio costituzionale di autonomia universitaria*, in *Dir. amm.*, 1997, 6 ss.; F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 797 ss.; L. FASSARI, *L'autonomia universitaria tra testi e contesti: dinamiche di cambiamento dell'Università*, Franco Angeli, Milano, 2004; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/3, 2004, 277 ss.; AA.VV., *L'autonomia del sistema universitario. Paradigmi per il futuro*, a cura di A. D'Atena, Giappichelli, Torino, 2006; AA.VV., *Università e sistemi della ricerca. Proposte per cambiare*, a cura di M. Cammelli e F. Merloni, Il Mulino, Bologna, 2006; R. CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Jovene, Napoli, 2014, 441 ss.; M. COSULICH, *L'autonomia universitaria*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 473 ss.; F. RIMOLI, *Univer-*

tonomia sia stata il principale (non dichiarato) bersaglio sotto diversi fronti (personale, organizzazione, offerta formativa). Si considerino, ad esempio, i profili attinenti al personale. Se da un lato agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, con la mancata contrattualizzazione della docenza universitaria, ci era sembrato che il baluardo dell'autonomia fosse stato preservato, dall'altro la gara perpetua verso forme di valutazione, efficientizzazione del sistema ha fatto sì che al vertice – ed uso il termine in una prospettiva specifica – fosse collocato un datore di lavoro, controllore, valutatore, che esercita il suo potere tramite la costruzione di una verità tecnica fatta di algoritmi, mediane, soglie, equazioni, prospettando come un modo per neutralizzare delle scelte che sono tutt'altro che neutrali, soprattutto se si fa riferimento alla costante interferenza operata attraverso interventi normativi tesi, ad esempio, a “contenere la spesa”. Non v'è legge di stabilità in cui non vi sia una previsione che riduce, blocca l'ingresso di nuovi soggetti all'interno delle università, si pensi alle disposizioni che hanno comportato una riduzione dell'FFO o, ancora, agli altri tagli che, a diverso titolo, hanno inciso sull'organizzazione *lato sensu* intesa, guardata con sfiducia in relazione alle sue capacità di fare bene. Sfiducia che trova conferma anche nelle vie alternative al reclutamento introdotte nel corso degli anni che attraggono in una sorta di sussidiarietà (provocatoriamente, direi, moralizzatrice) il reclutamento nelle sedi ministeriali, o comunque lo collocano all'esterno delle “ordinarie” procedure affidate al sistema universitario<sup>5</sup>.

Si delinea una prospettiva duplice in cui il tema dell'autonomia può essere letto: la prima per così dire esterna, in cui si prendono in con-

*sità, ricerca, cultura: considerazioni brevi su una lunga agonia*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 429 ss.; F. BILANCIA, *La libertà della scienza e della ricerca: attualità della riflessione di Andrea Orsi Battaglini*, in *Diritto pubblico*, 3, 2016, 177 ss.; A. MARRA, R. MOSCATI, *Il rapporto tra politica e burocrazia nel sistema universitario italiano*, in *Scuola democratica*, 3, 2018, 637 ss.

<sup>5</sup> Sia consentito prescindere in questa sede dal richiamare in numerosi studi che negli anni si sono susseguiti sulle procedure di reclutamento e sulla loro efficacia, anche alla luce della non certo edificante prova che il sistema ha dato di sé. Sia consentito solo richiamare le parole di F. A. ROVERSI MONACO, *Introduzione*, cit., il quale con la lungimiranza del Maestro, in maniera lapidaria, poneva in evidenza una realtà, che si è rivelata tristemente vera: “*le più recenti norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, (...) rappresentano per molti versi una regressione dell'autonomia degli Atenei, soluzione che (...) dietro un sistema di abilitazioni scientifiche nazionali che può apparire “politicamente corretto” in realtà sarà fonte di speranze deluse e di un ulteriore appiattimento*” (2).

siderazione le garanzie predisposte a tutela o presidio dell'autonomia; l'altra, interna, riferita ai profili più strettamente organizzativi che della autonomia sono lo strumento indispensabile.

## 2. ORGANIZZAZIONE, AUTONOMIA E QUALITÀ DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Quanto al primo profilo, soprattutto considerata la prospettiva che si intende assumere in queste pagine, in cui, come emerge dallo stesso titolo, si vuole gettare lo sguardo oltre confine per trarre alcuni spunti di riflessione sulla nostra esperienza, è necessario prendere le mosse dalla consapevolezza che il "sistema cultura" è entrato nell'agenda politica con diverse modalità e intensità, risultando spesso strumento occulto per il ragguaglio di altri fini.

Prescindendo in questa sede dal considerare nello specifico questi aspetti, che pure rimangono sullo sfondo, non si può negare l'esistenza di un nesso tra organizzazione, autonomia e qualità dell'apparato; quella stessa qualità che spasmodicamente e con modalità diverse ci ostiniamo a misurare, utilizzandone poi in maniera distratta gli esiti, vuoi perché impiegati fuori dal contesto nel quale i dati erano stati raccolti (si pensi alla valutazione della VQR che da valutazione delle strutture è stata arbitrariamente usata come valutazione individuale, addirittura quale parametro per la ripartizione dei punti organico, e ciò nonostante da più parti si sia continuato a ribadire la sua caratterizzazione), vuoi perché utilizzati ignorando la base conoscitiva sulla cui valutazione si innesta.

L'attenzione della politica verso l'università è abitudine diffusa nei diversi ordinamenti nonostante il (o forse a causa del) riconoscimento della sua rilevanza socio-economica rispetto alla quale basti pensare, per cogliere la rilevanza del ruolo, già solo alla *Strategia di Lisbona*<sup>6</sup> nella quale lo sviluppo dell'università veniva ricollegato alla crescita di una società inclusiva. Una dichiarazione di principio che si scontra con il

<sup>6</sup> Consiglio europeo, 23 e 24 marzo 2000, che rappresenta la risposta alle sfide poste dal mutamento demografico e dalla stessa globalizzazione. Seguita dalla strategia Europa 2020, Comunicazione della Commissione, *Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com(2010) 2020. Sul punto cfr. G. ALLULLI, *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020*, in *cnos-fap.it*, 2015.

dato reale che concentra l'attenzione, come evidenziato in diversi studi<sup>7</sup>, su due profili di per sé antitetici: la necessità di garantire un controllo sociale (e purtroppo in ultima battuta politico) sulle università (spesso dissimulato con l'esigenza di garantire un controllo sulla spesa o di innalzare la qualità), e la necessità di garantirne l'autonomia.

Un bilanciamento tra contrapposte esigenze che non ha sino ad ora trovato un punto di equilibrio, riflettendo più che altro lo spirito del tempo, quello *Zeitgeist* che negli ultimi anni è stato caratterizzato dalla prevalenza del convincimento (solo dichiarato, ma non realizzato negli schemi normativi) secondo cui la spinta verso l'autonomia avrebbe garantito forme di eccellenza; una autonomia garantita anche da un arretramento dello Stato in favore di formule più o meno marcate di privatizzazione che consentono una più accentuata concorrenza fra le strutture<sup>8</sup>.

### 3. ALCUNI INDICATORI (DEL PRISMA) DELL'AUTONOMIA

Prima di passare ad una rapida lettura di alcune caratteristiche degli ordinamenti diversi dal nostro, delle precisazioni sul quadro di contesto appaiono opportune in ragione delle differenze strutturali esistenti tra il nostro e i sistemi europei (alcuni dei quali non conoscono una disciplina unitaria a livello nazionale, si pensi al caso del Belgio, dove si registrano due sistemi paralleli – per la Vallonia e per le Fiandre – o alla Germania, dove ogni Land ha una propria disciplina; o ancora alla Gran Bretagna – dove Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del nord presentano delle discipline differenziate)<sup>9</sup>. È indispensabile considerare che es-

<sup>7</sup> Cfr., B.R. CLARK, *The higher education system: Organization in cross-national perspective*, Berkeley, CA, University of California Press, 1983; J. P. OLSEN, *The institutional dynamics of the European University*, in *University dynamics and European integration*, Dordrecht, The Netherlands, Springer, 2007 25 ss.; K. YOKOYAMA, *Changing definitions of university autonomy: the cases of England and Japan*, in *Higher Education in Europe*, 32(4), 2007, 399 ss.

<sup>8</sup> J. FIGEL, *International competitiveness in higher education - A European perspective*, Association of Heads of University Administration Annual Conference, Oxford. [www.ifuturo.org](http://www.ifuturo.org), 2006.

<sup>9</sup> L'analisi è limitata alle esperienze europee volutamente, in quanto condizionate dagli stessi input provenienti dal centro: mi riferisco alla Dichiarazione di Lisbona del 2007 e, dunque, allo stesso processo di Bologna dove vengono enunciati i principi fon-

sendo l'università espressione del quadro identitario nazionale, anche i forti legami relazionali interni riconosciuti alle singole strutture sono il frutto e riflettono percorsi di maturazione diversi in rapporto ai contesti che sono necessariamente differenti per ogni singola esperienza. Pertanto, a meno di non voler effettuare una professione di fede verso processi di standardizzazione transnazionali, non si può rinunciare ad assumere un approccio critico nell'esaminare le riforme implementate in altri ordinamenti, per evitare il ripetersi di fenomeni tristemente già visti di cieca importazione, nella consapevolezza che ciò che è accettabile e possibile nel quadro di alcune dinamiche complesse, non necessariamente lo è per altre.

Senza pretesa di esaustività, al fine di trarre alcuni spunti dalla comparazione, gli elementi da prendere in considerazione riguardano ricerca e insegnamento; autonomia organizzativa, inclusa l'autonomia nel reclutamento del personale docente; autonomia finanziaria; autonomia nella individuazione degli ambiti di attività delle Università, includendo anche il potere di individuare i corsi di laurea, il numero degli studenti, la stessa selezione degli studenti, nonché la determinazione dei contenuti dei percorsi formativi.

Si tratta di una molteplicità di profili interrelati che a diverso titolo esprimono il prisma dell'autonomia universitaria.

Cercando di non perdere di vista il dato di partenza assunto all'inizio, e cioè la correlazione funzionale tra autonomia e libertà, si profilano, pertanto, due aspetti diversi: da un lato vengono in rilievo quegli elementi che attengono più ad un profilo sostanziale dell'autonomia, riconducibili alla libertà prima considerata, e che sono riconducibili alla definizione del ruolo e della stessa *mission* delle università, correlati alla selezione del personale docente, degli studenti, alla individuazione dei programmi di studio e delle linee di ricerca (*What of Academe*); dall'altro un profilo a carattere più propriamente procedurale di *self governance* (*How of Academe*)<sup>10</sup>. Aspetti cui si sono aggiunti, parallelamente alla implementazione di modelli privatistici, profili attinenti alla *accoun-*

damentali tra cui, appunto, l'autonomia universitaria da qualsiasi potere e l'indissolubilità tra didattica e ricerca.

<sup>10</sup> In tal senso cfr. R. BERDHAL, *Statewide coordination of higher education*, Washington, DC, American Council of Education, 1971; ID., *Academic-freedom, autonomy and accountability in British universities*, in *Studies in Higher Education*, 15(2), 1990, 169 ss.

*tability*<sup>11</sup> che hanno avuto dei riflessi condizionanti i primi due. Tutti aspetti che, come si vedrà con riferimento ai dati specifici, esprimono la tensione fra forma e sostanza<sup>12</sup>, e quindi la effettività dell'autonomia, riproponendo, anche in questo ambito, quella visione critica delle impostazioni poste/imposte dal *New Public Management*<sup>13</sup>.

### 3.1. *Autonomia organizzativa*

Riguardo alla autonomia organizzativa, valutata con riferimento alla selezione dei vertici, alla permanenza in carica, e apertura alla nomina di soggetti esterni, nonché ai loro poteri decisionali, i dati<sup>14</sup> che emergono sono i seguenti.

Quanto alla individuazione dei vertici si riscontrano 2 modelli generali. Il primo in cui il vertice viene nominato in alternativa dal consiglio (o meglio dal soggetto che decide le strategie dell'ateneo) o all'esito

<sup>11</sup> Sul punto sia consentito rinviare ai volumi nei quali sono racchiusi gli esiti della ricerca PRIN 2008, coordinata da G. Colombini: AA.VV., *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università, La mutation de la gouvernance des universités en France et en Italie*, a cura di M. D'Orsogna, E.P. Guiselin, S. Cimini, A.F. Di Sciascio, vol. I, ES, Napoli, 2013; AA.VV., *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università. Il finanziamento dell'Università*, a cura di G. Colombini, vol. 2, ES, Napoli, 2013; AA.VV., *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università. Criticità del sistema e incertezze per il futuro*, a cura di G. Colombini, vol. 2, ES, Napoli, 2013; AA.VV., *Competizione e governance del sistema universitario*, a cura di E. Picozza, A. Police, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>12</sup> Sul punto cfr. J. ENDERS, H. DE BOER, E. WEYER, *Regulatory autonomy and performance. The reform of higher education revisited*, in *Higher education*, 2013, 65(1), 5 ss.

<sup>13</sup> Sul punto cfr. il lavoro di T. CHRISTENSEN, *University governance reforms: Potential problems of more autonomy?*, in *Higher Education Policy*, 2011, 62(4), 503 ss., in particolare 504 dove espressamente evidenzia che i processi di accountability e di valutazione interna e soprattutto esterna, hanno di fatto ridotto, se non azzerato, l'autonomia delle Università, invece di generare processi virtuosi tesi al miglioramento della qualità.

<sup>14</sup> I dati sono tratti da uno studio EUA, riferito al 2016, su un campione di 28 paesi, in *www.eua.eu*. Cfr., altresì, le analisi di Å. GORNITZKA, P. MAASSEN, *European Flagship universities: Autonomy and change*, in *Higher Education Q.*, 71, 2017, 231 ss.; T. KARRAN, K. BEITER, K. APPIAGYEI-ATUA, *Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach*, in *Policy Reviews in Higher Education*, 1(2), 2017, 209 ss.; P. MAASSEN, *The university's governance paradox*, in *Higher Education Q.*, 71, 2017, 290 ss.; P. MAASSEN, Å. GORNITZKA, T. FUMASOLI, *University reform and institutional autonomy: A framework for analysing the living autonomy*, in *Higher Education Q.*, 71, 2017, 239 ss.

di un processo a due fasi che vede anche il coinvolgimento del Senato Accademico; il secondo caratterizzato da un processo elettivo che può essere imputato o a corpo elettorale specifico (di norma la base elettorale è abbastanza ampia con voti ponderati per alcune categorie) oppure all'organo di governo che a sua volta è eletto all'interno dell'Università (di solito è il Senato, organo che decide sulle questioni accademiche).

Rientrano nel primo tipo Spagna, Francia, Gran Bretagna. In molti casi (più del 40% dei paesi considerati, tra i quali Italia, Ungheria), poi, è prevista l'approvazione da parte di una autorità esterna. La nomina, come nel caso italiano, viene confermata dal Ministro competente, e in alcuni casi addirittura dal Presidente della Repubblica, sebbene si tratti, nella maggior parte dei casi, di una mera formalità.

Quanto ai requisiti soggettivi, circa i 2/3 del campione prevede una espressa disciplina normativa sui requisiti per la nomina (Italia, Fiandre, Hessen, Spagna, Finlandia, Francia, Svezia), mentre la loro definizione è rimandata a una decisione interna in Austria, Vallonia, Svizzera, Irlanda e Gran Bretagna. Mentre il requisito più comune è rappresentato dalla titolarità di una carica accademica, in alcuni casi è richiesto anche il titolo di dottore di ricerca<sup>15</sup>, in altri, invece, unitamente alla titolarità di una carica accademica, è richiesta la dimostrazione delle capacità manageriali.

La durata della carica è, nell'80% dei paesi esaminati, prevista dalla legge, di norma 6 anni rinnovabili una volta sola. Solo in pochi casi (Vallonia, Spagna, Olanda, UK, Danimarca e Slovenia) la disciplina della durata è demandata a una decisione interna dell'Ateneo. E le stesse dimissioni sono di norma espressamente disciplinate dalla legge.

Quanto alle strutture interne, nella maggior parte dei casi le Università sono libere di determinare la propria organizzazione. Non mancano, però, esperienze come quella italiana in cui esiste un modello predeterminato. In Croazia, Lussemburgo, Slovenia e Slovacchia la legge disciplina esattamente la struttura e le facoltà con la conseguenza che, ove si intendano apportare delle modifiche al modello predeterminato, si rende necessario un intervento del legislatore, mentre in Francia, ad esempio, la disciplina è contenuta in vere e proprie linee guida. Interessanti, poi, sono il caso della Svezia, che a partire dal 2011 ha eliminato i vertici delle Facoltà, e dell'Irlanda, che attraverso restrizioni sotto il pro-

<sup>15</sup> È il caso della Finlandia, ad esempio, dove il titolo di dottore di ricerca non è richiesto solo per l'*Academy of Fine Arts*, la *Sibelius Academy* e la *Theatre Academy*.

filo economico, ha condizionato alcune scelte, quali quella di impiegare personale docente con una certa anzianità, perché questo non troverebbe corrispondenza nel profilo stipendiale, come nel caso delle *Schools*.

Sempre nella prospettiva della valutazione dell'autonomia, è interessante notare che quasi tutti i sistemi contemplan la possibilità di prevedere, da parte delle Università, l'istituzione di soggetti esterni per l'adempimento della loro *mission*. In alcuni casi è addirittura previsto che possano essere soggetti aventi fini di lucro. Possibilità esclusa, invece, in Svizzera e in Slovenia. L'istituzione di questi soggetti esterni, in alcune ipotesi è condizionata alla preventiva approvazione del Ministro competente, che, invece, nel caso svedese, prevede un ulteriore passaggio, in quanto lo stesso Ministro a sua volta deve ottenere l'approvazione del Parlamento. In Portogallo, invece, i vincoli previsti dalla norma primaria non riguardano il procedimento istitutivo del soggetto esterno, bensì quello funzionale, nel senso che i soggetti creati devono svolgere attività che rientrano nella *mission* dell'Ateneo; o, come nel caso dell'Irlanda, dove la istituzione è rimessa alla discrezionalità del singolo ateneo, è sancito un espresso divieto di impiego all'interno della struttura dello staff accademico.

Quanto alle strutture di governo i modelli sono essenzialmente due: un modello bicefalo, in cui al Senato accademico si affianca un Consiglio di più ridotte dimensioni; e uno monocefalo<sup>16</sup>. Nel primo caso si riscontra un modello per così dire "tradizionale", in cui il Consiglio è di norma responsabile per le decisioni strategiche a lungo termine (statuto, piano strategico, selezione del rettore e del prorettore vicario, allocazione del budget) ed è normalmente composto da soggetti appartenenti a diverso titolo alla comunità accademica con alcune aperture verso l'esterno<sup>17</sup>; e un "modello asimmetrico", in cui uno dei due organi ha più ampie competenze decisionali, mentre l'altro riveste un ruolo di consulenza in favore del primo. Nell'ambito di queste formule organizzative, poi, alcuni Paesi contemplan una apertura all'esterno, per ciò che concerne i componenti degli organi di governo, che possono essere nominati o dalla stessa università o da una autorità esterna e, solo con riferimento alla realtà lituana e britannica, tale possibilità è lasciata alla

<sup>16</sup> Il modello monocefalo si riscontra in diversi paesi, quali il Belgio (tanto in Valonia quanto nelle Fiandre), la Danimarca, l'Islanda, la Norvegia, il Portogallo e la Svezia e Brandeburgo.

<sup>17</sup> In Francia con la riforma del 2013 si è passati a un modello duale più vicino a quello tradizionale.

valutazione dei singoli Atenei, mentre negli altri casi è disciplinata dalla legge.

### *3.2. Autonomia finanziaria*

Un ulteriore punto di estremo interesse nel contesto della valutazione dell'autonomia degli Atenei riguarda il versante dell'autonomia finanziaria, riferita, evidentemente, non solo ai profili più strettamente legati alle fonti di finanziamento, ma anche quelli relativi alla proprietà dei beni, nonché alla possibilità di richiedere prestiti o determinare l'ammontare delle tasse per gli studenti nazionali e stranieri.

Focalizzando l'attenzione sugli atenei pubblici, caratteristica comune, nella maggior parte dei casi, è la presenza, all'interno del sistema di finanziamento, di una importante componente di fondi pubblici, erogati, di norma, su base annuale, che in buona parte possono essere utilizzati dagli Atenei secondo le proprie esigenze. Ai finanziamenti pubblici si aggiungono, poi, quei fondi acquisiti su base competitiva e altri meccanismi di finanziamento. In alcuni casi, quale ad esempio la realtà ungherese, è previsto uno schema rigido di allocazione dei fondi che, addirittura, sono assegnati dal Primo ministro. In altri i fondi sono assegnati per categorie, ad esempio insegnamento e ricerca (Islanda e Svezia) o insegnamento, ricerca e infrastrutture (Lettonia e Lituania), salari e costi operativi (Portogallo), o investimenti e costi operativi (Francia), con una possibilità per gli Atenei di spostare le somme da un capitolo all'altro di norma molto limitata. Inoltre, sempre con riferimento all'utilizzo dei fondi, Irlanda, Lituania e Serbia vietano che eventuali utili di bilancio possano essere trattenuti dagli Atenei, mentre negli altri casi questa possibilità è prevista, anche se con restrizioni, come nel caso della Spagna e della Vallonia.

Anche i prestiti sono oggetto di rigida regolamentazione. Tipiche limitazioni riguardano la fissazione di un tetto massimo percentuale dei prestiti e l'approvazione da parte di un soggetto esterno. Brandeburgo e Svezia, tra l'altro, pur consentendo l'assunzione di prestiti, circoscrivono tale possibilità solo se erogati da banche pubbliche.

Le capacità delle Università di acquistare o vendere beni immobili viaggiano in parallelo alla libertà degli atenei di determinare le proprie strategie e il proprio profilo accademico. Di frequente si riscontra la previsione di un divieto per le singole università di acquistare la proprietà anche degli edifici in cui sono situate le proprie sedi, come il caso della Francia che ha lanciato un'esperienza pilota nel 2010/2012 in base alla

quale tre università hanno stipulato specifici contratti con il Ministro che si è impegnato anche a un trasferimento di finanziamenti a ciò finalizzati. Questo perché la proprietà di immobili è considerata rischiosa per la stabilità delle finanze degli Atenei che si potrebbero vedere esposti a spese per il mantenimento delle strutture che finirebbero per distrarre fondi dalla *mission* dell'Ateneo.

Ma venendo al profilo più significativo relativo alle tasse studentesche che in alcuni sistemi rientrano tra le principali, se non la principale, fonte di finanziamento, la situazione è variegata e significativa del grado di autonomia che si riconosce alle strutture. Tanto per le c.d. *registration fees* (tasse di immatricolazione) quanto per le *tuition fees* (le tasse universitarie vere e proprie), nella prospettiva della valutazione della autonomia, rileva in primo luogo la capacità riconosciuta alle università di determinarne l'ammontare, magari differenziando, nel contesto europeo, tra studenti nazionali, europei e studenti non europei.

Focalizzando l'attenzione sul livello europeo, si individuano essenzialmente tre modelli. Il primo prevede la possibilità che le tasse siano determinate autonomamente dall'Ateneo; mentre negli altri due casi le tasse sono determinate o dal soggetto pubblico esterno all'Ateneo o in collaborazione tra Ateneo e il soggetto pubblico che può consistere in una negoziazione vera e propria o in una previsione, da parte dell'autorità, di un tetto massimo, in alcuni casi previa consultazione dell'Ateneo, tetto che in alcuni casi determinato in modo indiretto<sup>18</sup>, al di sotto del quale gli Atenei possono procedere in autonomia alla determinazione.

In generale, nei diversi paesi considerati, anche in quelli soggetti a una rigida regolamentazione esterna alle singole università, si riscontra una maggiore autonomia negli Atenei quanto alla determinazione delle tasse per gli studenti non europei per i quali le tasse sono determinate da una autorità esterna<sup>19</sup> e ciò, forse, in ragione della limitata incidenza che hanno sull'intero funzionamento della struttura.

<sup>18</sup> È questo il caso dell'Italia dove il limite massimo, come noto, viene fissato nella misura del 20% dei finanziamenti ricevuti, e dell'Islanda dove le *registration fees* non possono superare i costi amministrativi sostenuti per ciascuno studente.

<sup>19</sup> In Austria, ad esempio, non è possibile richiedere il pagamento di *tuition fees* agli studenti europei, mentre una autorità diversa da quella universitaria può determinare *tuition fees* per gli studenti fuori corso con la tolleranza, di norma, di un solo semestre. In Inghilterra, invece, il livello delle tasse, determinato in generale con maggiore autonomia rispetto alla Scozia, per gli studenti europei è stato incrementato da 3000 a 9000 sterline nel 2012 e a 9250 nel 2017 (rispetto a una media di 8966 sterline per gli

### 3.3. *Il reclutamento*

L'ulteriore profilo considerato riguarda l'autonomia riconosciuta nel reclutamento dello staff, nella determinazione dei livelli salariali e delle carriere<sup>20</sup>. Una prima grande distinzione (approssimativamente tra i paesi del nord Europa e quelli del sud) riguarda l'adozione di un regime privatistico e quella di un regime assimilabile al pubblico impiego che va di pari passo con una differenziazione del soggetto con il quale il rapporto di lavoro viene instaurato che può essere alternativamente la Facoltà o l'Ateneo, più raramente lo stesso Ministero. Anche le modalità del reclutamento sono diversificate quanto a specifiche restrizioni. In alcuni casi, si pensi all'esperienza francese, il reclutamento è svolto da soggetti esterni agli Atenei, o è assoggettato a complesse procedure di approvazione/conferma della selezione operata da parte dell'Ateneo la cui libertà di assunzione può addirittura essere contingentata da parte del Ministero, o comunque dell'autorità controllante. Analoghe limitazioni si riscontrano in relazione alla determinazione dei livelli salariali, che evidentemente riflettono anche l'inquadramento pubblico o privato del rapporto di impiego.

Interessante, poi, la disciplina relativa agli avanzamenti di carriera che non sono quasi mai automatici, dipendendo da processi di valutazione che in alcuni casi sono operati dallo stesso soggetto esterno che si è occupato del reclutamento e che, si pensi al caso Lettone, possono addirittura comportare un vero e proprio rinnovo contrattuale con cadenza quinquennale.

studenti britannici); mentre in Irlanda si è avuto un incremento da 2000 a 3000 euro nell'a.a. 2015-2016. In Danimarca e in Finlandia, dove per gli studenti nazionali non è previsto il pagamento delle tasse, per gli studenti stranieri gli Atenei possono negoziarle con una autorità a ciò deputata, e con la previsione di una soglia minima di 1500 € a partire dal 2016 – diventata obbligatoria dal 2017. Per la Svezia, invece, dove gli studenti nazionali, come nei casi prima menzionati non pagano tasse universitarie, le università possono determinare liberamente l'importo delle tasse da esigere dagli studenti stranieri, il che ha comportato un declino del numero degli stessi, cui si è tentato di fare fronte con la previsione di borse di studio e con politiche per il reclutamento più mirate.

<sup>20</sup> Sul punto cfr. AA.VV., *Il reclutamento universitario in Europa - The academic recruitment in Europe*, a cura di R. Cavallo Perin, G.M. Racca e C. Barbati, ES, Napoli, 2016.

### 3.4. *Autonomia didattica e di ricerca*

Passando ai profili attinenti più da vicino alla didattica e alla ricerca, muovendo da quelli che ineriscono in maniera meno diretta al profilo delle libertà prima considerato, viene in rilievo la capacità dei singoli atenei di determinare il numero degli studenti, elemento che evidentemente incide sensibilmente sulla stessa autonomia finanziaria delle strutture. Anche in questo caso le variabili che si riscontrano sono molteplici e vanno dalla piena libertà nella determinazione del numero, tipica del sistema inglese, alla totale assenza di qualsiasi autonomia, come nel caso della Serbia, dove addirittura il numero degli studenti viene deciso a livello centrale. Nel mezzo si rintracciano diverse varianti che vanno da modelli cooperativi, in cui si assiste a una vera e propria negoziazione tra università e soggetto pubblico sul numero totale degli studenti che possono essere inseriti nel singolo ateneo, o sul numero totale degli studenti a livello nazionale<sup>21</sup>, a modelli, quale il nostro, in cui sono imposti dei parametri strutturali e di docenza che di fatto condizionano la determinazione del numero degli studenti. In altri casi, invece, sono previste procedure di valutazione all'ingresso, determinate in varia maniera (dallo Stato, dalle università in piena autonomia, o in cooperazione tra loro) e a diversi livelli, più spesso a livello di Master (laurea specialistica) o addirittura (è questo il caso della Francia) al secondo anno della laurea specialistica, che comunque hanno il medesimo effetto di limitare, da un punto di vista quantitativo, gli accessi alle sedi universitarie.

Ma il *vulnus* più evidente all'autonomia universitaria lo si rintraccia nella previsione di limiti alla istituzione dei corsi di laurea che possono riguardare tanto l'apertura dei corsi quanto la definizione dei loro contenuti, fino al punto di operarne autoritativamente una previsione a livello centrale<sup>22</sup>. Nella maggior parte dei casi esaminati sono previsti dei processi di accreditamento che possono riguardare l'apertura, che in alcune ipotesi viene limitata (Italia, Belgio sia francese sia finnico) o addirittura bloccata per ragioni economiche<sup>23</sup> o il funzionamento dei corsi

<sup>21</sup> Anche in questo caso, con riferimento agli studenti stranieri, viene lasciata di norma una ampia libertà agli atenei.

<sup>22</sup> Si consideri ad esempio il caso delle Fiandre, Estonia, Finlandia e Islanda dove a livello centrale vengono determinati gli ambiti entro i quali gli atenei possono operare, demandando poi discrezionalità delle singole università la scelta sulle facoltà da aprire in concreto.

<sup>23</sup> È il caso del Belgio dove l'istituzione di nuovi corsi è stata bloccata per il biennio 2015-2017.

stessi (Spagna e Francia). Accredimento cui non corrisponde, però, nella maggior parte dei casi, una limitazione del potere degli Atenei di determinare i contenuti dei percorsi di studio, in linea con la previsione contenuta nella stessa dichiarazione di Lisbona del 2007 nel cui contesto viene ricondotta all'autonomia universitaria anche la capacità delle singole strutture di decidere aree, obiettivi e metodi di ricerca. Uno schema dal quale, come si vede, si discosta in parte il nostro sistema in ragione della previsione delle schede RAD la cui finalità ultima era quella di ridurre la istituzione di nuovi corsi, garantendo, al contempo, una loro razionalizzazione in relazione anche alle stesse capacità degli Atenei. Una aspettativa che poi in concreto è stata frustrata dalle deroghe numerose introdotte nel corso degli anni dallo stesso controllore. Si pensi alla figura dei professori straordinari, o dei professori a contratto per i requisiti di docenza, o ancora alle numerose deroghe, che hanno perduto l'originario carattere di temporaneità, introdotte per le università telematiche.

#### 4. AUTONOMIA E QUALITÀ

Alla luce della rapida ricognizione delle principali caratteristiche di alcuni sistemi europei, è possibile provare a tracciare un bilanciamento tra i diversi aspetti, soprattutto al fine di verificare quanto effettivamente i percorsi seguiti, che hanno certamente sacrificato punti centrali della autonomia delle università, abbiano effettivamente prodotto degli effetti positivi sul piano della qualità.

Nella ricerca sullo stato della autonomia delle università di cui si sono sommariamente richiamati alcuni dati nelle pagine precedenti, vengono individuati, rispetto a ciascuno dei profili considerati, quattro gradi di autonomia: autonomia ridotta (sotto il 40%); autonomia medio bassa (tra il 41% e il 60%); autonomia medio alta (tra il 61% e l'80%); autonomia alta (superiore all'80%). Il nostro sistema universitario si colloca in una posizione medio alta con riferimento alla autonomia organizzativa<sup>24</sup> e

<sup>24</sup> Una ridotta autonomia viene riconosciuta al Lussemburgo, in ragione della peculiarità del sistema, caratterizzato da un'unica università pubblica con il pieno coinvolgimento dello Stato; mentre una autonomia medio bassa a quelle università nelle quali gli organi di governo, il particolare il Rettore, vengono nominati da soggetti esterni o, ad esempio, come era nel nostro sistema *ante* riforma Gelmini, possono essere solo tra soggetti appartenenti alla stessa istituzione. Si collocano in questa fascia la Francia (50%) e la Spagna (55%). Autonomia medio alta viene riconosciuta a quei sistemi, tra i quali la

finanziaria<sup>25</sup> grazie alla elasticità nell'uso dei fondi pubblici, nonché alla possibilità, riconosciuta alle università, di gestione degli immobili di proprietà. Mentre quando si passa a verificare l'autonomia relativa al personale<sup>26</sup> si colloca nella fascia medio bassa. Stessa collocazione riceve con riferimento alla autonomia accademica<sup>27</sup>, con una valutazione complessiva che si attesta, dunque, sulla fascia medio bassa.

Si tratta di dati che necessariamente inducono a riflettere sulla efficacia delle riforme operate dal legislatore negli ultimi anni, all'insegna della moralizzazione e dell'incremento della qualità, soprattutto al fine di verificare se, e in che termini, esse abbiano inciso su quest'ultimo profilo, creando così una matrice organizzativa che, pur risultando antagonista rispetto alla autonomia, fosse almeno funzionale all'incremento della qualità anche solo nelle valutazioni, altro profilo di criticità, che ne fanno gli appositi organismi e che a cadenza periodica vengono enfatizzate, e in alcuni casi verrebbe da dire "brandite", nel corso dell'anno. In altri termini, senza nulla togliere alla bontà dei processi di valutazione astrattamente considerati<sup>28</sup>, in questa sede non ci si può, però, esimere

Westfalia e l'Italia (cui viene riconosciuto il 65% dell'autonomia), che si caratterizzano per la apertura dei posti di vertice ( Rettore) anche a soggetti esterni. Si collocano nella fascia più alta, invece, le università britanniche.

<sup>25</sup> Nella fascia più bassa si collocano sistemi quali l'Hessen e l'Ungheria che addirittura registra un peggioramento delle condizioni in ragione dei poteri riconosciuti al Chancellor nominato dal Primo ministro al quale è riconosciuto un potere di autorizzazione relativo alla allocazione delle risorse o all'uso degli utili di bilancio. Nella fascia medio bassa si colloca una parte consistente dei paesi tra cui Brandeburgo (44%), Francia (45%), Spagna (55%) e Croazia (60%) nei quali si riscontra comunque una certa flessibilità nei finanziamenti pubblici a fronte di una quasi totale assenza di autonomia nella determinazione delle *tuition fees*, e più in generale dell'ammontare delle tasse per le diverse categorie di studenti (EU/non EU; Triennale/Specialistica). Nella fascia più elevata si trovano paesi quali Lettonia, Regno Unito, e Lussemburgo che, però, come detto, è privo di autonomia organizzativa.

<sup>26</sup> Nella fascia più bassa si colloca la Croazia, dove si registra uno stretto controllo da parte ministeriale (37%). Nella fascia medio bassa si collocano la Francia (43%) e l'Italia (44%). Una maggiore autonomia, invece, si registra in paesi quali il Portogallo (62%) e l'Austria (73%), per giungere al livello più elevato riconosciuto al Regno Unito (96%), Svezia (97%) ed Estonia (100%).

<sup>27</sup> Nella fascia inferiore si colloca, ad esempio, la Francia (37%); in quella medio bassa Portogallo (54%) e Italia (56%); mentre in quella medio alta Svezia (66%) e Austria (72%); e in quella alta di nuovo Regno Unito (89%) e Irlanda (89%). Interessante notare che gli spostamenti più significativi rispetto a questa forma di autonomia sono spesso ricollegati alla riforma dei modelli di accreditamento, allontanati dal centro.

<sup>28</sup> Sulle criticità dei sistemi di valutazione cfr. le analisi critiche condotte nella ricerca PRIN richiamata in precedenza (cfr. *supra* nota 11).

dal domandarsi se la curatela ministeriale del sistema universitario abbia effettivamente favorito un incremento della sua qualità e, dunque, della sua competitività verso l'esterno, cioè se abbia consentito il raggiungimento degli obiettivi dichiarati dal curatore<sup>29</sup>.

In disparte le valutazioni sui sistemi di qualificazione concretamente posti in essere nel nostro ordinamento<sup>30</sup>, già solo i risultati delle e classifiche non sono certo confortanti.

E qui forse proprio la comparazione dovrebbe far riflettere. Emblematico il caso della Gran Bretagna, che non a caso si colloca tra i paesi che hanno una maggiore autonomia, e dove, tra l'altro, sono stati gradualmente e significativamente abbandonati sistemi di valutazione esterni alla singola università in quanto rispondenti, in alcuni casi, a una mendace retorica meritocratica. In quella realtà i sistemi di controllo esterni sono stati sostituiti con i processi di autoresponsabilizzazione dei soggetti parte del sistema, e sono state, dunque, abbandonate procedure di valutazione esterne perché si è riconosciuto che, pur volendo sterilizzare l'incidenza dei profili soggettivi che facilmente conducono all'instaurarsi di cattive pratiche che riflettono una difficoltà culturale alla oggettivizzazione della valutazione, già in sé complessa, sono di fatto condizionabili *ab origine*, dipendendo dalla stessa fissazione delle premesse<sup>31</sup> la cui standardizzazione, oltre ad essere complessa, rischia di

<sup>29</sup> Sul punto spunti interessanti nel lavoro di F. MICHAVILA, J.M. MARTINEZ, *Excellence of Universities versus Autonomy, Funding and Accountability*, in *European Review*, 26, 2018, S48 ss.

<sup>30</sup> Sul punto spunti interessanti di riflessione si rintracciano nei lavori di H.Y. WU, et al, *Ranking universities based on performance evaluation by a hybrid MCDM model*, in *Measurement*, 45, 2012, 856 ss.; G. ABRAMO, C.A. D'ANGELO, *Evaluating university research: Same performance indicator, different rankings*, in *Journal of Informetrics*, 9, 2015, 514 ss.; A. GENUA, M. PIOLATTO, *Research assessment in the UK and Italy: Costly and difficult, but probably worth it (at least for a while)*, in *Research Policy*, 45, 2016, 2016 ss.; M.A. LIM, J. WILLIAMS ØERBERG, *Active instruments: on the use of university rankings in developing national systems of higher education*, in *Policy Reviews in Higher Education*, 2017, 1(1), 91 ss.; M. SHATTOCK, *The 'world class' university and international ranking systems: what are the policy implications for governments and institutions?*, in *Policy Reviews in Higher Education*, 2017, 1(1), 4 ss.

<sup>31</sup> Significativo, ad esempio, le valutazioni interne alle strutture. Pochi dei nostri dipartimenti giuridici di eccellenza (Catania, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Bologna, Ferrara, Verona, Perugia, Firenze, Milano, Macerata, Trento, La Tuscia, Bicocca e Roma Tre) sono tra le prime duecento università individuate nel ranking QS e nella stessa classifica *The TimesHigherEducation*. Fa altrettanto riflettere il fatto che Sapienza sia risultata la migliore al mondo in archivistica, ma confrontando i dati per scienze dell'an-

portare a risultati eccentrici che hanno l'effetto paradossale di far instaurare delle pratiche di sopravvivenza dei sistemi controllati che, in fondo, esprimono una sfiducia nello stesso sistema di valutazione.

Se da un lato, dunque, la riforma così strutturata non ha portato alla sperata scalata delle università italiane nei *ranking* internazionali, dall'altro ha evidenziato delle criticità enormi, in alcuni casi incrementando, e non certo riducendo, situazioni di malessere che non fanno che indebolire lo stesso sistema universitario. Si pensi all'esperienza, certamente non positiva, del sistema di reclutamento, minato alla base da una molteplicità di fattori. Ad esempio, la precarizzazione della figura del ricercatore le cui potenziali opportunità di crescita professionale delineate dal sistema dell'ASN si sono poi scontrate con il taglio lineare operato alla ricerca e ai finanziamenti in generale. Lo stesso sistema dell'ASN - rispetto al quale non si vogliono certo negare le responsabilità della cattiva gestione interne e l'appiattimento anche esoprodotto<sup>32</sup> sulle fantomatiche mediane - a sua volta si è scontrato con una molteplicità di fattori, tra i quali la menzionata riduzione dei fondi, certamente aggravata dai corollari della *spending review* quali il blocco delle assunzioni e, non da ultimo, dalla individuazione di sistemi paralleli di accesso; dei veri e propri reclutamenti alternativi, si pensi alle chiamate dirette, effettuate con un autonomo (consistente) finanziamento, che finisce per pregiudicare proprio quei ricercatori che la procedura delle abilitazioni voleva proteggere e garantire, e che invece ha alimentato quelle "speranze deluse" di cui parlava il Prof. Roversi Monaco, e che, forse, testimonia vieppiù una volontà, evidentemente politica, di "controllare" il sistema universitario.

Si tratta, certamente, solo di uno degli aspetti che palesano il malessere, sicuramente in parte anche autoprodotta, del sistema universitario che, forse, dovrebbe recuperare la propria autonomia, assoggettarsi certamente a forme di valutazione che lo aiutino realmente a evidenziare

ticità dei dipartimenti di eccellenza troviamo Firenze, Udine, Siena, L'Aquila, Bergamo, L'Orientale, Siena (università per stranieri) e Bologna. E così il primo ateneo per la fisica è risultato un ateneo piccolo (l'università Kore di Enna) dove manca un dipartimento specifico, mentre l'ateneo di Pisa non compare neppure tra i primi venti dipartimenti nella classifica nazionale, mentre è primo in Europa. T. KARRAN, K. BEITER, K. APPIAGYEI-ATUA, *Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach*, in *Policy Review in Higher Education*, 1(2), 2017, 209 ss.

<sup>32</sup> Sul punto cfr. le osservazioni critiche di R. CALVANO, *L'autonomia universitaria stretta tra legislazione e giudici amministrativi*, in *rivistaaic.it*, 4, 2012; ID., *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 1 ss.

le proprie criticità, correggendole. Al riguardo, forse, l'esempio migliore, nell'esistente, può essere rintracciato nel ruolo che hanno gli organismi di valutazione quali i presidi di qualità, i nuclei di valutazione, che in un percorso costruttivo possono certamente aiutare le strutture a migliorare i propri processi. In ciò evitando, dunque, di proporre, nel nome della garanzia della qualità, formule surrettizie di aziendalizzazione che ipotecano, riducendola sensibilmente, l'autonomia, piegando la cultura alle esigenze del mercato, della politica e non della collettività.