

I Nuclei di valutazione delle Università italiane trent'anni dopo, fra conferme dal passato e riflessioni per il futuro

*Cristiana Fioravanti e
Monica Campana*¹

A trent'anni dalla legge 537/1993 che ha istituito i Nuclei di valutazione nelle Università, il contributo intende ricostruire il contesto normativo che ha segnato il progressivo ampliamento ed arricchimento del loro ruolo, al fine di farne emergere l'apporto nel sistema universitario complessivamente considerato. L'indagine si concentra sull'esame delle diverse funzioni via via attribuite dalla normativa, dal MUR e dagli Atenei a questi organi interni, ma nel tempo chiamati a svolgere un ruolo anche esterno nel rapporto con ANVUR e ANAC. L'intento è quello di cogliere, per un verso, l'ampiezza complessiva del ruolo dei Nuclei; per altro verso, di verificare se in questa evoluzione in chiave valutativa esiste una linea di continuità con quella originaria funzione attribuita dalla legge del 1993 che ne ha disposto l'istituzione.

1. *Premessa*

Le riflessioni che seguono ricostruiscono il contesto normativo a partire dal 1993 – data alla quale risale l'istituzione dei Nuclei di Valutazione delle Università – che ha segnato il progressivo ampliamento ed arricchimento del loro ruolo, al fine di farne emergere l'apporto nel sistema universitario complessivamente considerato. Nati come organi di valutazione delle attività svolte nelle Università, anche a supporto degli organi accademici², i Nuclei hanno visto progressivamente potenziate le proprie

¹ Pur essendo il contributo frutto di una riflessione e di uno sforzo congiunti delle Autrici, i paragrafi 2-6 sono da attribuirsi a Monica Campana, mentre i paragrafi 7-9 sono scritti da Cristiana Fioravanti. I paragrafi 1 e 10 sono da ascrivere ad entrambe. Nostra la responsabilità per errori ed omissioni.

² Si v. in questo senso G. REBORA, *Nessuno mi può giudicare? L'Università e la valutazione*, Milano, Guerini e Associati, 2013, pp. 53-73.

funzioni e correlativamente disciplinata la loro composizione. Un cambio di passo che è riconducibile alla scelta del legislatore di attribuire ai Nuclei, in occasione della riforma Gelmini, non solo le nuove funzioni derivanti dall'introduzione del sistema di autovalutazione, valutazione e accreditamento, ma anche i nuovi compiti che, in altre amministrazioni pubbliche, sono assegnati agli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), di cui assorbono le funzioni. Nella ricostruzione, dunque, saranno necessariamente considerati anche i rapporti con l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), per le quali costituiscono il punto di riferimento, anche al fine di garantire i necessari flussi informativi³. L'analisi non può peraltro prescindere dall'esame delle diverse ulteriori funzioni attribuite ai Nuclei. L'esperienza sin qui maturata mostra infatti, per una buona parte di attività, un livello consolidato di azione; per altre, emergono livelli diversificati sia con riferimento all'ampiezza sia con riferimento alla relativa profondità di azione. In quest'ottica, andranno perciò considerati non solo i compiti loro assegnati dal Ministero dell'Università e della ricerca (MUR), ma anche quelli che discendono dagli Statuti e dai Regolamenti degli Atenei. L'esame della normativa domestica e la prassi – molto variegata – che si è consolidata negli ultimi trent'anni consentono infatti di cogliere, per un verso, l'ampiezza complessiva del ruolo dei Nuclei; per altro verso, di verificare se in questa evoluzione in chiave valutativa esiste una linea di continuità con quella originaria funzione dei Nuclei nel verificare e valutare l'efficienza, l'imparzialità e la buona amministrazione. Una prospettiva che lascia spazio alla riflessione sulla natura ibrida di questi soggetti interni-esterni agli Atenei, soprattutto alla luce della loro funzione di OIV.

2. Il contesto normativo di riferimento. Le originarie attribuzioni dei Nuclei nell'ambito dell'autonomia universitaria

I Nuclei di Valutazione delle Università vengono istituiti con la legge 537/1993⁴ con una precisa connotazione che si chiarisce alla luce del fatto che l'intervento normativo grazie al quale prendono vita è inserito nella

³ *Id.*, *ivi*, p. 55.

⁴ Legge 24 dicembre 1993 n. 537, «Interventi correttivi di finanza pubblica».

legge con cui, tra l'altro, all'articolo 5 si disciplinano i «mezzi finanziari destinati dallo Stato alle Università». Ai nostri fini ciò che interessa sottolineare è la coeva istituzione dei tre meccanismi principali di sostegno delle Università statali: il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO), il Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature e il Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo al finanziamento di specifiche iniziative, attività e progetti, ivi compreso il finanziamento di nuove iniziative didattiche e scientifiche. Ben si comprende allora come, nel quadro di questo intervento normativo focalizzato sulla finanza pubblica, ai Nuclei di Valutazione venga attribuito il compito di «verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa». È previsto che, per l'assolvimento di tale attribuzione, i Nuclei provvedano a redigere annualmente:

- una relazione a corredo dei conti consuntivi annuali, che l'Ateneo deve trasmettere alla Corte dei Conti, unitamente alla relazione del rettore e dei revisori dei conti, non oltre quindici giorni dopo la loro approvazione e comunque non oltre sei mesi dopo la chiusura dell'esercizio finanziario a cui si riferiscono⁵;
- una relazione annuale, «trasmessa al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, al Consiglio universitario nazionale e alla Conferenza permanente dei rettori per la valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione, e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse»⁶.

Queste previsioni normative a tutt'oggi non sono state abrogate ed è dunque necessario anzitutto contestualizzarle nell'attuale quadro normativo. La relazione al conto consuntivo (ora bilancio unico) risponde, infatti, ad una *ratio* ben precisa: non già di verifica – ruolo attribuito ai revisori dei conti che attiene alla regolarità contabile e finanziaria – ma

⁵ Art. 5, c. 21.

⁶ Art. 5, c. 22 e 23.

di valutazione sul buon andamento dell'azione amministrativa, finalizzata all'accertamento della qualità complessiva dei processi e della presenza dei presupposti per il conseguimento degli obiettivi di miglioramento e dei risultati ottenuti. Così ricostruita nella funzione, la relazione al bilancio appare ancora pienamente coerente con i compiti assegnati al Nucleo di Valutazione, ancorché la prassi delle Università italiane non offra un quadro omogeneo⁷.

La relazione annuale focalizzata sui risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione, dal canto suo, è stata dapprima rafforzata con l'intervento normativo del 1999 e, successivamente, è confluita nella relazione annuale che – lo si vedrà – costituisce uno degli strumenti principali a disposizione del sistema di autovalutazione, valutazione e accreditamento⁸. Ma per la verità – come già sottolineato in dottrina⁹ – le radici di questo esito finale si sviluppano proprio in questa fase: merita segnalare che nell'ambito di una generalizzata attività descrittiva, alcuni Nuclei danno impulso a forme di sperimentazione di attività di valutazione con lo scopo di fornire elementi utili ai rettori da considerare per le proprie politiche. Tale attività è stata del resto favorita dalla scelta della Conferenza dei rettori delle Università italiane (CRUI) di promuovere la valutazione negli Atenei «disponendo l'istituzione di

⁷ Dall'analisi della prassi, si evince che, laddove redatta, in questa relazione il Nucleo focalizza la propria attività sul buon andamento dell'azione amministrativa, formulando raccomandazioni di carattere strategico, considerando le attività complessive realizzate nella gestione dell'Ateneo, da cui si evince la presenza dei presupposti per il conseguimento di obiettivi di miglioramento e di alcuni risultati ritenuti significativi. In particolare, sono state riscontrate analisi della situazione contabile dell'esercizio considerato, con specifico riferimento alla dimensione del consolidato patrimoniale e all'entità della principale fonte di finanziamento dell'Università, costituita dal Fondo di finanziamento ordinario, con un particolare *focus* alla quota premiale. Inoltre, sono state riscontrate considerazioni relative a diversi indicatori quali: il limite di fabbisogno, il limite di incidenza delle spese per il personale, l'indice di indebitamento, l'Indicatore di sostenibilità economico-finanziaria (ISEF), l'indicatore di tempestività dei pagamenti, il rispetto del limite del 20% nel rapporto contribuzioni studentesche/FFO. A titolo esemplificativo si vedano le relazioni al Bilancio unico di Ateneo redatte dai Nuclei di Valutazione delle Università Ca' Foscari di Venezia, *Alma Mater* Università di Bologna, Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Messina, Università degli Studi di Ferrara (consultate nelle pagine *web* dei Nuclei di Valutazione a novembre 2022).

⁸ Vedi *infra* paragrafo 3.

⁹ Si v. in questo senso M. TURRI, *L'Università in transizione. Governance, struttura economica e valutazione*, Milano, Guerini e Associati, 2011, pp. 126-128.

una commissione di delegati rettorali per la valutazione, che ha prodotto documenti di impostazione generale e di supporto metodologico per l'attività dei Nuclei¹⁰.

La legge 537/1993 aveva altresì previsto l'istituzione di un organo di consulenza ministeriale, interamente composto da esperti esterni – l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (OVSU), concretizzato poi nel 1996 – assegnandogli il compito di redigere una relazione annuale sulla valutazione complessiva del sistema universitario proprio sulla base delle relazioni dei Nuclei di Valutazione degli Atenei. Le relazioni annuali, già in questa prima fase, varcano dunque i confini degli Atenei e sono sottoposte alla valutazione di un organo esterno, anticipando, anche sotto questo profilo, l'esito del processo di autovalutazione e valutazione¹¹. Non può dunque stupire che, nel vigore della legge del 1993, il legislatore sia nuovamente intervenuto con la legge 370/1999¹² che, nell'estendere alle Università non statali l'obbligo di dotarsi dei Nuclei di Valutazione fino a quel momento previsto per le sole Università statali, ha inteso valorizzare e codificare la prassi che si era nel frattempo consolidata. L'art. 1 non si limita, infatti, a rafforzare il compito dei Nuclei nelle funzioni di «valutazione interna della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca, degli interventi di sostegno al diritto allo studio», confermando che a tal fine il Nucleo operi «verificando, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa». Va infatti sottolineato che la legge 370/1999, pur conservando il medesimo

¹⁰ *Id.*, *ibidem*, p. 127. L'Autore sottolinea altresì, per quanto qui interessa, la rilevanza del progetto *Campus*, in seguito evoluto in *CampusOne*, che ha permesso di «sperimentare una maggiore attenzione alla qualità dei corsi di studio (...) offrendo agli Atenei apposite risorse economiche», in tal modo, per certi versi, anticipando il futuro sistema di autovalutazione e valutazione. Si veda in proposito anche M. TURRI, *Calimero all'Università: valutazione della didattica e sistema AVA*, Fondazione Giovanni Agnelli, 2014, pp. 22-23.

¹¹ Si v. in questo senso A. DECATALDO, *Valutare la didattica universitaria: considerazioni sui principi ispiratori e sui processi*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2018, p. 5, che sottolinea come nell'istituzione dell'OVSU si possa «cogliere la prima distinzione di ruoli e funzioni fra una valutazione interna nelle singole Università, ad opera dei Nuclei interni, e una valutazione esterna, ad opera di un organo di consulenza ministeriale».

¹² Legge 19 ottobre 1999 n. 370, «Disposizioni in materia di Università e di ricerca scientifica e tecnologica».

strumento a disposizione dei Nuclei, pone l'accento sulla loro attività di valutazione e non già su quella di sola verifica; la valutazione dei Nuclei si amplia e spazia dalla gestione amministrativa alla ricerca, dalla didattica sino al sostegno al diritto allo studio. A tale scopo ai Nuclei sono richieste la comunicazione e la certificazione di dati (soprattutto attraverso le relazioni annuali) ed il rilascio di pareri relativi alle iniziative degli Atenei (si ricordi in particolare quelli relativi ai corsi di studio e all'istituzione di corsi di dottorato di ricerca). A fronte di questa tipologia di attività, la legge 370/1999 è intervenuta introducendo le prime regole di costituzione dei Nuclei prevedendo che essi siano composti «da un minimo di cinque ad un massimo di nove membri, di cui almeno due nominati tra studiosi ed esperti nel campo della valutazione anche in ambito non accademico». Ciò conferma che l'intervento del 1999, pur in continuità con il passato, sottolinea l'importanza delle competenze necessarie allo svolgimento di attività sempre meno ricostruttive e sempre più valutative. Ancora, la legge 370/1999 prevede che le Università debbano assicurare ai Nuclei «l'autonomia operativa, il diritto di accesso ai dati e alle informazioni necessari, nonché la pubblicità e la diffusione degli atti, nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza»¹³. Si tratta di una previsione che da un lato si correla alla natura delle attività da svolgere, e dall'altro lato evidenzia la natura autonoma – che troverà successiva conferma nella legge 240/2010¹⁴ – di un organo di valutazione che rimane comunque “interno” alle istituzioni universitarie¹⁵. Per di più la previsione mira ad assicurare effettiva operatività ai Nuclei, anche in considerazione delle sanzioni previste sia nei casi di inadempimento degli Atenei sia dei Nuclei, con riguardo agli obblighi di trasmissione previsti dalla legge¹⁶.

¹³ Si veda l'art. 1, c. 2 della legge 370/1999.

¹⁴ Vedi *infra* paragrafo 3.

¹⁵ Per una più estesa ricostruzione della valutazione nel sistema universitario italiano, si vedano G. REBORA, *Nessuno mi può giudicare? L'Università e la valutazione*, cit., pp. 53-73 e M. TURRI, *L'Università in transizione. Governance, struttura economica e valutazione*, cit. pp. 128-132 in particolare per il periodo 2000-2006.

¹⁶ Si veda l'art. 1, c. 3: «Le Università che non applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono escluse per un triennio dal riparto dei fondi relativi alla programmazione universitaria, nonché delle quote di cui al c. 2 dell'articolo 2 e agli articoli 3 e 4. Qualora il Nucleo di Valutazione di un Ateneo non trasmetta al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica la relazione, i dati e le infor-

La stessa legge 370/1999, all'art. 2, istituisce inoltre quello che diverrà il nuovo interlocutore esterno dei Nuclei – il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) – che succede all'OVSU. Al Comitato, «costituito da nove membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, scelti in una pluralità di settori metodologici e disciplinari, anche in ambito non accademico», sono attribuiti compiti di valutazione più estesi, che comprendono non solo la didattica ma anche il generale funzionamento degli Atenei, con la sola esclusione dell'ambito della ricerca, affidato dal 1998 al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR)¹⁷.

Tra gli ulteriori obblighi affidati ai Nuclei, assume rilevanza la nuova previsione, introdotta dalla stessa legge del 1999, che attribuisce agli stessi anche il compito di acquisire periodicamente, mantenendone l'anonimato, le opinioni degli studenti frequentanti sulle attività didattiche e trasmettere un'apposita relazione, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica e al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario unitamente alle informazioni e ai dati richiesti dal medesimo Comitato. Attualmente ai Nuclei competono l'analisi e la valutazione del processo di acquisizione delle opinioni e dei relativi risultati, da trasmettere all'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), in forma di relazione annuale. Le opinioni degli studenti (e dei laureati) su insegnamenti e corsi di studio costituiscono, infatti, informazioni essenziali per i sistemi di assicurazione della qualità degli Atenei su cui si è aperta una riflessione da parte dell'Agenzia, tutt'ora in corso¹⁸.

mazioni di cui al c. 2 entro il termine ivi determinato, al medesimo Ateneo non possono essere attribuiti i fondi di cui al c. 2 dell'articolo 2 e agli articoli 3 e 4.

¹⁷ Il CIVR è stato istituito con d.lgs. 5 giugno 1998 n. 204, «Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, c. 1, lett. d), della legge 15 marzo 1997, n. 59».

¹⁸ Si veda <https://www.anvur.it/attivita/ava/opinioni-studenti/>, ultima consultazione agosto 2022.

3. *Gli sviluppi successivi: i Nuclei di valutazione nella costruzione e nell'evoluzione dell'assicurazione di qualità*

Nella ricostruzione del rapporto tra sistema interno ed esterno di assicurazione della qualità assume decisivo rilievo la dimensione esterna. Inizialmente affidata all'OVSU cui successivamente succedono il CNVSU e il CIVR, l'interlocuzione vede successivamente il suo approdo e consolidamento in seno all'ANVUR. Nel 2006¹⁹, infatti, viene prevista l'istituzione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), che inizierà a svolgere i propri compiti solo a partire dal 2011²⁰. All'Agenzia sono attribuite funzioni di valutazione esterna della qualità, di indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai Nuclei di valutazione interna e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione. Dal momento della sua piena operatività, l'Agenzia assorbe le funzioni fino ad allora svolte dal CNVSU e dal CIVR, e per quanto qui interessa l'intervento normativo ha altresì definito i rapporti tra i Nuclei di Valutazione interni e l'Agenzia quale loro interlocutore esterno.

Un ulteriore, fondamentale, tassello nella ricostruzione del ruolo dei Nuclei si ha con la legge 240/2010²¹, che, tra l'altro, ha introdotto in Italia un sistema di accreditamento e valutazione dei corsi universitari in linea con quanto previsto prima dal Processo di Bologna²², e successivamente

¹⁹ Per l'istituzione dell'ANVUR si vedano i c. 138 e 141 dell'art. 2 della legge 24 novembre 2006 n. 286, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria».

²⁰ D.P.R. 1 febbraio 2010 n. 76, «Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)». Su cui R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, 2012, p. 101.

²¹ Legge 30 dicembre 2010, n. 240, «Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario», art. 5.

In merito alla legge 240/2010, si veda fra gli altri R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica*, cit., in particolare l'intero capitolo secondo, nonché A. MARRA, *Università e ricerca scientifica*, in *Enciclopedia del diritto, I Tematici, III-2022, Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Giuffrè, 2022, p. 1325 ss., in particolare § 10-17.

²² <http://ehea.info/> e <https://education.ec.europa.eu/it/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/bologna-process>, ultima consultazione agosto 2022.

te esplicitato nelle linee guida europee ESG ENQA²³. L'esigenza di un intervento da parte del legislatore rispondeva del resto alle indicazioni contenute nelle linee guida ENQA che individuano l'efficacia dei sistemi interni di valutazione quale elemento essenziale dell'assicurazione esterna della qualità²⁴.

Nel nuovo contesto normativo, arricchito dai decreti attuativi che si sono successivamente susseguiti, all'ANVUR è attribuito, tra gli altri, il compito di definire e gestire tale sistema, fissando le procedure per l'accreditamento iniziale e periodico di corsi di studi e sedi, e quelle per la valutazione dei sistemi di assicurazione qualità: è in questo suo ruolo che ANVUR «indirizza le attività di valutazione demandate ai Nuclei di Valutazione interna degli Atenei e degli enti di ricerca»²⁵. Nel sistema, che va sotto il nome di AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento), le Università, nel rispetto della loro autonomia, sono chiamate a sottoporre ad autovalutazione le proprie attività; l'intero processo di assicurazione della qualità dell'Ateneo, a sua volta, è oggetto di valutazione esterna da parte di ANVUR ai fini dell'accreditamento da parte del MUR. Nell'ambito del sistema AVA, la legge 240/2010 attribuisce ai Nuclei di Valutazione un'importante attività di valutazione delle politiche di Assicurazione della Qualità (AQ), verificando l'attuazione (formale e sostanziale) delle strutture e delle procedure previste dal sistema e formulando delle raccomandazioni volte a migliorare l'insieme dei processi organizzativi, didattici e di ricerca²⁶. La legge, pertanto, rafforza quel ruolo già attribuito al Nucleo di Valutazione dalla normativa precedente, relativo alle

Si veda C. FINOCCHIETTI, M. FORONI, P.G. PALLA, M. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Lo spazio europeo dell'istruzione superiore. Verso il 2020*, Roma, Universitas Quaderni 27, 2013.

²³ Si veda <https://www.enqa.eu/esg-standards-and-guidelines-for-quality-assurance-in-the-european-higher-education-area/>, ultima consultazione agosto 2022.

²⁴ Si vedano in particolare ESG, cit., pp. 9 e 18.

²⁵ Art. 2, c. 2 del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 19 «Valorizzazione dell'efficienza delle Università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti *ex ante* anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle Università [...], a norma dell'articolo 5, comma 1, lett. a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240».

²⁶ Si veda A.F. URICCHIO, *Autonomia universitaria e valutazione*, Osservatorio costituzionale, 2, 2022, in https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2022_2_05_Uricchio.pdf, ultima consultazione agosto 2022.

funzioni di verifica e valutazione interna dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità della gestione amministrativa, delle attività didattiche e di ricerca svolte dai dipartimenti.

In particolare, la funzione di verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica è previsto debba essere effettuata anche sulla base degli indicatori individuati dalle commissioni paritetiche docenti-studenti. Di rilievo è poi l'attività attribuita ai Nuclei con riferimento alla verifica della congruità del *curriculum* scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento di alta qualificazione da parte di esperti di alta qualificazione²⁷. Inoltre, la legge 240/2010 attribuisce ai Nuclei, in raccordo con l'attività dell'ANVUR, le funzioni relative «alle procedure di valutazione delle strutture e del personale, al fine di promuovere nelle Università, in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, il merito e il miglioramento della *performance* organizzativa e individuale»²⁸. Oltre ad aver integrato le tradizionali funzioni dei Nuclei di Valutazione con altre, nuove e più specifiche, in tema di valorizzazione dell'efficienza della didattica delle Università, la legge 240/2010 esplicita il ruolo chiave di tali organi, laddove prevede che le Università se ne avvalgano nell'ambito del «potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle proprie attività»²⁹.

Passando ora ad esaminare nel dettaglio il ruolo dei Nuclei di Valutazione nel sistema di Assicurazione della Qualità, occorre prendere le mosse dal d.lgs. 19/2012³⁰ che, nell'attuare la legge 240/2010, ne ha specificato le funzioni in questo ambito.

Diversi sono i momenti in cui i Nuclei operano. Nell'ambito dello sviluppo dell'offerta formativa degli Atenei, i Nuclei intervengono verificando «se l'istituendo corso è in linea con gli indicatori di accreditamento iniziale definiti dall'ANVUR e, solo in caso di esito positivo di tale verifica,

²⁷ Vedi *infra* paragrafo 7.

²⁸ Funzioni di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni». Per i profili riguardanti il ruolo del Nucleo di Valutazione quale OIV, vedi *infra* paragrafo 4.

²⁹ Art. 5, comma 2, lett. c).

³⁰ Per i riferimenti normativi si veda nota 18.

redig[ono] una relazione tecnico-illustrativa, che l'Università è tenuta a inserire, in formato elettronico, nel sistema informativo e statistico del Ministero»³¹. A tal proposito preme segnalare che ai diversi decreti ministeriali succedutisi in materia di autovalutazione, valutazione e accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio – il cui ultimo esito è rappresentato dal d.m. 1154/2021³² – si associano le linee guida che di norma annualmente l'ANVUR predispose ai fini della progettazione in qualità dei corsi di studio³³. Si segnala che a partire dal 2019, per i casi in cui l'Ateneo decida di attivare corsi di studio pur non possedendo i requisiti di docenza previsti, ai Nuclei è attribuito altresì il compito di valutare il piano di raggiungimento dei requisiti di docenza che preveda una graduale presa di servizio dei docenti di riferimento in stretta relazione al numero di anni di corso da attivare.³⁴

Ancora, rilevante è l'apporto dei Nuclei ai fini del monitoraggio degli indicatori e dell'accreditamento periodico, considerate le relazioni che gli stessi sono tenuti periodicamente a presentare ad ANVUR sui risultati dell'applicazione degli indicatori alla sede e ai corsi di studio e, soprattutto, tenuto conto che «i Nuclei di Valutazione interna sono comunque tenuti a comunicare tempestivamente l'eventuale intervenuta mancata rispondenza delle sedi o dei corsi agli indicatori»³⁵.

Nel quadro del potenziamento del sistema di autovalutazione, i Nuclei «effettuano un'attività annuale di controllo sull'applicazione dei criteri e degli indicatori [...], anche di supporto al monitoraggio [...] e di verifica dell'adeguatezza del processo di autovalutazione» e sono coinvolti nell'adozione di metodologie interne di monitoraggio della realizzazione degli

³¹ D.lgs. 19/2012, art. 8, comma 4.

³² Decreto ministeriale del 14 ottobre 2021 n. 1154 «Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio». Per una ricostruzione completa si vedano i decreti ministeriali del 30 gennaio 2013 n. 47, del 23 dicembre 2013 n. 1059, del 12 dicembre 2016 n. 987, del 7 gennaio 2019 n. 6.

³³ Si veda <https://www.anvur.it/attivita/ava/accreditamento-iniziale/linee-guida-per-laccreditamento-iniziale/>, ultima consultazione agosto 2022.

³⁴ Si segnala che nel passaggio dal d.m. 6/2019 al d.m. 1154/2021, la formulazione ha subito una modifica passando da un piano di raggiungimento dei requisiti di docenza «approvato dal NUV» a un piano che «deve essere approvato dagli organi di governo e valutato positivamente dal NUV».

³⁵ D.lgs. 19/2012, art. 9, comma 7.

obiettivi strategici programmati ogni triennio, in concorso con l'Ateneo³⁶. Si tratta di un'attività, svolta con metodologie stabilite autonomamente e raccordate con quelle definite dall'ANVUR, il cui esito confluisce nel documento fondamentale rappresentato dalla relazione annuale (resa disponibile ad ANVUR e al MUR in apposita piattaforma), nella quale si «tiene conto degli esiti del controllo annuale, del monitoraggio degli indicatori [...] e delle proposte inserite nella relazione delle commissioni paritetiche docenti-studenti»³⁷. Si sottolinea che uno degli interlocutori diretti dei Nuclei nel sistema di AQ sono le predette commissioni, tenute a redigere annualmente una relazione (trasmessa al Nucleo e al Senato Accademico entro il 31 dicembre di ogni anno) «che contiene proposte al Nucleo di Valutazione interna nella direzione del miglioramento della qualità e dell'efficacia delle strutture didattiche, anche in relazione ai risultati ottenuti nell'apprendimento, in rapporto alle prospettive occupazionali e di sviluppo personale e professionale, nonché alle esigenze del sistema economico e produttivo»³⁸.

Merita un cenno il ruolo dei Nuclei nei sistemi di AQ degli Atenei, con riferimento alle attività di valutazione del funzionamento dei corsi di studi e dei dipartimenti attraverso l'analisi dei risultati, svolta anche attraverso le audizioni che «risulta essere uno dei principali strumenti di autovalutazione messi in atto dagli Atenei»³⁹. A tal fine è essenziale l'attività dei Nuclei sia nella pianificazione delle audizioni (con riferimento alla selezione di corsi e dipartimenti, al calendario e alla chiara definizione della documentazione da presentare), sia nella conduzione degli incontri che, nella prassi, sono divenuti anche un'occasione per preparare l'Ateneo alla visita di accreditamento periodico. In merito a quest'ultima il Nucleo non solo è sottoposto, a sua volta, a valutazione da parte della Commissione di esperti della valutazione, chiamata a verificarne l'operato sulla base dei requisiti e punti di attenzione indicati dall'ANVUR, ma è tenuto anche a

³⁶ D.lgs. 19/2012, art. 12, c. 1, 2 e 4 e d.m. 1154/2021, art.7.

³⁷ D.lgs. 19/2012, art. 14.

³⁸ D.lgs. 19/2012, art. 13.

³⁹ Si vedano le linee guida 2022 per la relazione annuale dei Nuclei di Valutazione, p. 18 in <https://www.anvur.it/anvur/rete-dei-nuclei/nuclei-di-valutazione-universita/archivio/>, ultima consultazione agosto 2022.

monitorare e attestare il superamento delle eventuali raccomandazioni che potranno essere effettuate in occasione della visita.

Non va d'altro canto dimenticato che l'attività di monitoraggio dei Nuclei sulla rispondenza delle sedi o dei corsi di studi ai requisiti di assicurazione della qualità può addirittura sfociare in una circostanziata relazione tecnica da inviare al Ministero e all'ANVUR nell'ipotesi in cui ravvisi una mancata rispondenza⁴⁰.

Con riferimento al dottorato di ricerca, si segnala sin da ora che, mentre è venuto meno il ruolo dei Nuclei in fase di accreditamento originariamente previsto dal d.m. 45/2013⁴¹, dovrà essere sviluppata l'attività di valutazione periodica, poiché il nuovo sistema di accreditamento⁴² ha dettagliato quanto previsto dal d.m. 226/2021⁴³, come del resto confermato dalle linee guida del MUR approvate con decreto ministeriale 301/2022⁴⁴.

⁴⁰ In proposito si veda l'art. 7, comma 9 del d.lgs 19/2012: «Ferme restando le scadenze triennali e quinquennali di cui al presente articolo, i nuclei di valutazione interna sono comunque tenuti a comunicare tempestivamente l'eventuale intervenuta mancata rispondenza delle sedi o dei corsi agli indicatori. La suddetta comunicazione, sotto forma di relazione tecnica circostanziata e corredata di ogni elemento utile di valutazione, è inviata dall'Ateneo al Ministero e all'ANVUR, per l'avvio dell'*iter* procedurale di cui ai commi 4, 5 e 6».

⁴¹ Decreto ministeriale 8 febbraio 2013 n. 45, «Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati».

⁴² Il nuovo «Modello di accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari», approvato con delibera del Consiglio direttivo ANVUR n. 183 dell'8 settembre 2022, ha introdotto i requisiti dei corsi di dottorato di ricerca, con tre punti di attenzione (D.PHD.1 Progettazione del Corso di Dottorato di Ricerca, D.PHD.2 Pianificazione e organizzazione delle attività formative e di ricerca per la crescita dei dottorandi e D.PHD.3 Monitoraggio e miglioramento delle attività).

⁴³ Decreto ministeriale 14 dicembre 2021, n. 226 «Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati».

⁴⁴ Decreto ministeriale 22 marzo 2022 n. 301: «L'attività di valutazione periodica di cui all'articolo 5, comma 5 del DM verrà effettuata in base agli esiti del monitoraggio annuale effettuato dall'ANVUR anche coinvolgendo gli organi di valutazione interna delle sedi e nell'ambito dell'accREDITAMENTO periodico della sede/sedi convenzionate/consorziate, tenendo conto della specificità della formazione dottorale rispetto al primo e al secondo ciclo universitario. A tal fine l'ANVUR sta elaborando il modello di valutazione che farà parte delle linee guida applicative del d.m. 1154 del 14 ottobre 2021».

Sul ruolo e sulle funzioni degli organismi indipendenti di valutazione nelle amministrazioni pubbliche si vedano in dottrina, fra gli altri, R. PICARO, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione ed il ciclo di misurazione e gestione della Performance nelle Amministrazioni centrali dello Stato, tra ottimizzazione del risultato organizzativo ed attuazione dei valori costituzionali*, in

Il Nucleo, quindi, funge da raccordo tra l'Ateneo, l'ANVUR e il MUR per l'accreditamento iniziale e periodico di sedi e corsi di studi, oltre ad essere il riferimento istituzionale dell'efficacia della AQ di Ateneo, della verifica dell'adeguatezza del processo di autovalutazione, comprese le relative azioni di miglioramento della qualità ed efficacia delle strutture didattiche, del controllo sull'applicazione dei criteri e degli indicatori previsti dall'ANVUR.

A tal proposito, l'ANVUR, in occasione dell'adozione del nuovo modello di autovalutazione, valutazione e accreditamento⁴⁵, ha approvato le "Linee guida per il sistema di assicurazione della qualità negli Atenei"⁴⁶. In tale documento, viene nuovamente confermata la responsabilità del Nucleo con riferimento alla «verifica della qualità e dell'efficacia dell'offerta didattica, delle attività di ricerca e di terza missione/impatto sociale e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Il Nucleo valuta, inoltre, l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione e dei rispettivi servizi»⁴⁷. In sintesi il Nucleo di Valutazione verifica la metodologia generale, valuta sistematicamente l'efficacia del Sistema di AQ, rilevando eventuali criticità e supporta l'Ateneo per il riesame del sistema di governo e del sistema di AQ. A tal fine il Nucleo è chiamato ad effettuare analisi approfondite della pianificazione strategica e operativa dell'Ateneo e a valutare il sistema adottato con riferimento alle missioni e alle attività istituzionali e gestionali. Nel suddetto sistema, il Nucleo si pone dunque come "ga-

Nuove Autonomie, 2021, p. 35 ss. e bibliografia ivi citata; V. MARTELLI, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione e i Nuclei di valutazione negli enti locali*, in *Amministrativamente*, 2015, p. 2 ss; P. TANDA, *Gli Organismi Indipendenti di Valutazione nelle Pubbliche amministrazioni: disciplina ed aspetti critici*, in *Nuove Autonomie*, 2014, p. 117 ss.

⁴⁵ «Modello di accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari» - AVA 3, approvato con delibera del Consiglio direttivo ANVUR n. 183 dell'8 settembre 2022, disponibile alla pagina <https://www.anvur.it/attivita/ava/accreditamento-periodico/modello-ava3/strumenti-di-supporto/>, unitamente a tutte le linee guida e agli strumenti di supporto messi a disposizione da ANVUR.

⁴⁶ Linee guida per il sistema di assicurazione della qualità negli Atenei, approvate con delibera del Consiglio direttivo ANVUR n. 211 del 12 ottobre 2022 e disponibili alla pagina *web* indicata nella nota precedente.

⁴⁷ Linee guida cit. p. 25.

rante” dell’efficacia del sistema di valutazione di Ateneo⁴⁸, i cui connotati sono inseriti nella relazione annuale⁴⁹, in ciò confermando la portata non esclusivamente interna del suo operato.

Considerate la molteplicità e la portata delle attività svolte dai Nuclei e le competenze necessarie, non sorprende che la legge 240/2010, nel confermarne la composizione numerica ai sensi della legge 370/1999, abbia però avuto cura di specificare non solo che i Nuclei sono organi statutari degli Atenei, ma anche che devono essere costituiti da «soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all’Ateneo, il cui *curriculum* è reso pubblico nel sito Internet dell’Università; il coordinatore può essere individuato tra i professori di ruolo dell’Ateneo»⁵⁰. Non sorprende nemmeno che la legge 240/2010 abbia introdotto la «garanzia di una rappresentanza elettiva degli studenti» negli organi accademici e quindi anche nel Nucleo di Valutazione, dando attuazione ad uno dei principi del Processo di Bologna che prevede che gli studenti siano il più possibile partecipi della vita accademica, finanche «partecipi a pieno titolo del governo delle istituzioni di istruzione superiore»⁵¹.

4. *Le funzioni di OIV – performance*

Come anticipato, la stessa legge 240/2010 ha attribuito ai Nuclei di Valutazione delle Università statali anche le funzioni di cui all’art. 14 del d.lgs. 150/2009⁵², assegnando pertanto loro tutti i compiti in materia di

⁴⁸ In tal senso si veda anche G. REBORA, *Nessuno mi può giudicare? L’Università e la valutazione*, cit, p. 71.

⁴⁹ Si veda conferma nell’art. 7 del d.m. 1154/2021.

⁵⁰ Art. 2, comma 1, lett. q).

⁵¹ Vedasi in particolare la dichiarazione di Berlino del 2003: «I Ministri prendono atto della costruttiva partecipazione delle organizzazioni studentesche al processo di Bologna e sottolineano la necessità di coinvolgere gli studenti nelle future attività in maniera continuativa e sin dalle fasi iniziali. Gli studenti sono partecipi a pieno titolo del governo delle istituzioni di istruzione superiore. I Ministri prendono atto che sono già entrate in vigore in gran parte dello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore delle normative nazionali che garantiscono la partecipazione studentesca agli organi di governo. Essi fanno tuttavia appello alle istituzioni ed alle organizzazioni studentesche perché trovino il modo di accrescere l’effettivo coinvolgimento degli studenti nel governo dell’istruzione superiore».

⁵² Per il riferimento vedi *supra* nota 15.

ciclo della *performance*. Nel 2010 l'allora CIVIT⁵³ – ora Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) – ha chiarito che le Università non sono tenute ad istituire gli Organismi Indipendenti di Valutazione di cui all'articolo 14 del d.lgs. 150/2009, confermando che l'attività di valutazione continui ad essere svolta dai Nuclei di Valutazione ai sensi della legge n. 537/1993, come integrata e modificata dalla legge n. 370/1999, e che le Università siano comunque destinatarie della disciplina dettata dal d.lgs. 150/2009 e pertanto «chiamate a svolgere, seppure in piena autonomia e con modalità organizzative proprie, procedure di valutazione delle strutture e del personale al fine di promuovere, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale»⁵⁴.

Allo stato attuale, dopo vari interventi normativi⁵⁵ che hanno riguardato il d.lgs. 150/2009, i Nuclei si rapportano con ANVUR per ciò che riguarda la *performance*. Infatti, il c. 12 dell'art. 13 prevede che il sistema di valutazione delle attività amministrative delle Università sia svolto dall'ANVUR, nel rispetto delle disposizioni del decreto. Per ciò che riguarda la trasparenza e la prevenzione della corruzione l'interlocutore dei Nuclei è l'ANAC.

L'art. 14 va dunque applicato anche alla luce delle linee guida ANVUR che operano in funzione interpretativo/orientativa⁵⁶ e delle delibere ANAC

⁵³ Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche. La Commissione ha assunto la denominazione di «ANAC – Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche», dal 31 ottobre 2013, con l'entrata in vigore della legge n. 125 del 2013, di conversione del decreto legge del 31 agosto 2013, n. 101. La legge n. 190 del 2012, «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», aveva infatti individuato la Commissione quale Autorità nazionale anticorruzione.

⁵⁴ Delibera CIVIT numero 9 del 11 marzo 2010 disponibile in https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=ecd1ae2b0a778042335161547930ddf6, ultima consultazione agosto 2022.

⁵⁵ Fondamentali, in particolare, le modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 74, «Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lett. r), della legge 7 agosto 2015, n. 124».

⁵⁶ Per quanto si riscontrano casi in cui le indicazioni delle linee guida ANVUR con riferimento alla tempistica delle attività indicate hanno ricevuto parziale seguito da parte dei Nuclei, vuoi per motivi organizzativi (come nel caso delle linee guida per la progettazione in qualità dei corsi di studio di nuova istituzione per l'a.a. 2022-2023 con riferimento alle fasi del processo di progettazione della nuova offerta formativa) vuoi perché sono parse non pienamente co-

che forniscono agli OIV, alle amministrazioni e ai Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza linee guida e prescrizioni in materia di trasparenza e anticorruzione. Per quanto riguarda la *performance*, si segnalano le linee guida dell'ANVUR del 2015 e del 2019⁵⁷. Per quanto riguarda, invece, la trasparenza e la prevenzione della corruzione assumono rilievo in particolare le delibere annuali dell'ANAC relative ai singoli obblighi oggetto di verifica da parte degli OIV, oltre alla delibera ANAC 1310/2016 con cui sono state fornite le prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 (come modificato dal d.lgs. 97/2016)⁵⁸.

In questo composito quadro di riferimento i Nuclei di Valutazione delle Università statali sono dunque chiamati ad assolvere anche le funzioni di OIV, funzioni che nelle altre amministrazioni sono svolte, come noto, da organismi appositamente istituiti⁵⁹. Si tratta di un compito che ha dunque arricchito il ruolo dei Nuclei ma che, al contempo, ha richiesto e richiede specifiche competenze. Non per nulla, del resto, l'ANVUR, nelle linee guida del 2015, oltre a fornire indicazioni sul ciclo della *performance*, ha avuto cura, da un lato, di definire i requisiti minimi relativi alla funzione di OIV dei Nuclei; dall'altro lato, di specificare le caratteristiche che almeno una parte dei componenti dei Nuclei devono possedere. Sotto il primo profilo l'ANVUR, ribadendo l'autonomia delle Università rispetto alla nomina dei Nuclei, al fine di limitare possibili interpreta-

erenti con il dettato normativo (come nel caso delle linee guida per la gestione integrata dei cicli della *performance* e del bilancio delle Università statali italiane del 2019, laddove a pag. 26 indicano che la Relazione sulla *performance* va approvata dal CdA entro il 30 giugno «già validata dal nucleo». Il d.lgs. 150/2009 recita «entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla *performance*, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo». La consecuzione temporale del dettato normativo pare invece a favore di un'approvazione da parte del CdA, organo responsabile dei contenuti della stessa, ed una successiva validazione da parte del Nucleo).

⁵⁷ Linee guida per la gestione integrata del Ciclo della *Performance* delle Università statali (luglio 2015), Nota di indirizzo per la gestione del ciclo della *performance* 2018-2020 (dicembre 2017) e Linee guida per la gestione integrata dei cicli della *performance* e del bilancio delle Università statali italiane (gennaio 2019); disponibili alla pagina <https://www.anvur.it/attivita/valutazione-della-performance/linee-guida/>, ultima consultazione agosto 2022.

⁵⁸ Vedi *infra* in questo stesso paragrafo. Le delibere sono reperibili sul sito dell'ANAC.

⁵⁹ Si veda quanto dispone l'art. 14 relativamente all'istituzione e alla composizione degli OIV.

zioni inappropriate, ha specificato che «i Nuclei non hanno compiti di produzione di dati, statistiche, informazioni che appartengono invece all'ordinaria amministrazione, che a sua volta ne risponde integralmente utilizzandola ai fini dell'allineamento della performance alle strategie istituzionali dell'ateneo; quantomeno nella loro funzione di OIV, i Nuclei devono mantenere un profilo indipendente, autonomo e terzo rispetto al governo dell'ateneo, fornendo indicazioni autorevoli e critiche in piena autonomia, a prescindere dalla loro composizione»⁶⁰.

Sotto il secondo profilo l'ANVUR ha sottolineato l'opportunità che una parte dei componenti del Nucleo «sia in possesso almeno in parte delle seguenti competenze:

- *background* accademico in discipline strettamente inerenti il management e la valutazione di sistemi organizzativi complessi;
- esperienza professionale nell'implementazione di sistemi di rilevazione, monitoraggio, controllo della *performance* organizzativa o nella gestione della qualità in grandi organizzazioni pubbliche o private;
- esperienza professionale nella direzione di grandi organizzazioni pubbliche o private; rispondenza a profili giuridici pertinenti rispetto alle tematiche di performance, trasparenza e anticorruzione; esclusione, salvo casi eccezionali, di docenti o ex-docenti provenienti dallo stesso Ateneo»⁶¹.

L'ANVUR pubblica sul proprio sito la composizione dei Nuclei di Valutazione di tutte le Università. La tabella che segue riporta la situazione, a dicembre 2022, dei componenti dei Nuclei di Valutazione delle Università, evidenziando la qualifica del componente⁶².

⁶⁰ Si veda la già citata delibera ANVUR del 2015, par. 11 significativamente intitolato «Indirizzo delle attività di valutazione dei Nuclei nella funzione di OIV».

⁶¹ *Ibidem*, pag. 12.

⁶² Per completezza si precisa che i dati, pubblicati da ANVUR, sono alimentati dagli uffici di supporto ai Nuclei di Valutazione, che sono tenuti ad aggiornare costantemente la composizione degli organi. Si precisa altresì che dall'analisi emerge che diversi soggetti risultano componenti e/o presidenti di più di un Nucleo di Valutazione e che nell'elaborazione sono stati considerati per ciascuno degli incarichi loro attribuiti. I dati sono liberamente scaricabili alla pagina <https://www.anvur.it/anvur/rete-dei-nuclei/nuclei-di-valutazione-universita/composizione/>, ultima consultazione dicembre 2022.

Tipologia di componente	Numero
Altro	85
Libero professionista	21
Professore Associato	71
Professore Ordinario	270
PTA del settore universitario	52
PTA di altri settori della PA	16
Ricercatore	14
Studente	86
Totale complessivo	615

Componenti dei Nuclei di Valutazione delle Università – dicembre 2022

Uno sguardo ai dati consente di notare che la gran parte dei componenti dei Nuclei appartiene ai ruoli dei professori in servizio o in quiescenza, con una forte prevalenza dei professori ordinari. L'analisi puntuale dei dati effettuata nel 2022 consente di verificare che tra i componenti classificati di tipologia "Altro" compaiono molti professori emeriti o in quiescenza. Con riferimento alla composizione dei Nuclei, relativamente ai presidenti/coordinatori la percentuale di docenti a settembre 2022 si attesta all'85%; il 56% è esterno all'Ateneo. Da notare che già l'OVSU nel 1997-1998 segnalava che l'88% dei presidenti era costituito da personale accademico⁶³.

Passando ora ad esaminare le funzioni del Nucleo in qualità di OIV relative alla *performance*, queste riguardano vari aspetti del ciclo della *performance*.

I Nuclei sono chiamati, anzitutto, ad esprimere parere vincolante sul Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (SMVP) che le Università devono adottare e aggiornare annualmente⁶⁴. Ha cadenza annuale anche la relazione del Nucleo sul funzionamento del SMVP, che ANVUR ha fatto confluire nella relazione annuale AVA. A tal proposito, preme dar conto che l'Agenzia fornisce di anno in anno le linee guida

⁶³ Si veda M. TURRI, *L'Università in transizione. Governance, struttura economica e valutazione*, cit., p. 127.

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 7 comma 1 del d.lgs. 150/2009.

per la relazione dei Nuclei, nelle quali è contenuto uno schema da utilizzarsi a questo fine che, seppur non obbligatorio, consente di raccogliere utili informazioni per evidenziare *best practices* e, comparativamente, fornire un quadro della maturazione degli Atenei rispetto alla gestione del ciclo della *performance*, agevolando la verifica che la metodologia adottata sia realmente orientata al miglioramento e non rappresenti un mero adempimento burocratico. In tale ottica l'Agenzia suggerisce ai Nuclei di anticipare la redazione (possibilmente a luglio) della sezione *Performance* al fine di garantire all'Ateneo «un contributo utile in una prospettiva ciclica»⁶⁵. Nell'ambito della relazione sul SMVP, i Nuclei, oltre a monitorare la *performance*, fermo restando il ruolo proprio dell'organo di indirizzo degli Atenei, danno conto della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, anche con riferimento alla significativa differenziazione dei giudizi⁶⁶ da riscontrarsi nelle valutazioni del personale tecnico-amministrativo. La relazione annuale rappresenta anche l'occasione per il Nucleo di verificare «i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità»⁶⁷.

Il momento dedicato alla validazione della relazione sulla *performance* rappresenta un altro passaggio in cui il contributo dei Nuclei di Valutazione è fondamentale, sia perché la validazione «è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito»⁶⁸, sia per fornire agli Atenei indispensabili elementi per i cicli della *performance* futuri. I Nuclei «procedono alla validazione della relazione sulla *performance*, tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali per le attività e i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione e dalle analisi condotte dai soggetti appartenenti alla rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche [...] e dei dati e delle elaborazioni forniti dall'ammi-

⁶⁵ Si vedano in particolare le linee guida per la redazione della Relazione dei Nuclei di Valutazione 2021 e 2022 disponibili alla pagina <https://www.anvur.it/anvur/rete-dei-nuclei/nuclei-di-valutazione-universita/archivio/>, ultima consultazione agosto 2022.

⁶⁶ Si veda l'art. 14, comma 4 lett. d) del d.lgs. 150/2009.

⁶⁷ Si veda l'art. 14, comma 4 lett. h) del d.lgs. 150/2009.

⁶⁸ Si veda l'art. 14, comma 6 del d.lgs. 150/2009.

nistrazione, secondo le modalità indicate⁶⁹ nel sistema di misurazione e valutazione della *performance*. La validazione dovrà essere effettuata «a condizione che la stessa sia redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali». Inoltre, il Nucleo «ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione»⁷⁰.

Al fine di superare la visione burocratica che sovente accompagna questo tipo di attività, e nell'ottica del miglioramento continuo che caratterizza la valutazione nel sistema universitario, i Nuclei sono pertanto chiamati a svolgere tale compito non limitando la loro attenzione al documento oggetto di parere, ma avendo presenti le azioni e i documenti di Ateneo dell'intero ciclo della *performance*, con un'attenzione particolare alla coerenza e ai principi di corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di produttività della ricerca e della didattica, nonché di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, originariamente loro attribuiti. In tale ottica, risultano utili le linee guida del Dipartimento della funzione pubblica⁷¹ che, seppur non prescrittive, contengono elementi metodologici che possono agevolare gli Atenei nel percorso di perfezionamento e miglioramento del ciclo della *performance*. Particolarmente significative risultano anche le linee guida ANVUR del 2019 laddove, richiamando il d.lgs. 150/2009⁷², ribadiscono la necessità di integrazione tra il ciclo delle *performance* e il ciclo di bilancio, la cui verifica spetta ai Nuclei di Valutazione.

⁶⁹ Si veda l'art. 14, comma 4-*bis* del d.lgs. 150/2009.

⁷⁰ Si veda l'art. 14, comma 4 lett. c) del d.lgs. 150/2009.

⁷¹ Si segnalano al riguardo le linee guida in tema di *performance* emanate dal Dipartimento della funzione pubblica con riferimento a Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (LG 2/2017), Piano della *performance* (LG 1/2017) e Relazione sulla *performance* (LG 3/2018). Tutte le linee guida del DFP sono disponibili alla pagina <https://performance.gov.it/riferimenti-normativi-delibere>, ultima consultazione agosto 2022.

⁷² Il d.lgs. 150/2009 prevede la necessità di integrazione tra il ciclo della *performance* e il bilancio in due punti: all'art. 4, comma 1 nel definire il ciclo della *performance* è disposto che «le amministrazioni pubbliche sviluppano, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della *performance*» e all'art. 7, comma 2-*bis*, è precisato che la coerenza vada ricercata nel SMVP laddove devono essere previste «le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio».

Completa il quadro in esame il compito dei Nuclei relativo alla proposta all'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, della «valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi»⁷³. Nello spazio di autonomia degli Atenei, la previsione si è tradotta, con varie declinazioni, nella proposta di valutazione del direttore generale anche in considerazione delle attribuzioni in materia di personale che la legge 240/2010 prevede con l'istituzione di tale organo⁷⁴.

Sul punto merita sottolineare che, nello svolgimento di tale attività, è particolarmente importante che il Nucleo-OIV elabori la sua proposta a valle di un'accurata istruttoria che consideri gli obiettivi assegnati ed il loro grado di raggiungimento. Quanto alla rilevanza degli obiettivi e dell'attività da svolgere da parte del Nucleo, si segnala infatti che è stata considerata «gravemente colposa» la condotta dei componenti di un Nucleo di Valutazione (non universitario) che avevano espresso delle valutazioni positive in ordine all'operato del direttore generale e altri dirigenti «in assenza della preventiva fissazione degli obiettivi ed assegnando dei punteggi in maniera del tutto ingiustificata, mentre avrebbero dovuto piuttosto eccepire l'impossibilità di procedere all'erogazione dell'indennità di risultato in assenza dei relativi presupposti»⁷⁵.

Al fine di poter svolgere efficacemente tutte queste complesse e delicate funzioni, il d.lgs. 150/2009 ha stabilito che l'OIV abbia accesso senza ritardo «a tutti gli atti e documenti in possesso dell'amministrazione [...] nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali». Inoltre, è assicurato «accesso diretto a tutti i sistemi informativi dell'amministrazione, ivi incluso il sistema di controllo di gestione», accesso «a tutti i luoghi all'interno dell'amministrazione, al fine di svolgere le verifiche necessarie all'espletamento delle proprie funzioni», con la possibilità dell'organo di «agire anche in collaborazione con gli organismi di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'amministrazione».

⁷³ Si veda art. 14, comma 4, lett. e) d.lgs. 150/2009.

⁷⁴ Si veda art. 2, comma 1, lett. o) legge 240/2010.

⁷⁵ Sentenza della Corte dei Conti Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 355/2018, depositata il 19 aprile 2018. Ad esito della pronuncia, i componenti del Nucleo di Valutazione sono stati condannati, tra gli altri, a risarcire ingenti somme di denaro per danno erariale.

Il d.lgs. 150/2009 impone altresì all'OIV di effettuare ogni opportuna segnalazione agli organi competenti, interni ed esterni, nel caso in cui riscontri gravi irregolarità⁷⁶.

In prospettiva futura, la coerenza che i Nuclei dovranno ricercare, e di cui dovranno valutare i contenuti, prenderà le mosse da un nuovo documento di programmazione operativa, il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) introdotto dal decreto ministeriale del 24 giugno 2022⁷⁷ e di cui la recente normativa⁷⁸ ha identificato gli adempimenti relativi ai diversi Piani assorbiti dal PIAO stesso. Con riferimento alle Università, sono stati soppressi, in quanto confluiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione, i singoli adempimenti inerenti al Piano della *Performance*⁷⁹, al Piano di prevenzione della corruzione, al Piano organizzativo del lavoro agile e ai Piani di azioni positive. Per le amministrazioni – fra cui le istituzioni universitarie statali – tenute alla

⁷⁶ Si veda l'art. 14, comma 4-ter del d.lgs. 150/2009.

⁷⁷ Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, disponibile alla pagina <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/30-06-2022/piao-ecco-i-decreti-sul-piano-integrato-di-attivita-e>, ultima consultazione agosto 2022.

⁷⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022 n. 81, «Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione». *Ivi*.

⁷⁹ Con riferimento ai Piani della *performance* delle Università si segnala che, nell'ottica di integrazione tra i documenti, sono stati effettuati tentativi di integrare, anche dal punto di vista documentale, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) nel Piano della *performance*. L'ANAC ha precisato, a p. 50 del Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2017 (in cui una sezione è dedicata alle istituzioni universitarie): «Nel rilevare la necessità di uno sviluppo coordinato della pianificazione delle attività dell'Ateneo in ordine alla performance e all'anticorruzione, anche alla luce della programmazione economico-finanziaria si evidenzia, tuttavia, l'importanza che il PTPC mantenga una propria autonomia rispetto agli altri strumenti di programmazione. Al riguardo, alla luce dell'evoluzione normativa che disciplina i PTPC, viene segnalata l'esigenza di superare l'impostazione di predisporre un unico piano (definito come "Piano integrato"). Questa indicazione è coerente con quanto precisato nella Parte Generale del presente Aggiornamento a proposito dei rapporti fra PTPC e Piani delle performance per le pubbliche amministrazioni in generale (§ 3), ferma restando la normativa specifica di settore». Nelle sue linee guida del 2019 l'ANVUR, a p. 22, ha specificato che «L'attributo integrato voluto da ANVUR assegna al documento una connotazione coerente anzitutto con la pianificazione strategica dell'Ateneo e in seconda battuta con quella delle misure anticorruzione (ANAC ha successivamente dato indicazione perché sia redatto un documento distinto)».

Per il PNA 2017 si veda <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitaadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione>, ultima consultazione agosto 2022.

redazione del PIAO, tutti i richiami ai predetti piani sono pertanto da intendersi come riferiti alla corrispondente sezione del PIAO.

5. *Le funzioni di OIV – trasparenza e anticorruzione*

Le funzioni dei Nuclei di Valutazione in qualità di OIV si completano con le loro attribuzioni in materia di trasparenza e anticorruzione che, come si vedrà, sono strettamente connesse a quelle della *performance*, anche se, rispetto a tali attribuzioni, il riferimento esterno è rappresentato non più da ANVUR bensì da ANAC.

Il d.lgs. 150/2009 stabilisce che l'OIV, tra l'altro, «promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità»⁸⁰. Per comprendere appieno quali siano detti obblighi, è necessario allora rifarsi alla legge che li ha previsti, vale a dire la legge 190/2012⁸¹ e a uno dei suoi decreti attuativi, rappresentato dal d.lgs. 33/2013⁸².

In estrema sintesi, i compiti che si associano al ruolo dei Nuclei in funzione di OIV inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza possono essere indicati come segue.

In primo luogo, l'OIV «verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla *performance*, che i Piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza». In tale attività è necessario che il Nucleo-OIV consideri anche la Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per verificarne i contenuti in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. Si precisa altresì che, a tal fine, l'OIV «può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo

⁸⁰ Si veda art. 14, c. 4, lett. g) del d.lgs. 150/2009.

⁸¹ Legge 6 novembre 2012 n. 190, «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione».

⁸² Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni».

e può effettuare audizioni di dipendenti», riferendo all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza⁸³. Le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza sono utilizzati dall'OIV «ai fini della misurazione e valutazione delle *performance* sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati»⁸⁴. In secondo luogo, agli OIV è richiesto di attestare l'assolvimento di alcuni obblighi di pubblicazione, concentrando l'attività di monitoraggio su quelli ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche. Annualmente l'ANAC, con una propria delibera, fornisce indicazioni e modalità relative alla predetta attestazione. La scelta degli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione discende, oltre che dalla consueta rotazione e gradualità delle verifiche che hanno contraddistinto le delibere dell'ANAC sulle attestazioni relative agli anni precedenti, anche da valutazioni in ordine alla rilevanza informativa assunta dagli stessi ai fini della verifica sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche e sull'efficace perseguimento delle funzioni istituzionali. Gli obblighi di pubblicazione assumono una particolare rilevanza in considerazione del fatto che, qualora accerti l'assenza di pubblicazioni obbligatorie, l'ANAC segnala l'inadempimento «ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità»⁸⁵.

In terzo luogo, il Nucleo-OIV è chiamato ad esprimere parere obbligatorio in merito al codice di comportamento che ciascuna pubblica amministrazione – tra cui gli Atenei – deve definire, con procedura aperta alla partecipazione, ad integrazione e specificazione del codice di comportamento nazionale.⁸⁶ Si tratta di un coinvolgimento che ben si

⁸³ Si veda l'art. 1 c. 8-*bis* in combinato disposto con il c. 14 della legge 190/2012.

⁸⁴ Si veda l'art. 44 d.lgs. 33/2013.

⁸⁵ Si veda l'art. 45 d.lgs. 33/2013.

⁸⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013 n. 62, «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

comprende alla luce dei principi che devono essere declinati⁸⁷ in questi codici e delle funzioni dei Nuclei di Valutazione del corretto utilizzo delle risorse pubbliche nonché dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Va, infine, dato conto delle ulteriori funzioni che si associano al ruolo dei Nuclei in funzione di OIV in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione. A tal proposito, si precisa che la legge 190/2012 identifica gli OIV quali destinatari, insieme all'organo di indirizzo delle amministrazioni, delle segnalazioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza circa «le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza»⁸⁸. Da ultimo, l'OIV è anche identificato quale tramite tra le amministrazioni pubbliche e il Dipartimento della funzione pubblica per comunicare «tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione», al «fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi»⁸⁹.

6. *Le funzioni attribuite dal MUR*

Nel tempo, vari decreti ministeriali hanno assegnato diverse funzioni ai Nuclei di Valutazione, tutte ancora una volta riconducibili al ruolo dei Nuclei nella verifica del corretto utilizzo delle risorse pubbliche nonché dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Alcune di esse sono tuttora svolte; altre, pur non essendo più contemplate, continuano ad essere svolte ma ad altro titolo: alcuni Atenei, infatti, hanno ritenuto opportuno, nella loro autonomia, mantenere attivo il coinvolgimento del Nucleo di Valutazione.

Quanto alle funzioni, per così dire ancillari, a tutt'oggi poste in capo ai Nuclei dal MUR nell'ambito della programmazione triennale del sistema

⁸⁷ Per i principi generali cui sono tenuti a conformarsi i codici delle singole amministrazioni, si veda l'art. 3 del d.P.R. 62/2013.

⁸⁸ Si veda l'art. 1 c. 7 della legge 190/2012.

⁸⁹ Si veda l'art. 1 c. 39 della legge 190/2012.

universitario, negli ultimi decreti ministeriali⁹⁰ è richiesta la validazione da parte del Nucleo per tutti i casi in cui l'Ateneo scelga, per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi fissati, indicatori autonomamente proposti i cui valori non siano desumibili da banche dati ministeriali. Per tali indicatori l'Ateneo deve specificare il motivo della scelta, le modalità di rilevazione e di aggiornamento dei dati, la relativa fonte di rilevazione, il valore iniziale dell'indicatore, l'ufficio dell'Ateneo referente. Ai fini della validazione l'Ateneo assicura l'accesso alle informazioni necessarie. Come si può evincere, in tale tipo di attività, il Nucleo di Valutazione è chiamato ad una validazione che dovrà basarsi oltre che su controlli di correttezza del dato presentato, su considerazioni di tipo metodologico, relative al processo di produzione dei dati medesimi e degli indicatori⁹¹. Alla stessa *ratio* risponde la validazione richiesta al Nucleo relativa all'autocertificazione dei dati sulla disponibilità degli spazi che l'Ateneo deve presentare al Ministero per accedere al Fondo investimenti edilizia universitaria⁹². Anche in tale ipotesi, infatti, trattandosi della validazione di dati metrici sia sugli immobili di proprietà dell'amministrazione che in uso, il Nucleo verifica l'attendibilità dell'*iter* procedurale seguito per garantire la consistenza dei dati nonché le modalità di conduzione della rilevazione⁹³.

Come si anticipava, alcune funzioni originariamente assegnate ai Nuclei dal Ministero e successivamente non più contemplate, continuano ad essere svolte su richiesta degli Atenei. È il caso, ad esempio, del parere sulle politiche relative alla disabilità e del parere sulla programmazione locale degli accessi⁹⁴.

⁹⁰ L'ultimo in ordine cronologico è il d.m. n. 289 del 25/03/2021, «Linee generali d'indirizzo della programmazione triennale del sistema universitario per il triennio 2021-2023».

⁹¹ Il dato normativo non esclude comunque che, in mancanza di dati completi ed esaustivi il Nucleo possa disporre audizioni o richiedere documentazione integrativa all'Ateneo.

⁹² Con nota ministeriale 3459 del 12 marzo 2020, il MIUR ha reso note le modalità circa l'attuazione dell'art. 3, c. 2, del d.m. 5 dicembre 2019 n. 1121, «Fondo investimenti edilizia universitaria».

⁹³ Come nell'ipotesi precedente, in mancanza di dati completi ed esaustivi, il Nucleo può prevedere un'eventuale un'audizione con l'ufficio tecnico competente.

⁹⁴ A titolo esemplificativo si vedano:

- in tema di disabilità, le relazioni redatte dai Nuclei di Valutazione delle Università degli Studi di Bergamo, di Brescia, di Palermo e di Ferrara;

Con riferimento al parere sulle politiche relative alla disabilità, per consentire l'assegnazione delle risorse finanziarie destinate a specifici interventi a favore degli studenti diversamente abili di cui alla legge 17/99⁹⁵ e alla legge 170/2010⁹⁶, era prevista una relazione da parte del Nucleo di Valutazione sulle attività svolte e sul grado di soddisfazione dei servizi offerti agli studenti con disabilità e/o disturbi specifici dell'apprendimento. A tal fine la relazione veniva pubblicata sulle pagine *web* di Ateneo del Nucleo e il *link* comunicato al Ministero, unitamente ai dati richiesti. Venuto meno l'obbligo, in diversi casi è stata però mantenuta la prassi di redigere una relazione per la valutazione delle politiche di disabilità dell'Ateneo.

Il parere relativo alla programmazione locale degli accessi era richiesto ai sensi del d.m. 17/2010⁹⁷, abrogato dal d.m. 47/2013⁹⁸, a sua volta sostituito da diversi interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo⁹⁹ e che non hanno fatto più alcun cenno ad adempimenti dei Nuclei in merito alla programmazione locale degli accessi. Detto parere, non più previsto dalla normativa, esula dalle valutazioni *ex post* che l'attuale normativa richiede ai Nuclei, con l'eccezione delle previsioni relative alle istituzioni dei nuovi Corsi di Studio. Le prassi osservate, attualmente in essere in vari Atenei, evidenziano, anche in questa fattispecie, che i Nuclei nella maggioranza dei casi non si esprimono più, ma non manca chi opta per questa scelta.

- in tema di programmazione locale degli accessi, i pareri resi dai Nuclei di Valutazione delle Università degli Studi di Torino, di Roma Tre, di Scienze Gastronomiche e il Regolamento didattico di Ateneo dell'Università degli Studi di Udine (art. 25) e dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (art. 27). (disponibili nelle pagine *web* dei Nuclei di Valutazione consultate a novembre 2022).

⁹⁵ Legge 28 gennaio 1999 n. 17, «Integrazione e modifica della legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate».

⁹⁶ Legge 8 ottobre 2010 n. 170, «Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico».

⁹⁷ Decreto ministeriale 22 settembre 2010 n. 17, «Requisiti necessari dei corsi di studio».

⁹⁸ Decreto ministeriale 30 gennaio 2013 n. 47, «Decreto autovalutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio e valutazione periodica».

⁹⁹ Vedi *supra* nota 19.

Merita un breve cenno il monitoraggio dei rapporti di lavoro flessibile¹⁰⁰, previsto dal d.lgs. 165/2001, che ha subito nel tempo diverse declinazioni. Fino al 2013, sulla base delle indicazioni fornite dal Dipartimento della funzione pubblica con la direttiva 2/2010¹⁰¹, il monitoraggio è stato gestito attraverso un'apposita applicazione informatica, che produceva un rapporto informativo completo da sottoporre agli OIV. Questi erano tenuti ad esprimere il loro giudizio rispondendo ad un questionario cui doveva essere allegata una loro relazione. Su espressa indicazione del Ministro, contenuta all'interno della predetta direttiva, la finalità dell'istituzione del monitoraggio era duplice e nello stesso documento era chiarito il ruolo degli OIV in questo processo. Da un lato, l'intento era quello di «rafforzare su un piano concreto la responsabilità della dirigenza con un processo di verifica, operato dagli organi competenti, degli atti gestionali posti in essere». Dall'altro lato, si riteneva che la conoscenza del fenomeno avrebbe potuto «favorire l'adozione di misure mirate sotto l'aspetto normativo, organizzativo e di controllo, (...)»¹⁰². Ancora, la direttiva chiariva che il giudizio degli OIV si estendeva «anche ad elementi che attengono all'etica nella gestione delle risorse e nell'utilizzo di tali tipologie di lavoro e sarà utilizzato dai valutatori al fine di stabilire se sussiste una responsabilità dirigenziale connessa con un irregolare utilizzo del lavoro flessibile, da cui scaturiranno riflessi nell'erogazione della retribuzione di risultato»¹⁰³. Come anticipato, dal 2014 con riferimento alla rilevazione 2013, il Dipartimento della funzione pubblica non ha più messo a disposizione l'applicazione informatica per la raccolta dati e l'attuale formulazione del d.lgs. 165/2001 prevede, in assenza di ulteriori istruzioni, che il rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, predisposto dalle amministrazioni, sia trasmesso, «entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione e agli organismi indipendenti di valutazione [...],

¹⁰⁰ Monitoraggio *ex* d.lgs. n. 165/2001, art. 36, c. 3.

¹⁰¹ Direttiva 2/2010, «Direttiva del ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione per il monitoraggio del lavoro flessibile ai sensi dell'articolo 36, c. 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», disponibile alla pagina <https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/17185.pdf>, ultima consultazione agosto 2022.

¹⁰² Direttiva 2/2010, pag. 6.

¹⁰³ Direttiva 2/2010 pag. 7.

nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che redige una relazione annuale al Parlamento»¹⁰⁴. Restano comunque valide ed attuali le considerazioni sulle finalità del monitoraggio esplicitate nella citata direttiva.

Da ultimo si sottolinea – ma il tema verrà approfondito¹⁰⁵ – che un'ulteriore attribuzione riguarda il parere richiesto al Nucleo nei casi di scambi contestuali tra professori: in questo caso, il coinvolgimento del Nucleo non deriva peraltro da una previsione normativa, ma è contemplato da una nota dell'allora MIUR significativamente intitolata «Norma in materia di mobilità dei professori e dei ricercatori – Applicazione art. 7, c. 3, legge 30 dicembre 2010, n. 240»¹⁰⁶.

7. La declinazione “domestica” delle funzioni attribuite al Nucleo. Un caso emblematico: il parere sugli affidamenti diretti ex art. 23 legge 240/2010 nella prassi applicativa

Passando ora ad esaminare come il Nucleo trovi disciplina a livello di normativa degli Atenei, si può notare che, oltre alla necessaria disciplina relativa alla composizione e al funzionamento del Nucleo di Valutazione, gli Atenei regolano altresì tutte le funzioni che sono attribuite al Nucleo sia dalla normativa, sia su impulso degli Atenei stessi.

Per quanto attiene in particolare a una delle funzioni attribuite dalla legge, assume rilievo, nella normativa degli Atenei e nella prassi dei Nuclei, la regolamentazione dettata con riguardo alla «verifica [...] della congruità del *curriculum* scientifico o professionale dei titolari dei contratti di insegnamento di cui all'articolo 23, c. 1 [...]»¹⁰⁷. L'art. 23, c. 1, rubricato «Contratti per attività di insegnamento», consente agli Atenei – anche sulla base di specifiche convenzioni¹⁰⁸ – di stipulare contratti «per attività

¹⁰⁴ Si veda l'art. 36, c. 3 del d.lgs. 165/2001.

¹⁰⁵ Vedi *infra* paragrafo 9.

¹⁰⁶ Nota MIUR della Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario, Ufficio III, prot. 1242 del 2 agosto 2011.

¹⁰⁷ Si veda l'art. 2, comma 1, lett. r) della legge 240/2010.

¹⁰⁸ Si tratta di specifiche convenzioni che possono essere stipulate «con gli enti pubblici e le istituzioni di ricerca di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1993, n. 593». Il riferimento è dunque a convenzioni stipulate con i seguenti enti: enti scientifici di ricerca e di sperimentazione di cui al punto 6 della tabella

di insegnamento di alta qualificazione al fine di avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo *curriculum* scientifico o professionale».

Occorre anzitutto sottolineare che, nella *ratio* della norma complessivamente riguardata, la procedura di affidamento diretto è evidentemente considerata dal legislatore di natura eccezionale rispetto all'utilizzo della procedura di valutazione comparativa dei candidati (con pubblicità degli atti) richiesta all'art. 23 c. 2 per «stipulare contratti a titolo oneroso, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, per fare fronte a specifiche esigenze didattiche, anche integrative, con soggetti in possesso di adeguati requisiti scientifici e professionali». Come è evidente, il legislatore ha avuto cura di specificare che la procedura comparativa è finalizzata a selezionare soggetti in possesso di «adeguati» requisiti scientifici e professionali, mentre la procedura di affidamento diretto va percorsa esclusivamente laddove ricorra un duplice presupposto. Detto in altri termini, tale procedura è percorribile solo per soddisfare la necessità di assicurare insegnamenti di «alta qualificazione» – e non già di «specifiche esigenze didattiche, anche integrative» – avvalendosi di «esperti di alta qualificazione» in possesso di un significativo *curriculum* scientifico o professionale – e non semplicemente in possesso di «adeguati requisiti scientifici e professionali».

In questo quadro normativo, gli Atenei si sono dotati di regolamenti che disciplinano le procedure per il conferimento di contratti per attività di insegnamento. Uno sguardo alla prassi, peraltro non uniforme, ha consentito di verificare anche l'adozione, da parte dei Nuclei, di apposite linee guida volte a declinare, sia sotto il profilo sostanziale che procedurale, la funzione assegnata loro nella procedura di affidamento diretto di incarichi di insegnamento come sopra illustrato. L'adozione di linee guida appare opportuna sotto due profili: da un lato, rende infatti

allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e s.m.i. (ISCO, ISPE, INGV, INFN, Istituto elettrotecnico nazionale "Galileo Ferraris", Istituto nazionale di studi ed esperienze di architettura navale, CNEN, Istituto nazionale della nutrizione, INEA, CNR, Istituto nazionale di ottica, Istituto nazionale di alta matematica F. Severi, ISFOL (ora INAPP), Stazione zoologica di Napoli) oltre a ISS, ISPEL, Istituto italiano di medicina sociale, ISTAT, istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talassografici, stazioni sperimentali per l'industria, C.R.E.S.A.M., Istituto per le telecomunicazioni e l'elettronica della marina militare "Giancarlo Vallauri" (Marinatel radar) e Area di ricerca di Trieste.

trasparente la verifica effettuata dal Nucleo, dall'altro lato, consente lo svolgimento della procedura nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

A tal proposito, si è riscontrata l'esistenza di linee guida che, in premessa, valorizzano la *ratio* della disciplina, confermando che la regola generale per l'affidamento degli incarichi di insegnamento è l'espletamento della procedura di pubblica evidenza, e che deve essere incentivato un uso parsimonioso e attento degli affidamenti diretti, nel rispetto del dato normativo, da riservarsi alle sole ipotesi di candidati che presentino un *curriculum* di alto profilo scientifico o professionale. In questa stessa ottica si riafferma, a scongiurare una distorsione nell'applicazione della legge, che l'affidamento diretto non è di norma utilizzabile – a titolo esemplificativo non esaustivo – per sopperire all'eventuale carenza di docenti del settore o all'eventuale carenza di fondi per l'affidamento di contratti di insegnamento.

Il dettato normativo, che fa riferimento a *curriculum* scientifico o professionale, richiede al Nucleo una verifica differenziata. In particolare, se la valutazione sul profilo scientifico ha riguardo ai titoli qualificanti nello specifico ambito disciplinare, che devono essere coerenti con l'insegnamento da attribuire; per quanto attiene invece alla valutazione sul profilo professionale, la verifica del Nucleo non potrà che basarsi sul comprovato svolgimento di attività professionale in ruoli significativi in organizzazioni di primaria importanza o in ruoli caratterizzati da spiccata specificità¹⁰⁹.

Merita infine un cenno la previsione contenuta in alcune linee guida consultate, ove è ricorrente la previsione dedicata alla verifica dei *curricula* di docenti in quiescenza. In tali ipotesi, si è riscontrata una propensione a valorizzare l'esperienza passata consolidata nei molti anni di insegnamento, anche se sono previsti meccanismi a tutela degli studenti in virtù dei quali il Nucleo si riserva di dichiarare la congruità dei *curricula* a fronte, ad esempio, di esiti positivi riscontrati nelle valutazioni dell'opinione studenti.

¹⁰⁹ Si pensi, ad esempio, per un corso di studi in Medicina veterinaria, all'affidamento dell'incarico per l'insegnamento di mascalcia, per il quale è imprescindibile l'elevata qualificazione professionale di un soggetto che svolge un'attività altamente specialistica eventualmente in assenza di un titolo di studio elevato.

8. *Una questione sempre più aperta: gli scambi contestuali fra docenti tra circolari e prassi*

L'art. 7, c. 3 della legge 240/2010 nella sua originaria formulazione prevedeva, quale forma di incentivazione della mobilità interuniversitaria, che il trasferimento di professori e ricercatori potesse avvenire tra due sedi universitarie consenzienti, attraverso lo scambio contestuale di docenti ma solo se in possesso della stessa qualifica. Un recente intervento normativo del 2020¹¹⁰ ha esteso tale possibilità anche ai docenti di qualifica diversa, nei limiti delle facoltà assunzionali delle Università interessate, che sono conseguentemente adeguate a seguito dei trasferimenti medesimi.

Diversamente dall'ipotesi esaminata nel paragrafo precedente, né la legge 240/2010 né il successivo intervento del 2020 prevedono un ruolo dei Nuclei di Valutazione all'interno della procedura. Tuttavia, il loro coinvolgimento è stato introdotto dalla nota ministeriale del 2 agosto 2011, che non solo ha previsto l'acquisizione del parere favorevole del Nucleo di Valutazione con riferimento all'impatto dello scambio sui requisiti necessari previsti dalla normativa vigente, rispetto ai corsi di studio inseriti nell'offerta formativa dell'Ateneo, ma lo ha qualificato come parere vincolante. La stessa nota si preoccupa di chiarire le motivazioni alla base della sua adozione. Viene infatti sottolineato che la norma ha «come obiettivo favorire la mobilità del personale perseguendo una migliore collocazione dello stesso in relazione alle esigenze scientifiche e didattiche degli atenei, evitando comportamenti dettati da esigenze difformi rispetto a quanto indicato». È con questa finalità che il Ministero ha ritenuto necessario «monitorare le operazioni di scambio, richiedendo che le stesse siano realizzate a seguito delle opportune valutazioni da parte degli organi»¹¹¹.

Sulla scorta di tale richiesta ministeriale, non sono mancati Atenei che hanno provveduto a trasporre i contenuti della nota ministeriale in un'apposita disciplina regolamentare. Se poi dal piano normativo si volge uno sguardo alla prassi, si nota una situazione estremamente variegata. In alcuni Atenei, ad esempio, il *curriculum* del docente in entrata è valu-

¹¹⁰ Modifica introdotta dall'art. 19, co. 1, lett. c) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale».

¹¹¹ Per i riferimenti, si veda *supra* nota 83.

tato anche sotto il profilo della sua congruità con le linee di ricerca del dipartimento coinvolto, con un'attenzione particolare per i casi in cui lo scambio contestuale non riguardi lo stesso dipartimento.

Dal punto di vista procedurale, poi, in molti casi è previsto che il dipartimento coinvolto assuma una delibera adeguatamente motivata al fine di consentire al Nucleo di espletare la necessaria istruttoria e potersi così esprimere in merito all'impatto dello scambio sui requisiti vigenti in tema di sostenibilità dell'offerta formativa¹¹².

Da un'analisi a campione tratta dai verbali dei Nuclei disponibili in rete si ha conferma della prassi molto variegata che caratterizza la procedura in argomento: in taluni casi, la verifica è estremamente puntuale (specie laddove sono adottati regolamenti di Ateneo), in altri casi, invece, la valutazione è meno articolata e si limita sovente all'esame dell'impatto del trasferimento sulla didattica. In altri casi ancora, non si ha evidenza del coinvolgimento del Nucleo e, soprattutto dopo la modifica apportata alla disciplina nel 2020, la questione pare aver assunto una connotazione prettamente economica, e pertanto accentrata negli organi di Ateneo, in particolare nel Consiglio di Amministrazione.

A tal proposito soccorre la nota ministeriale emanata nel 2021 al fine di fornire chiarimenti in ordine alla corretta applicazione delle disposizioni relative ai trasferimenti per scambio dei professori e dei ricercatori, a seguito della modifica nel frattempo intervenuta. Detta nota ministeriale, infatti, nel confermare che «la disposizione normativa [...] ha quale obiettivo quello di favorire la mobilità del personale docente perseguendo una migliore collocazione dello stesso in relazione alle esigenze scientifiche e didattiche degli Atenei», ha precisato che il trasferimento può avvenire «a seguito delle delibere dei competenti organi accademici individuati da ciascun Ateneo», lasciando quindi all'autonomia delle singole istituzioni universitarie stabilire le procedure e definire, nelle diverse fasi delle stesse, quali siano gli organi accademici da coinvolgere.¹¹³

¹¹² Si tratta dei requisiti relativi a numerosità, a livello di Ateneo, dei docenti e ricercatori del settore scientifico-disciplinare (o dei settori) interessato dallo scambio, del carico didattico sostenuto, a livello di Ateneo, dai medesimi docenti e ricercatori coinvolti.

¹¹³ Nota MUR della Direzione generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio - Ex DGFIS - Ufficio III - Prot. n. 1150 del 21 gennaio 2021.

A fronte del quadro così ricostruito, sarà interessante seguire gli sviluppi dell'applicazione della norma per verificare come sarà gestita la mobilità del personale docente, nella più ampia autonomia ora riconosciuta agli Atenei, finalizzata a perseguire una migliore collocazione di professori e ricercatori, in relazione alle esigenze scientifiche e didattiche delle Università, in un contesto competitivo e dinamico, come quello attuale. Ciò anche alla luce dei nuovi requisiti introdotti dal d.m. 1154/2021 relativamente ai requisiti di docenza per l'accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio, che ha, tra l'altro, ridotto notevolmente la possibilità di utilizzare i docenti a contratto come docenti di riferimento.

9. Oltre le attribuzioni ex lege: l'ampliamento dei compiti del Nucleo per via statutaria

Per comprendere appieno il ruolo complessivo dei Nuclei, occorre dare conto, da ultimo, di come tale ruolo si sia arricchito alla luce della prassi¹¹⁴ che si è venuta consolidando in seno agli Atenei, che hanno assegnato ai Nuclei – o conservato, una volta caducato il disposto normativo¹¹⁵ – funzioni ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa. Si tratta di ipotesi variegata, ma ispirate in larga parte alla medesima finalità: vale a dire coinvolgere il Nucleo di Valutazione in procedure che si ricollegano al ruolo che gli è proprio sin dall'origine.

Fra le riscontrabili molteplici funzioni ulteriori attribuite ai Nuclei, paiono interessanti alcune fattispecie che maggiormente possono incidere nella vita delle istituzioni universitarie. Di norma, il coinvolgimento del Nucleo avviene attraverso la richiesta di un parere che rende il suo operato più o meno incisivo, in base alla natura del parere richiesto. Laddove infatti abbia natura vincolante, il parere può impedire potenziali effetti negativi, di volta in volta, sulla sostenibilità, sull'offerta formativa post-laurea e sulle politiche di reclutamento.

Alcune norme statutarie o regolamentari prevedono che venga coinvolto il Nucleo nelle procedure di passaggio di settore scientifico-disciplinare

¹¹⁴ Le considerazioni svolte in questo paragrafo derivano dalla lettura di statuti, regolamenti e verbali dei Nuclei di Valutazione pubblicati sui siti di diversi Atenei statali, di varia dimensione.

¹¹⁵ Vedi *supra* par. 8.

del personale docente¹¹⁶. In tali casi, al fine di rilasciare il parere richiesto, il Nucleo può valutare il carico didattico assegnato all'interessato con riguardo alla sostenibilità dell'offerta formativa, considerando altresì la consistenza del personale nei settori coinvolti, oltre alla programmazione didattica e al fabbisogno formativo. Il coinvolgimento del Nucleo trova ragione alla luce delle sue competenze in materia di sostenibilità dell'offerta formativa, che, come si anticipava, vedono anzi un rafforzamento più o meno incisivo in base alla natura del parere richiesto.

Sempre con riferimento alla sostenibilità dell'offerta formativa, in alcuni casi il Nucleo è chiamato a rilasciare un parere sulla limitazione del carico didattico¹¹⁷. La fattispecie esaminata prevede che il Nucleo possa esprimere parere positivo in merito alla riduzione del carico didattico del docente cui siano stati affidati incarichi gestionali, nonché del docente che svolga attività di ricerca particolarmente rilevanti. Qualora la definizione di «incarichi gestionali» e di «attività di ricerca particolarmente rilevanti» non sia precisata dall'Ateneo, sarà dunque compito del Nucleo predeterminare i criteri che utilizzerà per il rilascio del parere.

Molto variegata è la prassi incontrata in merito al parere del Nucleo sull'istituzione di *master* e corsi di perfezionamento e alta formazione. Si va dalla totale assenza di parere, a vari gradi di approfondimento dell'istruttoria da parte del Nucleo¹¹⁸, che arriva ad essere molto articolata anche se il sistema nazionale vigente non prevede che questi percorsi *post lauream* debbano essere sottoposti a un sistema di valutazione o di accreditamento. Tuttavia, alcuni Atenei hanno scelto di dotarsi di percorsi di progettazione in modo da assicurare la qualità di *master* e corsi di perfezionamento, che includono criteri *ex ante* oltre alla rilevazione della soddisfazione degli studenti, attribuendo al Nucleo la funzione di esprimere una valutazione in merito al processo e ai relativi risultati.

¹¹⁶ Si vedano a titolo esemplificativo l'Università degli Studi di Firenze, di Trieste e di Chieti-Pescara (consultazione della pagina *web* dei Nuclei di Valutazione a novembre 2022).

¹¹⁷ Si veda a titolo esemplificativo l'Università degli Studi di Siena (art. 37 del regolamento didattico di Ateneo consultato *on-line* a novembre 2022).

¹¹⁸ Si vedano a titolo esemplificativo l'Università degli Studi di Padova, di Chieti-Pescara, di Messina, Ca' Foscari di Venezia (consultazione della pagina *web* dei Nuclei di Valutazione a novembre 2022).

Variegata è altresì la prassi relativa al coinvolgimento del Nucleo con riferimento ai centri di ricerca. Si va dal parere (obbligatorio) sull'istituzione di centri interdipartimentali di ricerca¹¹⁹ – in tal caso il Nucleo può dotarsi di apposite linee guida – a valutazioni triennali¹²⁰ che possono, in alcuni casi, portare alla proposta, da parte del Nucleo, di scioglimento del centro¹²¹.

Infine, ancor più incisivo può essere il ruolo del Nucleo, laddove – sempre a livello statutario o regolamentare – sia previsto un suo parere in materia di reclutamento¹²². Nell'ipotesi esaminata, a tal fine è richiesta al Nucleo la verifica della coerenza tra le richieste dei dipartimenti e i criteri fissati dagli organi di Ateneo, anche in un'ottica di programmazione pluriennale ed in considerazione di aspetti connessi alla sostenibilità dell'offerta formativa e alla ricerca.

La rassegna proposta evidenzia l'opportunità che i Nuclei, nello svolgere tali compiti, si dotino, come del resto già visto in merito alla verifica di congruità dei *curricula*¹²³, di linee guida al fine di rendere trasparenti le proprie verifiche e di consentire lo svolgimento delle diverse procedure nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

10. *Considerazioni conclusive*

L'originaria funzione attribuita ai Nuclei molto concisamente declinata nel 1993 è stata approfondita, estesa, precisata nei successivi interventi normativi e, nel contesto dell'autonomia universitaria, valorizzata negli statuti dei singoli Atenei.

¹¹⁹ Si veda a titolo esemplificativo l'Università degli Studi di Torino (consultazione della pagina *web* del Nucleo di Valutazione a novembre 2022).

¹²⁰ Si veda il Regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Centro interdipartimentale di ricerca di ingegneria per i beni culturali (C.I.Be.C.) dell'Università Federico II di Napoli (ultima consultazione della pagina *web* novembre 2022).

¹²¹ Si veda il Regolamento per l'istituzione e il funzionamento dei centri di ricerca dell'Università degli Studi di Milano Bicocca.

¹²² Si veda a titolo esemplificativo l'Università degli Studi di Macerata (consultazione della pagina *web* del Nucleo di Valutazione a novembre 2022).

¹²³ Si veda *supra* par. 7.

Si riconosce a questo organismo, disegnato nel 2010 come organo statutario ma composto da soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'Ateneo, una natura imparziale e indipendente, cui sono assegnate funzioni a tratti delicate, sempre imprescindibili e sicuramente necessarie per il buon funzionamento del sistema Università. I Nuclei sono, infatti, impegnati in numerose e differenti attività che, guardate nell'insieme, sono ancora, e con maggiore convinzione, riconducibili a quelle due «logiche per la valutazione»¹²⁴ che già a suo tempo la dottrina aveva colto. La distinzione ben si attaglia ai compiti dei Nuclei. In effetti, i Nuclei verificano e validano dati che vengono utilizzati dal sistema universitario per allocare risorse economiche, come accade per le ulteriori funzioni ancillari che il MUR attribuisce a questi organi¹²⁵. In tali ipotesi l'attività dei Nuclei è propriamente riconducibile alla logica «della responsabilità, della garanzia, della verifica dei risultati in chiave sanzionatoria, della rendicontazione in chiave di accertamento delle regolarità e della rispondenza a standard»¹²⁶. In prospettiva non dissimile agiscono i Nuclei, interlocutori diretti, anche nelle funzioni di OIV legate alla trasparenza e all'anticorruzione, con riferimento alle attestazioni di obblighi posti in capo alle amministrazioni pubbliche¹²⁷.

Alla seconda logica – «del miglioramento, dell'apprendimento, della promozione della qualità, dello sviluppo di intelligenza di cose e situazioni»¹²⁸ – sono ascrivibili tutte le altre funzioni di valutazione in senso stretto che i Nuclei svolgono all'interno «delle specifiche istituzioni e organizzazioni universitarie»¹²⁹. L'ottica di miglioramento sottesa a questa logica si comprende ancor meglio se si considera la valutazione come «risorsa per le decisioni future» contribuendo «al processo decisionale offrendo intelligenza delle situazioni, sviluppando una visione di sintesi

¹²⁴ Si veda M. TURRI, *La valutazione dell'Università, Un'analisi dell'impatto istituzionale e organizzativo*, Milano, Guerini e associati, 2005, in particolare pp. 15-26.

¹²⁵ Si veda *supra* par. 6.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 17.

¹²⁷ Vedi *supra* par. 5.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 17.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 20.

fondata su analisi puntuali e sull'applicazione di metodi specifici¹³⁰. In altre parole, l'insieme delle attività di valutazione dei Nuclei genera un circolo virtuoso nel quale «valutare serve proprio a comprendere, così come comprendere serve a valutare»¹³¹.

Si pensi in primo luogo alle attività dei Nuclei in seno ai sistemi di AQ degli Atenei¹³²; nell'ambito delle audizioni con i corsi di studi e i dipartimenti, nelle attività prodromiche alla visita di accreditamento periodico e specialmente nel seguito della stessa. In questo senso trova conferma quanto previsto dalle linee guida ANVUR¹³³ in merito, non solo la relazione tecnico-illustrativa prevista dalla norma, ma anche, in un momento precedente l'approvazione dei progetti da parte degli organi accademici, la valutazione e il parere favorevole delle proposte di nuova istituzione da parte del Nucleo di Valutazione in coerenza con quanto definito dalla stessa norma. Si pensi inoltre alle attività nell'ambito della relazione sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, della stessa validazione della relazione sulla *performance*, ove il Nucleo pur operando in funzione di OIV, ispira la sua azione al dialogo, alla consulenza, alla comunicazione aperta, «in modo dialettico e interattivo»¹³⁴.

Se poi dal piano delle funzioni attribuite dalla legge si muove a livello domestico – il riferimento è alle funzioni attribuite ai Nuclei a livello statutario e regolamentare¹³⁵ – l'ottica non muta, anzi in alcuni casi «la valutazione è la risposta che si fornisce al bisogno di *accountability*»¹³⁶. Il processo è stato graduale ed ha avuto inizio con Nuclei percepiti più come consulenti dei vertici degli Atenei e prevalentemente legati alla

¹³⁰ *Ibidem*, p. 14.

¹³¹ *Ibidem*, p. 16. In proposito G. Reborà sottolinea «la valutazione non può sostituire politiche e strategie; non può essere tecnica risolutiva dei problemi ma deve piuttosto aprire questioni, rimandare a idee strategiche e di politica pubblica in un contesto plurale e globale», G. REBORÀ, *Nessuno mi può giudicare? L'Università e la valutazione*, cit., p. 72.

¹³² Si veda *supra* par. 3.

¹³³ Per i riferimenti vedi *supra* note 44 e 45.

¹³⁴ Si veda M. TURRI, *La valutazione dell'Università, Un'analisi dell'impatto istituzionale e organizzativo*, cit., p. 17.

¹³⁵ Si veda *supra* par. 7.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 63.

concezione interna di valutazione¹³⁷. Tuttavia, la modifica dei loro compiti e l'attribuzione di nuove funzioni ha fatto emergere la necessità di aumentare la consapevolezza che questo organo – sia pur interno – è incaricato di funzioni di verifica esterna. La complessità del ruolo duale dei Nuclei induce a ritenere opportuno che questo organo sia dotato della necessaria autorevolezza¹³⁸ assicurata da componenti che posseggono specifiche e solide competenze, per fare in modo che la funzione di consulente possa coincidere con quella di garante di imparzialità nell'espletamento dei suoi molteplici e differenziati compiti.

Questi ultimi trent'anni hanno visto il ruolo dei Nuclei di Valutazione evolversi, arricchirsi e, a tratti, complicarsi: d'altronde, il loro operato avviene in un'organizzazione tra le più complesse. La recente normativa sul sistema di autovalutazione, valutazione e accreditamento ha confermato l'ampiezza degli ambiti delle attività delle Università soggette a valutazione, con ricadute in termini di accreditamento e, di conseguenza, l'ampiezza delle attività svolte da questi organi.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 127.

¹³⁸ Sull'autorevolezza dei Nuclei di valutazione si veda anche M. TURRI, *Calimero all'Università: valutazione della didattica e sistema AVA*, cit., pp. 20-21.