

SOMMARIO DEL NUMERO 3/2011

Editoriale

TOMMASO EDOARDO FROSINI.....	III
------------------------------	-----

Articoli

CESARE PINELLI, <i>Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica</i>	567
FRANCESCO DENOZZA, <i>La ricerca scientifica e le tecniche di valutazione</i>	589
ALDO SANDULLI, <i>La rappresentanza dei saperi e delle discipline: il Consiglio Universitario Nazionale e la teoria del doppio centro</i>	599
ALDO TRAVI, <i>Organi consultivi e processi decisionali dopo la riforma universitaria</i>	623
GIACINTO DELLA CANANEA, <i>Interpretazioni della Costituzione e valutazioni della ricerca: interrogativi e ipotesi</i>	633

Opinioni

RAFFAELE DI RAIMO, <i>La valutazione della ricerca e la rappresentanza dei saperi</i>	643
MASSIMO BRUTTI, <i>Per una valutazione concordata e consapevole della ricerca giuridica</i>	651
COSIMO CASCIONE, <i>La valutazione della ricerca giuridica: un problema di metodo</i>	657
FRANCESCO RICCOBONO, <i>Correggere la rotta della valutazione della ricerca giuridica</i>	667
SALVATORE SICA, <i>Un approccio equilibrato in tema di valutazione della ricerca giuridica</i>	671

Proposte

ANDREA LENZI E CARLA BARBATI, <i>Per un riordino del Consiglio Universitario Nazionale</i>	675
NOTIZIE SUGLI AUTORI	681
INDICE ANNUALE	683

EDITORIALE

1. Una ricerca sociologica della fine degli anni Settanta, condotta “sul campo”, titolava il volume, che dava esito ai suoi risultati, *L'Università disintegrata*. Si riferiva alla popolazione studentesca, che cresceva numericamente e si diversificava socialmente, ma che avvertiva già allora il disagio di una funzione formativa *disintegrata*, per l'appunto. La “disintegrazione” universitaria è venuta accentuandosi negli anni successivi, in particolare verso la fine degli anni Novanta, andando a interessare certamente i suoi maggiori fruitori, e cioè gli studenti, ma anche, in misura considerevole, i docenti e le strutture. Innanzitutto, le sedi universitarie: cresciute in maniera esponenziale, quasi a fare da indotto all'economia di ogni piccolo centro urbano; distribuite, poi, anche sulla rete virtuale del sistema telematico, sulla base di una tecnica poco ortodossa delle lezioni a distanza; forti, inoltre, della loro (presunta) autonomia ma deboli sul fronte della loro capacità finanziaria. E proprio con riguardo all'autonomia universitaria – prevista e tutelata costituzionalmente *ex art. 33 Cost.*, e finalizzata, a mio avviso, a garantire la libertà e l'autodeterminazione del singolo docente in quanto tale – si può ritenere che questa, cioè l'autonomia, non sia stata valorizzata in modo pertinente proprio dagli stessi Atenei, che non l'hanno saputa (o voluta?) concepire come differenziazione e competizione. L'autonomia in capo agli Atenei si è prevalentemente risolta con un abuso delle risorse economiche, al punto di rischiare commissariamenti di gestione (vedi il caso dell'Università di Siena, ma non solo), e con la delibera di nuovi statuti, che sono il frutto di annose dispute e faticosi compromessi fra le Facoltà, trasformate “gattopardescamente” in dipartimenti, senza cioè una manifestazione autentica di indipendenza e di volano per lo sviluppo della ricerca. Certo, non mancano le eccezioni; ma tendenzialmente è un bilancio al ribasso.

E lo stesso si può ben dire dei docenti, complice un sistema di reclutamento fondato sul concorso locale. Che ha prodotto un numero considerevole di docenti, di tutte le fasce, funzionali all'aumento delle sedi universitarie, ma che ha, in diversi casi, mortificato il merito ed esasperato le logiche baronali. I concorsi, ovvero le valutazioni comparative, basate dapprima sulle terne degli idonei e poi sulle bine, hanno, nella quasi prevalenza dei casi, imposto un metodo assai poco edificante, quale quello del *cd. ius loci*. Ovvero, il posto bandito dall'Ateneo era riservato, senza se e senza ma, al candidato locale; gli altri due, o l'altro, a disposizione della maggioranza della Commissione giudicatrice. Certo, non sono affatto mancati vincitori locali altamente meritevoli, così però come non sono mancate “sanatorie” in fa-

vore di chi da tanti anni “marcava” il posizionamento all’interno della Facoltà. Questo ha finito altresì col produrre una sorta di “licealizzazione” e quindi “disintegrazione” dell’Università. Con docenti che nascono e si posizionano in un solo e nello stesso Ateneo, senza mai aver cambiato sede; mentre sono innegabili i benefici che i trasferimenti di sede hanno da sempre prodotto nella formazione culturale di un ambiente universitario, e quindi nel docente e per il discente.

Quello del reclutamento universitario della classe dei docenti è un tema antico ma sempre attuale. Piaccia oppure no è sempre stata una cooptazione, ma con le regole del *gentlemen agreement*. C’era un *idem sentire* della comunità scientifica sui candidati ritenuti maturi, e quindi meritevoli di ottenere il riconoscimento accademico per la docenza. Le opere dei candidati al concorso venivano lette, discusse e talvolta anche recensite; comunque valutate dalla comunità scientifica. Così era ieri, così non è più oggi. Così però non vogliamo che continui a essere anche domani, altrimenti l’Università perde la sua funzione formativa e culturale. Eppure, non dimentichiamolo, l’Università rappresenta il principale snodo attraverso cui avviare un serio ed efficiente processo di sviluppo, di crescita economica, sociale e culturale, di competitività internazionale e di benessere socio-economico. Tutti elementi oggi davvero indispensabili al nostro Paese. Quindi, non dobbiamo avere paura di avere coraggio, e provare davvero e convintamente a cambiare il sistema. Anche perché, come ha scritto Zeno Zencovich in un intelligente libretto, “ci vuole poco per fare un’Università migliore”.

2. Allora, non indugiamo troppo sul passato, sia pure recente, e volgiamo lo sguardo verso il futuro prossimo. Che è rappresentato dal meccanismo che viene a innescarsi a seguito della legge n. 240 del 2010. Potrà non piacere, ma intanto c’è. Ed è bene attrezzarsi per utilizzarlo al meglio, per considerarlo una grande opportunità per ridare forza e legittimazione al sistema Università. Non entro nel merito della normativa: i contributi raccolti in questo fascicolo esaminano i numerosi aspetti che connotano la nuova disciplina legislativa e regolamentare della *governance* universitaria. Emergono posizioni contrastanti, come è giusto che sia quando ci confronta su temi ancora privi di una loro concretezza ed effettività, e quindi sottratti a una valutazione oggettiva.

C’è un aspetto, credo fondante il nuovo impianto normativo, che merita di essere evidenziato e che si riferisce in generale al sistema Università e in particolare ai docenti universitari. È quello della concorrenza.

Si introduce cioè il metodo concorrenziale attraverso il quale premiare le Università più virtuose e valorizzare i docenti che si impegnano di più e

meglio nella ricerca e nella didattica. Fino a oggi è prevalso il metodo del “tutti professori e quindi tutti bravi” (o presunti tali), salvo che poi all’interno delle singole aree di ricerca ognuno sapeva quale fosse la reale graduatoria. Quello che è mancato è stata una approfondita e credibile pratica di valutazione interna ed esterna. Come veniva scritto in un *Rapporto sull’Università* predisposto nel 2006 da una rilevante associazione di studi e ricerche, «la valutazione è davvero il bandolo della matassa, perché solo a questa condizione le sedi di governo (nazionali e decentrate) sono in condizione di svolgere le loro funzioni di indirizzo e di allocazione delle risorse, i docenti di avere cognizione del valore e dei risultati del proprio operato, le imprese come trovare migliore corrispondenza con le proprie esigenze. Ma, soprattutto, solo a questa condizione gli studenti (e le loro famiglie) possono conoscere quale è il corrispettivo dei propri sacrifici e dove e chi garantisce il migliore rapporto tra costi e benefici, cioè tra i loro doveri e i loro diritti».

Da oggi, ovvero in attuazione della legge e dei regolamenti, ci sarà una classificazione delle Università, dei centri di ricerca e dei docenti. Fondata sulla concorrenza e basata sul sistema della valutazione. Attraverso l’ANVUR (Agenzia nazionale per la valutazione universitaria e della ricerca) e tramite i GEV (Gruppi di esperti valutatori) – che sono 14, uno per ciascun grande raggruppamento disciplinare – i quali dovranno definire i criteri di valutazione e gestire direttamente la valutazione dei singoli prodotti di ricerca, che complessivamente ammontano a oltre 200 mila, attraverso indicatori bibliometrici ovvero la *peer review*.

Come favorire la concorrenza? Un esempio significativo può essere dato dalla valutazione dei “prodotti” scientifici dei docenti attraverso la classificazione delle riviste dove vengono pubblicati. Una prima idea di valutazione delle riviste può essere fatta sui criteri oggettivi in uso nella comunità internazionale degli studiosi. Ovvero: *a)* previsione di un comitato di *referee*, a due dei quali affidare la valutazione dello scritto (in forma anonima) proposto per la pubblicazione sulla rivista. Questo porterebbe a garantire una maggiore selezione degli articoli, che sarebbero quindi il risultato di un apprezzamento esterno e non di una scelta discrezionale del direttore della rivista; *b)* pubblicazione, alla fine di ogni articolo, di un *abstract* in lingua inglese, per favorire una maggiore circolazione internazionale del “prodotto” scientifico; *c)* presenza nel comitato di direzione o scientifico di studiosi stranieri, attraverso il cui apporto in termini fattivi e propositivi potrebbero fornire un’apertura internazionale ai contenuti delle riviste italiane. Qui mi fermo, anche se altre proposte non mancano.

Dalla valutazione delle riviste ne discende la valutazione degli scritti in

esse contenuti. E questo – insieme alle monografie, genere letterario complesso da valutare e che qui non posso certo trattare – può innescare un sistema di concorrenza/competizione tra docenti; ovvero tra quelli che scrivono e pubblicano su riviste di serie “A” e gli altri. Tra quelli che si fanno conoscere (e apprezzare) nella comunità internazionale degli studiosi e gli altri. Distingueva, qualche anno fa, Francesco Galgano fra i giuristi che scrivono e non leggono, quelli che leggono ma non scrivono e infine i pochi che leggono e scrivono. Credo che quest’ultima categoria sarà quella maggiormente apprezzata e valorizzata, con un effetto a cascata che ci si augura possa portare, per coloro i quali leggono-scrivono-pubblicano (in serie “A”), elevando così la qualità della ricerca nel nostro Paese, a dei cd. *bonus* a loro riservati per merito: ovvero aumenti stipendiali, partecipazione a commissione di concorsi e a progetti di ricerca nazionali, e altro.

Chiedo troppo? Eppure ci vuole poco per fare un’Università migliore...

3. Due note finali su questo fascicolo, che è monografico in quanto raccoglie gli atti di un convegno CUN sulla riforma universitaria (tenutosi a Roma nel mese di ottobre). Non sarà l’unico e il solo, perché altri ne seguiranno, ogni qualvolta si avvertirà l’esigenza di approfondire monograficamente un tema. Vuoi pubblicando i risultati di un convegno o di un seminario, vuoi chiamando a raccolta alcuni studiosi e chiedendo loro di esprimersi su un unico tema.

La seconda nota, invece, attiene all’argomento trattato in questo fascicolo: la riforma universitaria e la sua attuazione. Ebbene, questo tema sarà monitorato dalla Rivista, attraverso contributi e opinioni che, di volta in volta, esamineranno, adesivamente o criticamente, gli sviluppi in punto di diritto dell’evoluzione della nuova *governance* universitaria. Nella convinzione che l’Università è un *Munus*, ovvero un soggetto che assume la cura di un interesse (per il progresso) della comunità.

Tommaso Edoardo Frosini

ARTICOLI

CESARE PINELLI

AUTONOMIA UNIVERSITARIA, LIBERTÀ DELLA SCIENZA E VALUTAZIONE DELL'ATTIVITÀ SCIENTIFICA

SOMMARIO: 1. L'esigenza di un inquadramento costituzionale. – 2. Libertà scientifica e autonomia universitaria nella giurisprudenza costituzionale: spunti ricostruttivi. – 3. Promozione della ricerca e libertà della scienza fra *law in the books* e prassi. – 4. L'anello mancante della valutazione. – 5. La legge di riforma. – 5.1. I soggetti preposti alla valutazione. – 5.2. Funzioni dell'ANVUR e obiettivi della valutazione. – 5.3. Potere di determinazione dei criteri di abilitazione. – 6. Il documento dell'ANVUR sui criteri di abilitazione. – 6.1. I parametri per l'accesso all'abilitazione. – 6.2. Lo "schema di ponderazione" fra opere in lingua straniera e opere in lingua italiana. – 7. Standard di valutazione e paradigmi delle tradizioni scientifiche.

1. L'esigenza di un inquadramento costituzionale

1. La disciplina della valutazione dell'attività scientifica svolta nelle (e dalle) università, come dettata dalla l. n. 240 del 2010, rende in primo luogo necessario un inquadramento costituzionale dei problemi sollevati dalla valutazione, rimasta ignota per parecchi decenni all'esperienza repubblicana, e perciò assente nelle interpretazioni dei principi più direttamente coinvolti, come quelli di libertà della scienza (art. 33, c. 1, Cost.) e di autonomia delle università (art. 33, c. 6), nonché dell'obbligo di promozione da parte della Repubblica della ricerca scientifica (art. 9, c. 1). In casi del genere, come si avvertì proprio a proposito di libertà di ricerca scientifica, i mutamenti dell'esperienza possono essere registrati nel processo interpretativo al fine di adeguarvi il significato di un singolo enunciato, oppure «come sollecitazione verso il sistema complessivo a far emergere nei singoli enunciati significati e valenze che la stabilità delle relative situazioni avevano tenuto nascoste, facendo risaltare solo quelle correlate con la tradizione»¹. La seconda strada appare non solo preferibile, ma necessaria. Solo così la Costituzione non

¹ A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali* (1990), in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2007, 1399.

viene appiattita sui mutamenti intervenuti e rimane perciò parametro di giudizio su di essi, condizione questa indispensabile in presenza di innovazioni legislative.

2. Libertà scientifica e autonomia universitaria nella giurisprudenza costituzionale: spunti ricostruttivi

Nell'affermazione di esordio della l. n. 240 del 2010, secondo cui «Le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento e di elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica» (art. 1, c. 1)², non tardiamo a riconoscere una continuità di fondo con un'esperienza in cui a differenza di quella di democrazie a noi vicine la libertà della scienza ha tendenzialmente coinciso con la libertà di ricerca nelle università. Coincidenza ben presente agli studiosi che si erano interrogati sul rapporto fra primo e ultimo comma dell'art. 33 Cost., compresi quanti, cogliendo nella dimensione individuale il nucleo forte della libertà scientifica, auspicavano che l'università fosse trattata «come un soggetto (o un sistema) che partecipa insieme ad altri soggetti, e in linea di principio su un piano di parità, al processo scientifico», e perciò «senza privilegi precostituiti»³.

Se il rapporto fra dimensione individuale e strutturazione organizzativa della libertà scientifica poteva condurre ad affermare l'irriducibilità della prima alla seconda, nella libertà della scienza veniva e viene individuato il fondamento più autentico dell'autonomia universitaria. La Corte costituzionale lo ha più volte affermato, sia quando ha ragionato di una «diretta correlazione funzionale» dell'autonomia universitaria con la libertà di ricerca e di insegnamento, «valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura» (sentenza n. 1017 del 1988), sia quando, premesso che «organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente», ha rilevato che «l'organizzazione deve considerarsi anche

² Ma l'affermazione delle università quali «sedi primarie della ricerca scientifica» ricorre già nell'art. 63, d.P.R. n. 382 del 1980 e nell'art. 6, c. 4, l. n. 168 del 1989.

³ A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica*, cit., specie 1406. Per un forte orientamento in senso individualistico si veda pure S. Fois, *Intervento*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *L'autonomia universitaria. Bologna, 25-26 novembre 1988*, Padova, Cedam, 1990, 74 ss.

sul suo lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incidente su di essi», e che i limiti posti con legge all'autonomia universitaria «non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro» (sentenza n. 383 del 1998).

Se in quelle occasioni il rapporto fra primo e ultimo comma dell'art. 33 veniva visto sotto il profilo del fondamento giustificativo e dei limiti dell'autonomia statutaria, in una pronuncia più risalente, la Corte respingeva una questione relativa alla previsione che rimette la scelta dei membri delle commissioni giudicatrici dei concorsi ai soli professori universitari della materia in concorso o di materie affini, impugnata per violazione del buon andamento per esser volta alla tutela di interessi di categoria anziché dell'istruzione e degli studi, con l'argomento che il sistema ha lo «scopo di sottrarre la nomina dei commissari alle scelte discrezionali del ministro, e quindi per adeguare l'ordinamento universitario al principio della libertà di insegnamento, che non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento nei massimi istituti di istruzione», escludendo altresì che il corpo elettorale chiamato alla scelta dei commissari fosse «portatore di interessi omogenei e corporativi: è *in re* che le elezioni di quei membri debbono servire a selezioni coerenti al fine per il quale sono promosse, che non sono fini di categoria o di settore, ma coinvolgono la serietà degli studi universitari e la congruità del loro svolgimento, in altre parole l'interesse generale. L'aver trasferito dal ministro al corpo dei professori il potere di scelta dei membri della commissione di concorso, nel rispetto del principio di maggioranza, ha potuto costituire un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione» (sentenza n. 143 del 1972).

La Corte rigettava altresì ogni censura circa il procedimento di formazione delle terne. Il ricorrente Consiglio di Stato, osservava, «ha sempre giudicato che il concorso per cattedre universitarie non si presta alla preventiva determinazione dei criteri di massima che autolimitino la discrezionalità della commissione; ed è razionale infatti ritenere che la personalità e l'opera scientifica di un candidato rifiutino ogni qualificazione paradigmatica, e che la comparazione, nei concorsi a cattedre universitarie, debba avvenire soltanto raffrontando il merito intrinseco dell'attività svolta dai candidati, attraverso una valutazione che non può attingere a regole fisse, data la varietà delle qualità personali dei singoli candidati. Il buon andamento dell'ammi-

nistrazione universitaria esige che sia valutata l'opera scientifica del candidato ad una cattedra per quella che è, e non è prevedibile a priori quale essa possa essere, così da predisporre criteri ai quali raffrontarla». Né il mancato obbligo di predeterminazione di criteri direttivi appariva alla Corte lesivo dell'imparzialità, non solo perché la motivazione dei giudizi su ciascun candidato, anche in comparazione col giudizio espresso per gli altri, deve dare prevalenza a valutazioni tecniche suscettibili di controllo giurisdizionale, ma anche perché l'obbligo di imparzialità cui la commissione è tenuta riguarda anche quanti non hanno seguito l'attività scientifica dei commissari, cosicché non sorge il pericolo che il concorso «si risolva, secondo il sistema vigente, in una cooptazione che favorisce coloro che sono stati vicini ai commissari o sono portatori della loro idea scientifica».

La convinzione che il trasferimento del potere di nomina dei commissari dal ministro ai docenti universitari rispecchiasse il contenuto precettivo dell'art. 33, c. 1, e costituisse «un progresso» verso l'attuazione del diritto delle università di darsi ordinamenti autonomi costituiva il nucleo forte, e potenzialmente irreversibile, della pronuncia: è comunque un fatto che l'esclusiva assegnazione ai docenti universitari della designazione dei membri delle commissioni concorsuali non abbia subito da allora contestazioni di sorta. Viceversa l'idea che la comparazione compiuta dalle commissioni concorsuali non richiedesse nemmeno una predeterminazione dei criteri di massima, oltre a rendere quanto mai arduo l'eventuale controllo giurisdizionale al quale pure la Corte si richiamava, postulava una predisposizione dei commissari al giudizio imparziale che nemmeno allora si sarebbe dovuto dare per scontata... Che per questo verso la pronuncia si basasse su un ben più contingente canone di giudizio, ossia il prestigio indiscusso, se non acritico, di cui quaranta anni fa era circondato il corpo accademico, è dimostrato dalla successiva evoluzione della giurisprudenza amministrativa sull'obbligo di predeterminazione dei criteri di massima, intesa quale strumento di valutazione della congruità-ragionevolezza del loro operato e al contempo quale fondamentale misura di trasparenza, senza per ciò stesso configurare alcuna lesione del principio di libertà della scienza.

3. Promozione della ricerca e libertà della scienza fra *law in the books* e prassi

Mentre gli studi e la giurisprudenza sull'autonomia universitaria ne hanno costantemente presupposto l'indissolubile connessione col principio di libertà scientifica, assai più problematico è risultato il collegamento del-

l'art. 33, nella parte che qui interessa, agli obblighi di promozione della ricerca scientifica e tecnica da parte della Repubblica⁴.

Un primo ordine di problemi ha riguardato il primo comma dell'art. 9 in sé considerato. I Costituenti, osservava Merusi, non si posero il problema dell'organizzazione pubblica della ricerca scientifica, limitandosi a porre una norma finalistica insufficiente a scongiurare i pericoli di manipolazione della cultura e della ricerca ritenuti insiti nell'azione di incentivazione, soprattutto nella mancata incentivazione delle iniziative culturali avverse o non favorite dall'amministrazione⁵. Chieffi ha poi giustamente sostenuto che, se la ricerca scientifica è volta ad assicurare «la comprensione concettuale e sistematica dei dati ottenuti e delle ipotesi interpretative», e la ricerca tecnica è destinata all'impiego delle conoscenze scientifiche in sede applicativa, la prima locuzione riguarda le c.d. “scienze umane” non meno di quelle “esatte”, per cui i doveri di promozione dei pubblici poteri si estenderebbero allo stesso modo a entrambe⁶. E tuttavia, anche a prescindere dalla dimensione speculativa che il rapporto scienza/tecnica acquisisce in Dewey o in Jonas⁷, rimane il fatto che in certi settori si avrebbe un'unica sequenza del procedimento scientifico⁸.

Il collegamento dell'obbligo di promozione della ricerca con la libertà della scienza ha poi riproposto implicitamente la tensione fra libertà negativa e diritto a prestazione pubblica che troviamo in altri enunciati costituzionali, in particolare la questione della misura in cui la prima permanga ancora come difesa da interventi esterni, una volta considerato che il suddetto obbligo di promozione trova un corrispettivo nella «pretesa soggettiva a poter fare ricerca, che si tenta talvolta, specialmente quando lo Stato detiene il monopolio di fatto delle risorse, di precisare come vero e proprio diritto, quanto meno alla dotazione minima, ragionevolmente riferita alla riserva del possibile, per consentire lo svolgimento dell'attività»⁹.

Eppure, a differenza del rapporto libertà scientifica-autonomia universitaria, i problemi elencati, se riferiti alla distribuzione delle risorse per la ri-

⁴ Per un tentativo di collegamento, rimasto isolato, sulla base della definizione «Stato di cultura», E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana* (1961), in *Scritti di diritto costituzionale*, I, Milano, Giuffrè, 2008, specie 463 ss.

⁵ F. Merusi, *Commento all'art. 9*, in *Principi fondamentali. Art. 1-12. Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Zanichelli Foro italiano, Bologna Roma, 1975, 440.

⁶ L. Chieffi, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Esi, Napoli, 1993, 50.

⁷ G.L.C. Bianco, *La tutela dei diritti umani nella ricerca scientifica*, Cacucci, Bari, 2006, 33 ss.

⁸ L. Chieffi, *Ricerca*, cit., 53.

⁹ A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica*, cit., 1394.

cerca nell'università, sono rimasti allo stadio della *law in the books*, senza venire quasi mai sottoposti al vaglio dell'esperienza giuridica. Per spiegarlo credo sia necessario guardare alla prassi. In uno studio dei primi anni Novanta si notava che a parte le scelte concernenti l'ammontare della spesa, non vi fossero in materia «atti politici di indirizzo, quali direttive, approvazione di programmi, ecc., ma solo delibere concernenti la assegnazione dei fondi di ricerca, sul piano sostanziale ascrivibili alla stessa comunità scientifica»¹⁰. E, dopo aver riportato le modalità di ripartizione dei fondi, da assegnarsi per il 40% a «progetti di ricerca di interesse nazionale e di rilevante interesse per lo sviluppo della scienza» (art. 65, d.P.R. n. 382 del 1980) onde provvedere a un sostegno selettivo della ricerca, si aggiungeva che nell'esperienza concreta i comitati consultivi chiamati a selezionare i progetti svolgevano un ruolo meramente distributivo, con la soddisfazione di quasi tutte le domande presentate¹¹. Quindici anni più tardi si confermerà il ruolo decisivo che nella ripartizione delle fonti di finanziamento esterne di progetti di ricerca viene a giocare «l'articolazione in raggruppamenti scientifico-disciplinari, sempre più separati tra loro, utili a delimitare le comunità cui è riconosciuto il potere di cooptazione nei concorsi, ma dannosi per lo sviluppo di ricerche interdisciplinari, innovative e rischiose»¹². E allo stesso esito giunge, per altra via, la più recente politica dei “tagli lineari” (anche) ai fondi per la ricerca, per definizione indifferente ai risultati qualitativi di progetti e strutture universitarie.

Quali conseguenze ha prodotto, in termini costituzionali, questo «mancato incontro fra soggetti deboli», fra una classe politica mai veramente convinta di un pieno e autonomo sviluppo della scienza e un ceto universitario padrone del campo ma sprovvisto di certezze circa i finanziamenti delle ricerche¹³? Nel mortificare il compito promozionale della ricerca, assegnato alla Repubblica sull'evidente premessa di una effettiva selezione dei progetti meritevoli, esso ha pregiudicato l'imparzialità e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni e comportato sperpero di denaro pubblico, con violazione dei relativi principi costituzionali. Nello stesso tempo, la indifferenziata distribuzione di fondi ha depresso la libertà scientifica di sin-

¹⁰ G. Endrici, *Poteri pubblici e ricerca scientifica. L'azione di governo*, il Mulino, Bologna, 1991, 186.

¹¹ G. Endrici, *Poteri pubblici*, cit., 190, nonché F. Merloni, *Ricerca scientifica (organizzazione)*, in *Enc. dir.*, XL, Giuffrè, Milano, 1989, 399.

¹² Astrid, *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, a cura di M. Cammelli, F. Merloni, il Mulino, Bologna, 2006, 178.

¹³ Astrid, *Università*, cit., 181.

goli e di gruppi. Quando la promozione della ricerca si riduce a questo, la libertà della scienza viene compromessa sotto un profilo diverso da quello puramente negativo di difesa dalle ingerenze dei pubblici poteri. A venire in gioco è piuttosto l'istanza di poter vedere giudicati i propri progetti per quel che possano significare in termini di innovazione scientifica sulla base di una effettiva comparazione con quelli altrui. Se questa manca, l'istanza non potrà mai venire soddisfatta, e con essa verrà meno ogni possibile circuito virtuoso fra obblighi di promozione della ricerca e libertà scientifica.

4. L'anello mancante della valutazione

Nello stesso tempo, gli scambi al ribasso fra pubblici poteri e ceto universitario paralizzano la stessa ipotesi di controversie, e pertanto di contenzioso costituzionale. È un capitolo dell'assai più ampia elusione di principi costituzionali che si verifica ogni volta che stanziamenti di spesa pubblica, congegni organizzativi adoperati dalle amministrazioni e scelte legislative – basti pensare ai condoni – non provochino formali lesioni di situazioni soggettive di terzi. E l'interprete è chiamato a scegliere se ignorare questa area di “sommerso”, di “non detto costituzionale”, o ricercare il *magis ut valeat* della Costituzione, pur nella consapevolezza che il suo resterà un tentativo scientifico.

Un inquadramento costituzionale dei problemi posti dalla valutazione non può prescindere da un tentativo simile. Degli scambi al ribasso consumati intorno al finanziamento dei progetti di ricerca, la valutazione è anzi proprio l'anello mancante. È l'assenza di effettive comparazioni fra progetti a sterilizzare ogni circuito virtuoso fra obblighi di promozione della ricerca e libertà scientifica, così come «non c'è insegnamento e ricerca scientifica non strumentale senza autonomia, non c'è autonomia senza responsabilità, non c'è responsabilità senza una valutazione dei risultati raggiunti. *Autonomia, responsabilità, valutazione* sono i tre principi fondanti di un modello organizzativo delle istituzioni scientifiche e dell'intero sistema della ricerca, che si possa dire effettivamente coerente con la nostra Costituzione e accettabile dalla società»¹⁴.

Ora, in un Rapporto del 2006 sullo stato dell'università, si osservava che «Le carenze del sistema universitario, e di conseguenza delle prestazioni

¹⁴ F. Merloni, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 609.

didattiche e di ricerca dal medesimo rese, sono dovute a molte ragioni, vecchie e nuove. Ma una è dominante su ogni altra: la mancanza, al di là dei passi pur fatti in questa direzione, di una approfondita, estesa e credibile pratica di valutazione, centrale e di ateneo, interna ed esterna. Naturalmente non ci si può limitare solo a questa. Ma la valutazione è davvero il bandolo della matassa, perché solo a questa condizione le sedi di governo (nazionali e decentrate) sono in condizione di svolgere le loro funzioni di indirizzo e di allocazione delle risorse, i docenti di avere cognizione del valore e dei risultati del proprio operato, le imprese come trovare migliore corrispondenza con le proprie esigenze. Ma, soprattutto, solo a questa condizione gli studenti (e le loro famiglie) possono conoscere quale è il corrispettivo dei propri sacrifici e dove e chi garantisce il migliore rapporto tra costi e benefici, cioè tra i loro doveri e i loro diritti»¹⁵.

5. La legge di riforma

La l. n. 240 del 2010 ha rimediato a questa carenza, avendo individuato i soggetti valutati, l'oggetto della valutazione, i soggetti chiamati a compierla, le finalità, le modalità e i connotati caratterizzanti i criteri di valutazione¹⁶. I punti meritevoli di approfondimento dal punto di vista costituzionale mi sembrano i seguenti.

5.1. I soggetti preposti alla valutazione

Il primo concerne la strutturazione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) istituita nel 2006 e poi ridisciplinata con d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76. Già in base a tale regolamento l'Agenzia era chiamata a fungere da volano dell'intero processo di valutazione. Essa, vi veniva detto, «sovrintende al sistema nazionale di valutazione della qualità delle università e degli enti di ricerca e, sulla base di un programma almeno annuale approvato dal ministro cura, ai sensi dell'art. 3, la valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici; indirizza le attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna

¹⁵ Astrid, *Università*, cit., 18.

¹⁶ P. Zuddas, *La valutazione della ricerca scientifica: caratteri, efficacia, limiti*, in *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, a cura di A. Arcari, G. Grasso, Giuffrè, Milano, 2011, 135.

degli atenei e degli enti di ricerca; valuta l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e di innovazione» (art. 2, c. 2, d.P.R. n. 76 del 2010). A tali funzioni la legge ne ha aggiunte numerose altre, di natura consultiva o di determinazione di criteri e indicatori in ipotesi puntualmente determinate di cui in parte diremo.

Alla stregua di queste funzioni, l'ANVUR avrebbe dovuto essere strutturata in modo da assicurarne la massima indipendenza dal potere politico non meno che dai docenti universitari. E in effetti il modello delle autorità indipendenti era stato da più parti suggerito per scongiurare ogni sospetto di condizionamenti politici e soprattutto ministeriali, far corrispondere così il connotato strutturale dell'indipendenza alla stessa funzione di valutazione, e tenere distinta questa da ogni determinazione circa la ripartizione del finanziamento pubblico, di esclusiva spettanza e responsabilità ministeriale¹⁷. Sennonché la disciplina dettata con regolamento, e lasciata immutata dalla legge nonostante l'assai più impegnativo disegno della valutazione che vi viene prefigurato, si ispira piuttosto al modello della *executive agency*.

A questa conclusione si giunge ove si consideri, in primo luogo, la stessa fonte istitutiva, che è di rango regolamentare anziché legislativo, come avviene per tutte le Autorità indipendenti. In secondo luogo, i sette membri di cui si compone l'ANVUR sono scelti dal Ministro «in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione appositamente costituito con decreto del Ministro. Il comitato di selezione è composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal Segretario generale dell'OCSE e dai Presidenti dell'Accademia dei Lincei, dell'*European Research Council* e del Consiglio nazionale degli studenti» (art. 8, c. 3, d.P.R. n. 76 del 2010). Inoltre, le spese per il funzionamento dell'ANVUR sono iscritte nello stato di previsione del Ministero (art. 12), e il trattamento economico del Presidente è equiparato a quello di un dirigente generale del Ministero (art. 7, c. 3), mentre ai componenti ne è corrisposto uno pari all'85% di quello attribuito al Presidente (art. 8, c. 7). Nulla a che vedere, di nuovo, con le Autorità indipendenti, a differenza di quanto previsto negli ordinamenti dei maggiori Stati europei¹⁸.

¹⁷ A. Sandulli, *Spunti di riflessione sulla valutazione della ricerca universitaria*, in *Concorrenza e merito nelle università*, a cura di G. della Cananea, C. Franchini, Giappichelli, Torino, 2009, 55 ss.; Astrid, *Università*, cit., 104.

¹⁸ W. Gasparri, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 197 ss.

L'esame della struttura non interessa a fini modellistici o descrittivi, ma al fine di verificarne la congruità alle funzioni che l'agenzia è chiamata a svolgere in vista del perseguimento dell'obiettivo costituzionale del miglioramento della qualità della ricerca scientifica anche universitaria e nel rispetto della libertà della scienza sotto il profilo del divieto di ingerenza dei pubblici poteri. Verifica che risulta negativa, nella misura in cui l'assegnazione al Ministro del potere di scelta dei componenti del consiglio direttivo non risulta sufficientemente bilanciata dall'attribuzione, per giunta parziale, ad autorità scientifiche estranee al governo del compito di selezionare i candidati alla nomina.

Le modalità di nomina dei consiglieri dell'ANVUR previste dalla legge comportano bensì una totale separazione dalle comunità scientifiche universitarie, in linea con l'esigenza di distinguere i controllori dai controllati. Solo che, per le ragioni già indicate, le autorità di valutazione vanno tenute strutturalmente separate allo stesso modo dagli organi titolari di indirizzo politico, condizione che non risulta soddisfatta dal testo in esame.

Dubbi di analogo tenore solleva le modalità di designazione del Comitato nazionale dei garanti per la ricerca chiamato a «promuovere la qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione tra pari» (art. 21), non solo con indicazione dei «criteri generali per le attività di valutazione dei risultati», ma anche attraverso la nomina dei membri dei comitati di selezione chiamati alla valutazione tra pari per la selezione dei progetti di ricerca (art. 20) e il coordinamento delle loro attività. La previsione che i membri del CNGR siano nominati dal Ministro, nell'ambito di un elenco di non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato composto per quattro quinti da membri di alta qualificazione¹⁹, replica quella relativa alle modalità di designazione dei componenti dell'ANVUR, esponendosi ai medesimi dubbi di scarsa indipendenza rispetto alle scelte ministeriali. Si presenta casomai un'aggravante: l'assegnazione ai membri del CNGR del potere di nomina dei componenti dei comitati di selezione dei progetti di ricerca, per giunta affiancato da un potere di coordinamento della loro attività, rischia di trasmettere quei dubbi alla modalità di designazione dei comitati di selezione, non abbastanza temperata dalla riserva, per altro verso francamente esagerata, di «almeno un terzo» su cinque a favore di «studiosi operanti all'estero».

¹⁹ Si tratta del Presidente del Consiglio direttivo dell'ANVUR, del vice presidente del Comitato di esperti per la politica della ricerca, del presidente dell'*European Research Council*, del presidente dell'*European Science Foundation*, cui si aggiunge il Ministro.

Abbiamo definito in termini di “scambi al ribasso” la prassi fin qui invalsa della distribuzione dei fondi ministeriali per i progetti di ricerca scientifica, con compromissione degli obiettivi fissati dall’art. 9 e 33, c. 1, Cost. Ma è fondato il timore che nemmeno la disciplina in esame li scongiuri davvero, sia pure passando per un’altra strada. Non erano forse percorribili soluzioni costituzionalmente più rispettose, a partire dal sorteggio dei componenti del CNGR nell’elenco predisposto dal comitato previsto dalla legge?

5.2. Funzioni dell’ANVUR e obiettivi della valutazione

Come dimostrano esperienze di altri paesi, oltre a promuovere il miglioramento della qualità della ricerca la valutazione può servire a finalità di tipo organizzativo-aziendale che investono le strutture universitarie²⁰. Si tratta allora di accertare se e come le diverse finalità si armonizzino fra loro: e la legge configura piuttosto una commistione fra qualità della ricerca, efficienza e sostenibilità economico-finanziaria, quasi che tali obiettivi non potessero confliggere reciprocamente.

Si consideri l’attribuzione all’ANVUR di taluni compiti aggiuntivi a quelli della disciplina regolamentare previgente. In essa la missione essenziale dell’Agenzia appariva perlomeno chiaramente individuata nel «sovrintendere» al sistema nazionale di valutazione della qualità di università ed enti di ricerca e nel curarne la valutazione esterna (art. 2, c. 2, d.P.R. n. 76 del 2010). La legge ha delegato il Governo, fra l’altro, a prevedere la «introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari (...) fondato sull’utilizzazione di specifici indicatori definiti *ex ante* dall’ANVUR per la verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strumentali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria», nonché la «introduzione di un sistema di valutazione periodica basato su criteri e indicatori stabiliti *ex ante*, da parte dell’ANVUR, dell’efficienza e dei risultati conseguiti nell’ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne» [art. 5, c. 2, rispettivamente lett. *a*) e *b*)]. Si può dubitare circa la congruità-ragionevolezza di una disciplina che assegna a un’Agenzia investita della missione di curare la valutazione dell’attività scientifica degli e negli Atenei in forza dell’elevata qualità e specializzazione scientifica dei suoi componenti, compiti di ordine organizzativo-

²⁰ W. Gasparri, *Conoscenza e decisione*, cit., 255.

aziendale di cui costoro, a rigore, potrebbero risultare del tutto digiuni. E poiché il dubbio investe la stessa legge, non appare semplice ipotizzare che il decreto legislativo di attuazione possa provvedere a un'adeguata specificazione del rapporto fra obiettivi della valutazione e funzioni dell'ANVUR.

5.3. *Potere di determinazione dei criteri di abilitazione*

Più puntuali dubbi di conformità all'art. 33, u.c., Cost. solleva l'art. 16, c. 3, della legge, là dove demanda a un regolamento governativo le previsioni che il giudizio di abilitazione scientifica nazionale venga «espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del Ministro» [lett. a)], e che subordina l'inclusione dei professori nelle liste al cui interno si svolge il sorteggio dei commissari non solo alla valutazione positiva compiuta dall'università di appartenenza, ma anche al possesso di un curriculum «coerente con i criteri e i parametri» definiti dal suddetto decreto ministeriale (lett. h).

Converrà tener conto preliminarmente che, secondo lo schema di regolamento in questione, «Gli aspiranti commissari devono rispettare criteri e parametri di qualificazione scientifica, stabiliti dal decreto di cui all'art. 4, c. 1 [attuativo dell'art. 16, c. 3, lett. a), della legge], coerenti con quelli richiesti, ai sensi del medesimo decreto, ai candidati all'abilitazione per la prima fascia nel settore concorsuale per il quale è stata presentata domanda». Il Consiglio di Stato ha formulato al riguardo parere negativo, rilevando che il decreto ministeriale «non soltanto potrebbe essere determinante per quanto attiene alla valutazione degli abilitandi, ma finirebbe per influire in modo assai pesante sulla formazione della lista, dalla quale trarre per estrazione coloro che diverranno Commissari. Quanto tutto ciò sia compatibile con i principi di cui all'art. 33 Cost., andrebbe valutato con estrema attenzione»²¹.

Pur formalmente riferito allo schema di regolamento, il dubbio non può non riguardare la stessa legge, la quale subordina espressamente, come si è visto, il giudizio relativo alla valutazione per l'abilitazione a criteri e parametri differenziati per funzioni e per aree disciplinari definiti con decreto ministeriale e l'inclusione dei professori nella lista dei sorteggiandi al possesso di un curriculum con essi coerente. Si tratta di un'intrusione non solo indebita ma ingiustificata nello spazio costituzionalmente riservato all'autonomia universitaria. Non varrebbe ricavare infatti il fondamento del potere

²¹ Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, parere 22 marzo 2011 n. 1180.

così conferito al ministro dall'attribuzione al medesimo, sentito il CUN e secondo criteri di affinità, della ridefinizione dei settori concorsuali in relazione ai quali si svolgono le procedure per il conseguimento dell'abilitazione (art. 15, c. 1, della legge). Attribuzione questa non nuova, di carattere funzionale e organizzativo, che consente anzi di mettere in evidenza la diversa natura del potere conferito al Ministro dalle disposizioni dianzi citate.

Non è in discussione, né mai si è discussa, la necessità che i commissari siano in possesso di conoscenze scientifiche corrispondenti a quelle oggetto della valutazione in una prova concorsuale. Al contrario, proprio questa necessità giustifica che le commissioni vengano esclusivamente composte dai professori appartenenti a un determinato gruppo scientifico-disciplinare o settore concorsuale (Corte cost. n. 143 del 1972). Dubbie sono invece l'attribuzione al Ministro del potere di accertare quella corrispondenza, e a più forte ragione la subordinazione dei giudizi formulati dai commissari ai fini della valutazione a criteri e parametri definiti dal Ministro «per funzioni e per area disciplinare», ma suscettibili di condizionare lo stesso merito scientifico della valutazione medesima.

6. Il documento dell'ANVUR sui criteri di abilitazione

Nel corso del procedimento di approvazione dello schema di regolamento ora riportato, il Consiglio Direttivo dell'ANVUR approvava il 22 giugno 2001 un Documento intitolato *Criteri e parametri di valutazione dei candidati e dei commissari dell'abilitazione scientifica nazionale*, nell'intento di «contribuire al dibattito in corso sui criteri e sui relativi parametri di riferimento» che formeranno oggetto del decreto ministeriale di cui all'art. 16, c. 3, lett. *a* ed *h*), della legge. Nella replica del 25 luglio successivo alle osservazioni mosse al Documento da varie comunità scientifiche, il Consiglio Direttivo definiva invece più volte lo stesso come «parere»²².

Poiché sul punto la legge non prevede alcuna attribuzione dell'ANVUR, neanche di tipo consultivo, l'iniziativa dovrebbe considerarsi giuridicamente irrilevante. Eppure tutto lascia ritenere che le proposte contenute nel Documento siano state predisposte in modo da fungere da base del decreto ministeriale. Né d'altra parte ci si può nascondere come l'intento di “contribuire al dibattito” cada in una fase in cui non si è affatto attenuata quella contrapposizione frontale fra governo e comunità scientifiche che

²² Ambedue i documenti sono reperibili in www.anvur.org.

aveva caratterizzato i lavori preparatori della legge²³, e alla quale non deve essere risultata estranea la raccomandazione del Presidente della Repubblica, contenuta nell'inconsueta lettera da lui inviata al Presidente del Consiglio contestualmente alla promulgazione della legge, a procedere alla sua complessa attuazione attraverso «un costruttivo confronto con tutte le parti interessate».

L'iniziativa presenta in questo senso una intrinseca ambivalenza, che non sembra smentita da un'indagine volta a verificare la interna coerenza delle proposte avanzate.

6.1. I parametri per l'accesso all'abilitazione

Per quanto riguarda i criteri di accesso alle procedure di abilitazione, oltre a una «ragionevole continuità nella produzione scientifica», si richiedono «parametri indicatori di qualità della produzione scientifica, normalizzati per l'età accademica [...] superiori alla mediana dello specifico Settore Concorsuale e della fascia (associati o ordinari) per cui si chiede l'abilitazione».

La richiesta si differenzia a seconda della “mediana”, che per le aree CUN da 1 a 9 e per i settori concorsuali dove sono in uso, e riportati nel Documento, consiste nel numero di articoli su riviste e monografie censite su *ISI* o *Scopus* negli ultimi dieci anni, nel numero totale di citazioni e nell'indice *h*, basato sul numero delle pubblicazioni e citazioni ricevute, mentre per le altre aree CUN consiste soltanto nel numero di pubblicazioni negli ultimi dieci anni esclusi gli atti dei congressi.

Per le aree da 1 a 9, il candidato la cui produzione presenti valori inferiori o uguali alla mediana non può accedere alla procedura, mentre il candidato la cui produzione presenti valori ad essa superiori può accedervi a condizione che si trovi ad un livello superiore alla mediana in almeno uno dei successivi due parametri. Quanto alle aree restanti l'ANVUR si dichiara consapevole dei limiti del parametro relativo al numero di pubblicazioni, per cui, oltre a proporle l'utilizzo nella sola prima tornata di abilitazioni, «suggerisce» di integrarlo con «uno schema di ponderazione» per cui le monografie pubblicate da editore internazionale dovrebbero avere «peso 3», gli articoli pubblicati su riviste internazionali «peso 1,5», la monografia pubbli-

²³ P. Marsocci, *Il sistema dell'università e dell'alta formazione, dopo l'entrata in vigore della l. n. 240 del 2010*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3/2011, p. 2 (www.associazionedeicostituzionalisti.it).

cata da editore nazionale «peso 1» e gli articoli pubblicati su riviste nazionali «peso 0,5».

Prendiamo in considerazione, in primo luogo, il requisito in quanto tale di parametri “superiori alla mediana” ai fini dell’accesso alle procedure di abilitazione, indipendentemente dalla idoneità del carattere meramente quantitativo dei parametri previsti per ciascuna area. Ove venisse trasfuso nel decreto ministeriale, comporterebbe in capo ad esso i vizi di violazione di legge e di eccesso di potere per manifesta illogicità, o in caso di diversa interpretazione condurrebbe a prospettare un ulteriore dubbio di legittimità costituzionale dell’art. 16, lett. a) ed h), l. n. 240 del 2010.

Nel documento di replica alle obiezioni sollevate dalle comunità scientifiche, l’ANVUR osserva che l’uso della mediana «suggerisce criteri che fissano requisiti minimi, che sono per loro natura basati su aggregati di numerosità significativa; nel caso specifico, l’insieme dei professori associati e ordinari afferenti ad un settore concorsuale». L’osservazione risponde così alle critiche suscitate dal carattere quantitativo degli indicatori di qualità della ricerca, aggiungendo che la loro precisione «è inversamente proporzionale al grado di risoluzione del problema»: mentre sarebbero adeguati nel valutare grandi strutture come aree scientifiche o università, lo sarebbero sempre meno man mano che l’oggetto della valutazione si restringe, fino alla produzione scientifica del singolo candidato. Ma, aggiunge il documento, «il parere ANVUR non sta suggerendo di valutare singoli candidati. La valutazione dei candidati è fatta dalle commissioni».

La replica tace su una circostanza fondamentale: il requisito di parametri “superiori alla mediana” non si riferisce alla valutazione, bensì all’accesso alle procedure di abilitazione. Trattasi di requisito caratterizzato da assoluta automaticità, e nello stesso tempo estremamente restrittivo, che la commissione sarebbe costretta ad applicare in via preliminare senza poter procedere ad alcuna valutazione. Da cui il contrasto con la normativa sopra citata nella parte in cui richiede che l’abilitazione venga attribuita «con motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche (...) ed espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del Ministro». Nello stesso tempo, il requisito predetto sarebbe viziato da manifesta illogicità, per avere illegittimamente anteposto alla fase della valutazione un limite concernente il merito del giudizio, come quello della qualità superiore alla mediana, che dovrebbe viceversa rientrare nella fase strettamente valutativa.

In via subordinata, ove si addivenisse a un’interpretazione del requisito – naturalmente sempre se trasfuso nel decreto ministeriale – conforme alla

disposizione della l. n. 240 del 2010 di cui trattasi, si porrebbe il dubbio di legittimità costituzionale della disposizione medesima. Un'interpretazione conforme alla legge potrebbe desumersi dal passo del Documento dell'ANVUR in cui si assume che «la scelta dei criteri fondamentali [della valutazione] deve soddisfare al principio del miglioramento progressivo della qualità scientifica dei docenti abilitati, misurata mediante indicatori di produttività scientifica diversi per i diversi settori», dal momento che il requisito di parametri superiori alla mediana mira più direttamente di ogni altro criterio a quel «miglioramento progressivo». Ora, per evitare il paradosso che a dover valutare un candidato la cui produzione sia qualitativamente superiore a quella media della comunità scientifica di settore sia una commissione meramente rappresentativa di quella comunità, e quindi magari con una produzione di qualità inferiore a quella dello stesso candidato, non resta che assoggettare previamente a valutazione i candidati a membri della commissione tramite il ricorso a criteri necessariamente automatici, e comunque estranei alla valutazione della comunità scientifica. La valutazione di questo specifico requisito non potrebbe allora non essere affidata a criteri simili, non soltanto ai fini dell'accesso alla procedura di abilitazione ma anche ai fini della partecipazione alla commissione.

Un decreto ministeriale informato alla traccia del Documento dell'ANVUR potrebbe allora ritenersi conforme all'art. 16, lett. *a*) ed *h*), della legge, interpretato nel senso che la previsione che il giudizio sull'abilitazione sia espresso sulla base di criteri e parametri definiti con decreto ministeriale serva proprio ad escludere da ogni valutazione per l'accesso all'abilitazione commissari la cui produzione scientifica sia di qualità anche eguale a quella mediana. Così interpretata, tuttavia, la disciplina legislativa in questione si esporrebbe a seri dubbi di costituzionalità. In primo luogo risulterebbe controversa dal punto di vista della ragionevolezza, dal momento che il previo riscontro del rispetto del requisito di parametri superiori alla mediana opererebbe tanto in riferimento alla produzione scientifica dei candidati quanto a quella dei commissari. La discrezionalità tecnica di questi ultimi, pur sempre presupposta dalla legge con la richiesta di «motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche», ne risulterebbe pregiudicata, trattandosi di valutare opere di candidati la cui produzione scientifica sarebbe già stata considerata almeno pari alla loro. In secondo luogo, una disciplina che anteponesse alla valutazione della commissione la precostituzione con decreto ministeriale di criteri disposti ai fini dell'accesso alla procedura abilitativa, ma tali da riguardare effettivamente il merito della valutazione dei candidati, non potrebbe comunque non dirsi affetta da palese violazione dell'art. 33, cc. 1 e 6, Cost.

6.2. Lo “schema di ponderazione” fra opere in lingua straniera e opere in lingua italiana

Il Consiglio direttivo dell’ANVUR ha del pari replicato alle numerose riserve espresse dalle comunità scientifiche in ordine al riportato “schema di ponderazione” fra opere scritte in lingua straniera e quelle scritte in italiano. Gli argomenti addotti a sostegno della scelta sono che un volume pubblicato all’estero in lingua diversa dall’italiano, oltre a comportare di norma uno sforzo maggiore per l’autore, sarebbe «sottoposto ad una selezione che inevitabilmente si è basata su una competizione più ampia e più severa, in quanto per definizione più numerosi sono i concorrenti», e «raggiunge grazie alla distribuzione nei canali internazionali una platea più vasta di lettori ed utilizzatori, realizzando in questo modo un ampliamento della comunicazione scientifica (che è un valore in sé), una maggiore visibilità della ricerca italiana nel mondo, ma anche un impatto più incisivo della spesa pubblica in ricerca».

Se lo “schema di ponderazione” venisse trasposto, con le motivazioni riportate, in decreto ministeriale, questo si esporrebbe a censure di eccesso di potere per incongruità manifesta, disparità di trattamento e travisamento dei fatti. Se si tratta, come afferma il Documento dell’ANVUR in riferimento alle aree CUN per le quali il solo parametro suggerito è costituito dal numero di pubblicazioni (aree da 10 a 14), di «migliorare la capacità rappresentativa dell’indicatore», l’anteposizione ad ogni valutazione qualitativa di uno schema basato sul criterio della lingua adoperata non solo non può essere lo strumento adeguato all’obiettivo, ma introduce una forzatura inaccettabile. Se già è arduo basarsi sulla quantità delle pubblicazioni per accertare la qualità della produzione scientifica di un autore, diventa manifestamente incongruo integrare allo stesso fine il criterio quantitativo con quello della lingua.

In secondo luogo, è appena il caso di farlo presente, la qualità di un’opera scritta in una lingua straniera può risultare più scadente di quella di una scritta in italiano, per cui un criterio che conducesse a far prevalere l’autore della prima opera solo perché scritta in una lingua straniera inficerebbe l’atto che in ipotesi lo contenesse per disparità di trattamento.

In terzo luogo, travisa totalmente i fatti, perlomeno nell’area delle scienze giuridiche, l’obiezione che un’opera scritta in una lingua straniera sarebbe «inevitabilmente» soggetta a «una competizione più ampia e più severa», in quanto nei «canali internazionali» sarebbero «per definizione più numerosi i concorrenti». Nella realtà, «canali internazionali» dove confluiscono le maggiori richieste di pubblicazione semplicemente non esistono.

Per contro, la nazionalità dei membri degli *Editorial boards* responsabili delle pubblicazioni su riviste corrisponde quasi sempre a quella dello Stato dove le riviste vengono pubblicate. Lo stesso vale per quelle in lingua inglese pubblicate sempre più di frequente anche in Paesi non anglosassoni, Italia compresa. Persino sul sito *web* dell'associazione mondiale degli studiosi della mia disciplina si danno soltanto informazioni, mentre quello dell'associazione nazionale è anche, da dieci anni, sede di seri dibattiti scientifici.

È vero che in alcuni settori si sta lentamente costruendo un *benchmark* che un domani potrebbe indicare il livello di qualità scientifica di una pubblicazione. Ma dove lo si sta costruendo, ciò avviene attraverso una pluralità di apporti cui siamo tutt'altro che estranei. Nel diritto comparato, dove la comunicazione e gli scambi fra gli studiosi sono indispensabili, gli italiani vantano una preparazione tecnica di lunga durata, e in un certo senso sono condannati a conoscere la letteratura straniera per scongiurare il rischio di isolamento linguistico²⁴. L'apprezzamento all'estero dei loro studi è generale dove la tradizione è più cementata, come nel caso del diritto privato, o è tale da assicurare una buona partecipazione ai primi *Handbooks* di comparazione costituzionale, finora molto carenti, e non casualmente, proprio in Gran Bretagna e negli Stati Uniti. In altri settori giuristi italiani viventi sono considerati indiscussi punti di riferimento scientifico in interi continenti, come l'America centromeridionale, e in parecchi Paesi europei.

Se dagli anziani passiamo ai giovani italiani, la loro presenza su riviste straniere e in convegni internazionali è mediamente superiore a quella dei colleghi della gran parte dei Paesi europei. I fondi di ricerca di cui dispongono sono minimi, ma sanno cosa vogliono: parlano e scrivono in inglese, afferrano rapidamente le questioni cruciali, e la qualità dei loro contributi non ha nulla da invidiare a quella degli altri. Se, come pare, si stanno formando comunità scientifiche transnazionali con una buona presenza di italiani, si tratterebbe di accompagnare e di incoraggiare la tendenza nei (pur ristretti) limiti del possibile con finanziamenti mirati.

Se tutto ciò è ignoto, non serve sbandierare continuamente l'internazionalizzazione della ricerca. Nella legge, infatti, non c'è nulla di quanto dicevo, che ben poco ha a che vedere con la richiesta che i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati tengano «in massima considerazione le raccomandazioni approvate da organismi internazionali cui l'Italia aderisce in virtù di convenzioni e trattati» [art. 21, c. 2)]. Viceversa, sono andate perdute occasioni preziose: le nuove norme sulla mobilità recano solo un

²⁴ R. Sacco, *La formation italienne au droit comparé*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1996, 278.

pallido inciso a organi «anche operanti in sede internazionale» (art. 7), e il Fondo per la premialità di professori e ricercatori già previsto da una legge del 2005 non è stato ripensato in modo da incentivare gli studiosi impegnati all'estero o in ricerche internazionali (art. 9). In compenso prende quota il grottesco «schema di ponderazione», che mortifica gli studiosi che conoscono solo l'italiano, e in assenza di *benchmark* incoraggia qualche furbo a pubblicare monografie presso oscure case editrici straniere.

7. Standard di valutazione e paradigmi delle tradizioni scientifiche

Sono stato componente del *panel* dell'area delle scienze giuridiche per la valutazione dei prodotti scientifici delle università italiane negli anni 2001-2003 indetta dal CIVR. Quel primo esercizio nazionale di valutazione si basò su parametri che lasciavano ampio spazio al giudizio dei pari (due valutatori per ciascun prodotto). E fu, a mio giudizio, un'esperienza molto positiva, non condizionata da pressioni esterne o interne al mondo accademico. Che poi i parametri fossero minimi, mi dicevo, dipendeva dal nostro essere alle prime armi, e confidavo che altri li avrebbero affinati in via incrementale, alla sola condizione che la pratica della valutazione proseguisse con continuità. Invece si interruppe con la soppressione del CIVR e la sua sostituzione con l'ANVUR, senza che nessuno spiegasse se le eventuali buone ragioni della scelta fossero state ponderate con il costo di vanificare gli apprendimenti che da una continuativa pratica di valutazione potevano scaturire proprio ai fini di una individuazione dei parametri più elaborata e più condivisa.

Nel frattempo, in concomitanza con l'*iter* di approvazione della riforma, si andava affermando la tendenza a basare i criteri di valutazione su standard molto più stringenti, fino a non voler capire che «la caduta dell'autoreferenzialità», se fa venire meno la pretesa dei docenti universitari di garantire insindacabilmente la qualità delle prestazioni scientifiche, non può pregiudicare la necessità di preservarli «da intrusioni esterne nella forma di un generalizzato condizionamento della loro attività»²⁵.

La standardizzazione generalizzata e preventiva dei criteri di valutazione è un pericolo mortale per la ricerca, un condizionamento ancora più grave dell'ingerenza politica. Da questa, in quanto riconoscibile, ci si può

²⁵ W. Gasparri, *Conoscenza e decisione*, cit., 260.

variamente difendere. Ma incasellare la valutazione dentro gabbiette di giudizi preconfezionati con scelte limitate a mere oscillazioni percentuali significa insinuare dentro la comunità scientifica il germe dell'autodissoluzione. Allora, l'incentivo a uniformarsi agli standard diventa una tentazione irresistibile, prevalente su ogni aspirazione a dire qualcosa di innovativo se non di originale.

Non è che oggi non si vendano mai cornetti precotti, ossia studi commisurati esattamente alle reazioni attese del pubblico dei lettori previa oblitterazione di aspetti e argomenti scomodi. Ma fra i paradigmi delle comunità scientifiche e gli standard invasivi di cui stiamo parlando corrono differenze fondamentali. Per quanto dominata da un certo paradigma, una tradizione deve ammettere varianti più o meno creative, e non può escludere nemmeno che una scoperta scientifica possa metterla da parte²⁶. Ne va della sua credibilità: la tradizione deve lasciare campo libero a teorie rivali, a costo di non poter impedire il proprio superamento. La standardizzazione, all'opposto, avversa ogni sforzo creativo e ignora la intrinseca storicità della scienza. Si basa su "accreditamenti", anziché su "credibilità" acquisite attraverso confronti e apprendimenti comunque reversibili. Sovrappone certezze incontrollate alle stipulazioni convenzionali con cui tutte le scienze, dure o molli, esatte o umane che siano, fronteggiano incertezza e disordine nel modo più condiviso possibile. Se riuscirà a imporsi, renderà impossibile la scoperta, mettiamo, della bomba alla crema, e incentivando i venditori di cornetti precotti ad accreditarsi al banco di una finta valutazione, segnerà la fine della stessa tradizione del cornetto.

Abstract

Research assessment plays a crucial role in order to comply with basic principles of good management and impartiality in university system governance. Such a relevant administrative function needs to be examined within its constitutional framework. Principles of scientific freedom and university autonomy come out in the matter under consideration. "Autonomy, responsibility and evaluation are fundamental principles of the organization of scientific institutions": from the principle of University autonomy follows the necessity to guarantee a consistent performance of rating activities, without conditioning.

²⁶ T.S. Kuhn, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche. Come mutano le idee della scienza* (1962), Torino, Einaudi, 1978, 75 ss.

autonomia universitaria

Recent legislative developments are evaluated in light of these principles, in this particular case according to the law 240/2010, with which the Parliament sought to introduce a comprehensive body of rules. In this legislation there are many crucial points. The power to appoint the ANVUR's members is assigned to Ministry and widespread standardization of multiple rating criteria is a major obstacle to the respect of freedom of science in terms of the prohibition of political interference. In contrast, the rating activity – all the more in the competition for university chairs – does not lend itself to rigid predetermination of guidelines, from which can only result an unreasonable limitation of administrative discretion.

FRANCESCO DENOZZA

LA RICERCA SCIENTIFICA E LE TECNICHE DI VALUTAZIONE

SOMMARIO: 1. Valutazione non dei risultati della ricerca, ma del loro apprezzamento da parte della comunità scientifica di riferimento. – 2. Occorre perciò partire dalle convezioni vigenti in ciascuna comunità scientifica. – 3. Il problema dell'introduzione di nuove convenzioni: norme transitorie, comportamenti strategici, ecc. – 4. Qualche conseguenza: la scienza giuridica e l'internazionalizzazione; la scienza del diritto e la pratica. – 5. Conclusioni.

1. Valutazione non dei risultati della ricerca, ma del loro apprezzamento da parte della comunità scientifica di riferimento

Il tema della valutazione dei risultati della ricerca scientifica può essere affrontato da diversi punti di vista. Non è dubbio tuttavia che il più delicato, e oggi al centro della maggiore attenzione, è quello della possibilità di ricorrere a quelli che la l. 240/2010 chiama *criteri oggettivi di verifica dei risultati dell'attività di ricerca*, criteri immaginati come in grado di sostituirsi a valutazioni soggettive o almeno di concorrere con queste.

La possibilità di ricorrere a criteri oggettivi affidabili e l'eventuale scelta dei concreti criteri, oltre a problemi specifici a ciascun settore disciplinare, pone anche una serie di complessi problemi generali che investono ogni campo di ricerca, e che coinvolgono questioni fondamentali sul senso e le finalità della ricerca scientifica.

Sono ben consapevole di non avere le competenze necessarie ad affrontare questo secondo ordine di questioni. Ritengo tuttavia che una questione generale sia ineludibile e che in mancanza di un suo chiarimento ogni discussione particolare sia inevitabilmente votata ad essere vittima della più gran confusione.

La questione attiene ad una distinzione che mi sembra fondamentale e il cui mancato chiarimento è potenzialmente gravido di molte negative conseguenze.

La distinzione è quella tra la costruzione di criteri oggettivi che aiutino *a valutare i risultati della ricerca* e la costruzione di criteri oggettivi che

aiutino a valutare il livello di apprezzamento che una ricerca ha ricevuto all'interno di una comunità scientifica. Le due prospettive hanno fondazioni e implicazioni molto diverse.

Dico subito che la seconda prospettiva (misurazione dell'*apprezzamento* dei risultati) ci indirizza verso un cammino accidentato ma non privo di attrazione. La prima prospettiva rischia di indirizzarci verso esiti che a me appaiono assolutamente ripugnanti.

La scienza moderna si muove nella difficile coniugazione del binomio verità-libertà¹. L'idea di porre l'accento esclusivamente sul primo termine del binomio e di introdurre criteri di misurazione in grado di stabilire chi si avvicina di più alla Verità, e chi di meno, riflette una concezione della scienza regressiva e repressiva, in contrasto con la modernità e con i più importanti tra i suoi perduranti valori². Per dirla senza mezzi termini, il tentativo di elaborare criteri in grado di misurare direttamente e in maniera oggettiva il valore dei risultati di una ricerca scientifica, muove in una direzione non di progresso, ma di regresso verso concezioni medioevalesgianti, in cui si pensa che esista una Verità rivelata e che qualcuno possa esserne il depositario. Sfortunatamente questa tendenza, palesemente inaccettabile in una società moderna, riesce spesso a insinuarsi, e a trovare copertura, in quella che è una caratteristica, a mio avviso deprecabile, ma largamente presente nella società contemporanea e cioè l'aspirazione al reperimento di criteri che consentano di misurare qualsiasi fenomeno (basti pensare alla diffusione della c.d. *cost-benefit analysis*, che pretende di attribuire un valore monetario a qualsiasi cosa, a cominciare dalla vita umana). In una *audit society*³ razionalizzata dalla misurazione di tutto – nuova e ancor più inquietante versione dell'*iron cage* di weberiana memoria – sembra che la ricerca scientifica non possa restare indietro e che anch'essa debba trovare il modo di essere misurata e ingabbiata.

Qualcuno potrà forse trovare eccessiva l'enfasi che ho posto su questa distinzione e forse molti penseranno essere ovvio che quello che si vuole misurare è l'apprezzamento della comunità e non il valore intrinseco di un risultato.

¹ Come del resto l'insegnamento, cfr. R. Rorty, *Education as Socialization and as Individualization*, in *Philosophy and Social Hope*, Penguin Books, 1999, 114 ss.

² Senza dimenticare che nel nostro ordinamento la libertà della scienza è un valore costituzionalmente garantito (art. 33, comma 1). Dal che deriva, secondo la nostra cassazione (ad es. Cass. pen., sez.VI, 19 ottobre 1979, ric. Katz, in *Cass. pen. mass.*, 1981, 515 ss.) che l'arte e la scienza «godono nel loro esercizio e nel loro magistero, di un'indipendenza assoluta dal potere».

³ M. Power, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, 1997.

Non so però fino a che punto costoro si rendano conto delle profonde differenze di impostazione che sono implicate da una chiara scelta in favore di una semplice misurazione dell' apprezzamento, anziché di una misurazione del valore assoluto del risultato, e dei pericoli di scivolamento che esistono là dove la distinzione non sia tenuta sempre adeguatamente presente.

Noi giuristi conosciamo bene esempi addirittura cruenti dei disastri combinati da movimenti di pensiero che sono riusciti a imporre la loro ideologia come la vera scienza del diritto (penso all'uso delle clausole generali nella Germania nazista o anche all'Argentina della dittatura militare). Credo che un episodio meno cruento, ma non meno drammatico, su cui dovrebbero riflettere gli appassionati della misurazione, sia quello della assoluta incapacità della scienza economica ufficiale nel registrare, comprendere e spiegare i fenomeni che hanno condotto alla recente e perdurante crisi finanziaria ed economica. So bene di toccare un argomento delicato e per molti aspetti controverso, ma credo che su questa vicenda non debbano riflettere solo gli economisti⁴. Ogni serio ricercatore di qualsiasi disciplina dovrebbe porsi – come ha fatto la regina d'Inghilterra – la domanda su come sia stato possibile che le correnti ufficiali del pensiero economico, abbagliate dai modelli che esse stesse costruivano, abbiano potuto emarginare (con poche rilevanti eccezioni) ogni forma di pensiero alternativo alla imperante mitologia dell'equilibrio di mercato, e dovrebbe altresì interrogarsi su come evitare in futuro che le repute riviste in grado di attribuire prestigio, e coefficienti elevati, agli autori da esse ospitati, si occupassero di problemi così lontani da quello che stava realmente succedendo e privilegiassero metodologie (in genere astratti modelli matematici) valutate in base alla loro eleganza logica molto più che in base alla loro aderenza alla realtà.

2. Occorre perciò partire dalle concezioni vigenti in ciascuna comunità scientifica

Ciò premesso, vediamo quali sono le implicazioni di un orientamento che assuma a proprio fondamento e coerentemente applichi, l'assioma per cui ciò che deve essere misurato non è il risultato della ricerca, ma il suo livello di apprezzamento nell'ambito della comunità scientifica di riferimento.

⁴ Per un'autorevole riflessione, pur di provenienza non ortodossa, cfr. G. Hodgson, *The great crash of 2008 and the reform of economics*, in 33 *Cambridge Journal of Economics* (2009), 1205.

La prima generale considerazione è che in questa prospettiva non si può assumere un punto di vista generale e poi fare, per così dire, concessioni alle comunità scientifiche che presentano peculiarità o che, più semplicemente, non hanno sinora adottato e sviluppato questo punto di vista.

Il cammino deve essere esattamente l'inverso. Se si deve misurare il livello di apprezzamento in una data comunità scientifica, occorre partire non da un generale astratto, da adattare poi al concreto, bensì dall'osservazione concreta del modo in cui ciascuna comunità opera.

Ogni comunità opera secondo proprie convenzioni che sono il frutto del modo in cui storicamente sono stati affrontati i problemi specifici posti dalla ricerca in quel dato ambito disciplinare.

Qui possiamo proporre allora un'altra distinzione che merita di essere adeguatamente chiarita e considerata. Si può pensare di accettare queste convenzioni e limitarsi a trovare il modo di misurarne l'operatività. Oppure si può pensare che queste convenzioni debbano essere cambiate, o perché obsolete o anche per altre ragioni (magari proprio perché resistenti ai tentativi di misurazione). Le due prospettive pongono problemi della cui diversità occorre avere e conservare piena consapevolezza. Se si stanno imponendo convenzioni nuove rispetto a quelle normalmente osservate nella comunità, bisogna stare attenti non solo a motivare adeguatamente la superiorità della nuova convenzione imposta, ma bisogna anche dotarsi degli strumenti per gestire adeguatamente il periodo transitorio⁵. Un esempio che riguarda noi giuristi può essere offerto dal trattamento dei lavori pubblicati negli atti di convegni o negli studi in onore. La tradizione della nostra disciplina è quella di fare convegni basati non su *call for papers* su temi generali nella prospettiva di valutare la ricerca in corso, ma sulla scelta di temi impegnativi su cui chiamare autorevoli e selezionati relatori a dare un contributo originale allo sviluppo del tema stesso. Spesso gli atti sono pubblicati a distanza di tempo e rappresentano una rielaborazione complessiva che può rappresentare un vero e proprio *turning point* nella trattazione di una certa materia. Penalizzare ora i contributi raccolti in questi atti significherebbe punire studiosi di grande prestigio e premiare magari coloro che hanno usato la furbesca tecnica di pubblicare lo stesso contributo in luoghi diversi. Io credo che le relazioni a convegni, almeno quando pubblicate nel volume di atti, debbano essere considerate alla stregua di articoli. Se si ri-

⁵ Molto opportunamente il Consiglio universitario nazionale (CUN) nella *Proposta su «criteri e parametri per la valutazione» ai fini dell'art. 16 comma 3, lett. a) e h) della legge 30 dicembre 2010, n. 240*, del 24 maggio 2011, sottolinea la necessità che i criteri e i parametri siano «noti preliminarmente ai candidati e relativamente stabili nel tempo».

tiene che questa convenzione debba essere per qualche ragione cambiata, il cambiamento deve essere annunciato prima e implementato solo dopo un congruo lasso di tempo. Discorso analogo vale per gli studi in onore, che sono in genere gestiti da autorevoli comitati organizzatori, che tendono a richiedere contributi solo a studiosi di riconosciuta autorevolezza.

Insomma bisogna mantenere sempre la consapevolezza che *non si stanno introducendo criteri oggettivi che si limitano a dare misura ad una sostanza preesistente* (il livello di veridicità del risultato della ricerca) ma si stanno introducendo dei criteri la cui capacità di fare rilevamenti seri, e non semplici approssimazioni e pasticci, dipende dalla loro *congruità con le convenzioni accettate in una certa comunità scientifica*.

3. Il problema dell'introduzione di nuove convenzioni: norme transitorie, comportamenti strategici, ecc.

Se si è consapevoli del fatto che si sta intervenendo per modificare una convenzione, occorre, come ho appena detto, una grande attenzione a quelle che noi giuristi chiamiamo le norme transitorie. Ma ciò non basta. Occorre anche che la nuova convenzione venga valutata non solo in base alla sua presunta miglior qualità intrinseca, ma anche in rapporto al contesto complessivo in cui è destinata ad inserirsi e ai comportamenti reattivi che può ingenerare. Alludo cioè al fenomeno per cui gli individui sono portati a reagire al fatto di essere osservati, e misurati, con un cambiamento strategico dei loro comportamenti, e ciò specialmente quando la misurazione è imposta invece di essere volontariamente accettata. Come si dice, quando una misura diventa un obiettivo cessa di essere una buona misura.

Il pericolo è che si generi un incentivo a massimizzare gli indicatori oggetto di misura e a trascurare il resto. Tutti siamo consapevoli dell'esistenza di grandissimi pensatori la cui opera misurata in base ad indicatori quantitativi si sarebbe attestata su un infimo ranking⁶. Il problema non si risolve dicendo che questi casi sono eccezionali e pochi. Il problema non è quanti

⁶ Tra i tanti vorrei ricordare il caso di Wittgenstein, che andò ad insegnare a Cambridge nel 1930 pur non avendo pubblicato più nulla dagli anni venti, così come nulla pubblicò fino al 1947. Solo dopo la sua morte si scoprì che in quel periodo aveva scritto una media di circa ventisei pagine al giorno destinate a comporre le sue *Philosophical Investigations*. Il caso è ricordato da R. van Gestel, J. Vranken, *Assessing Legal Research: Sense and Nonsense of Peer Review versus Bibliometrics and the Need for a European Approach*, in *12 German Law Journal* (2011), 901.

sono (ancora l'ossessione della misurazione!) ma quanto perdiamo introducendo un sistema che strutturalmente emargina simili figure e ne ostacola lo sviluppo.

Ad un livello più modesto, e sempre restando al tema dei comportamenti strategici indotti dalle regole, pensiamo agli effetti devastanti che potrebbe avere nella nostra disciplina un'adozione generalizzata di quella che viene chiamata *slicing strategy* cioè la frammentazione dei risultati delle proprie ricerche in base al principio della minima unità pubblicabile, con conseguente artificiosa divisione nel maggior numero possibile di lavori⁷ (per non parlare del dato ancora più banale già tanto spesso constatabile nella produzione dei giuristi americani per cui la stessa idea viene presentata in modo diverso in tanti *papers* in cui ciò che di sostanziale cambia è essenzialmente il titolo).

4. Qualche conseguenza: la scienza giuridica e l'internazionalizzazione; la scienza del diritto e la pratica

Credo che se abbiamo ben presenti questi concetti possiamo anche dare miglior senso alla trattazione di qualche problema più specifico relativo alla valutazione dell'apprezzamento della ricerca in ambito giuridico.

Il primo e più importante riguarda i temi connessi con l'internazionalizzazione. Qui il diritto manifesta una peculiarità non so quanto esclusivamente sua, ma nella maggior parte delle nostre discipline sicuramente condizionante. La peculiarità è che esistono temi suscettibili di interesse a livello globale e temi – non meno importanti – il cui interesse è *naturalmente* circoscritto a livello nazionale. Questo dato non riflette solo la banalità per cui tuttora le regole ricevono la loro consacrazione in norme, prevalentemente ad opera di un potere statale. Esso riflette il dato, costantemente sottolineato in tutti i dibattiti internazionali (penso ad es. ai convegni organizzati dall'Associazione Internazionale delle *Law Schools*⁸) per cui esiste uno stretto legame tra i problemi giuridici e i problemi specifici di una data società. Anche a prendere come riferimento un tema pur così universale come quello dei diritti umani, è facile constatare che esso non si pone nello stesso modo in una società in cui la protezione di alcuni di questi diritti è acqui-

⁷ Si veda in argomento M. Osterloh, B. Frey, *Academic Rankings and Research Governance*, (11.3. 2010), Crema Working Paper 2010/12, 10 s.

⁸ L. Del Duca, G. Gentili, *Introduction to the AALS Symposium on the Role of Law Schools and Law School Leadership in a Changing World*, in *29 Penn St. Int'l Rev.* (2010), 1.

sita da secoli, rispetto ad una società in cui alcuni di essi sono tuttora violati o molto imperfettamente realizzati⁹.

In sintesi, il dato peculiare è che chi imposta una ricerca su un certo tema non ha la scelta tra scrivere in inglese e rivolgersi ad un' audience internazionale e scrivere in italiano e rivolgersi ad un' audience nazionale. Il fatto di scrivere in inglese e di rivolgersi ad una comunità più vasta non è necessariamente un atto di impegno e coraggio da parte del ricercatore, così come la scelta inversa non è il frutto di minore impegno o di obiettivi più modesti. Si tratta per lo più della naturale conseguenza della scelta di uno piuttosto che di altro tema di ricerca. Esiste anzi un ben noto fenomeno di selezione avversa: spesso per essere reso comprensibile a ricercatori stranieri il tema deve essere semplificato e la trattazione epurata di ogni asprezza concettuale (è ovvio che una rivista straniera è molto più disponibile a pubblicare una descrizione semplice e comprensibile di qualche aspetto generale dell'ordinamento italiano, che sofisticate elaborazioni di qualche suo specifico problema).

Con ciò non si vuole negare che esistono fasce sempre più ampie di problemi che sono oggetto di analoga elaborazione in tutti gli ordinamenti e che ben possono giustificare uno sviluppo in questa direzione anche della nostra ricerca interna. Resta però il dato di fondo e cioè che la scelta di rivolgersi all' audience internazionale non è una scelta neutra, ma condiziona la scelta dei temi oggetto di possibile ricerca. Se per assurdo si imponesse oggi un orientamento in senso transnazionale di tutta la ricerca giuridica italiana, il risultato non sarebbe la sprovvincializzazione e l'apertura a più ampi dibattiti, ma sarebbe l'abbandono totale di una serie di temi di ricerca il cui approfondimento resta invece fondamentale per lo sviluppo del nostro paese.

Questa riflessione si lega immediatamente ad un'altra peculiarità del diritto e cioè al suo essere disciplina fondata su uno stretto legame con la pratica della giustizia, legame che non può e non deve venire meno. La creazione di due circuiti di pensiero uno riservato ai teorici preoccupati di fare punteggi per la loro carriera e uno riservato ai pratici preoccupati di risol-

⁹ In un recente convegno internazionale dell' International Association of Law Schools (IALS) a fronte della domanda relativa alla missione delle Law Schools ulteriore rispetto alla formazione di bravi tecnici del diritto, il preside dell' Università del Cairo identificava questa missione nella educazione di «peacemakers», un preside della Giordania nella formazione di soggetti in grado di rafforzare la società civile, un preside spagnolo nella capacità di contribuire ad una regolazione della società appropriata e giusta, giuristi dell'India nella formazione di guide per le comunità. Cfr. M. Cooper, *Educating Lawyers for What?*, in *29 Penn St. Int'l Rev.*(2010), 25, 33.

vere i problemi della convivenza e dello sviluppo nel nostro paese, sarebbe assolutamente deleteria¹⁰ (e questa considerazione ci porta in concreto al tema delle note a sentenza e alla necessità di non svaloriare un genere letterario che in passato ha ospitato grandi capolavori).

Ne deriva, a mio avviso, prima di tutto che allo stato la discriminazione positiva prevista per i coefficienti attribuiti a pubblicazioni in lingua straniera è del tutto ingiustificata, può condurre al risultato paradossale di premiare maggiormente lavori di semplice divulgazione rispetto a lavori di reale approfondimento, e dovrebbe comunque essere impostata in una prospettiva graduale e transitoria che non penalizzi chi sinora ha fatto scelte scientificamente validissime e conformi alle convenzioni vigenti nella comunità di appartenenza.

Ne deriva poi che anche in prospettiva, se si decide di incentivare l'internazionalizzazione, il tema non deve essere trattato con superficiale atteggiamento esterofilo, ma con piena consapevolezza delle molte sfaccettature del problema. Occorre dare il tempo alle comunità scientifiche per le quali il problema si pone in termini più drammatici (tipicamente le discipline c.d. di diritto positivo) di creare nuove convenzioni interne, e anche di darsi gli adeguati strumenti (tipicamente riviste o parti di riviste a vocazione transnazionale) che consentano loro di gestire adeguatamente il processo di cambiamento e di non diventare semplici tributarie vassalle di chi controlla riviste casualmente accreditate in alcuna delle banche dati riconosciute.

Un ultimo problema generale sarebbe quello attinente alla funzionalità intrinseca degli strumenti di misurazione, in particolare strumenti bibliometrici (che allo stato sembrano risparmiati a noi giuristi) e c.d. *peer review*. L'arbitrarietà di questi sistemi e la quantità di effetti indesiderati che essi possono produrre sono ben noti e sono oggetto di ampio dibattito tra gli specialisti. Per quanto attiene al diritto, la difficoltà di introdurli (molte prestigiose riviste giuridiche europee non usano il sistema del referaggio, ma quello della responsabilità del *board* editoriale¹¹; gli Stati Uniti con le loro riviste o studentesche o professionali sono qui addirittura un mondo a parte) e la loro complessivamente scarsa affidabilità è sostenuta non solo da quasi tutti noi italiani (riottosi provinciali) ma anche da una consistente dottrina internazionale¹².

¹⁰ Sul fenomeno negli USA cfr. H. Edwards, *The Growing Disjunction between Legal Education and the Legal Profession*, 91 *Michigan Law Review* (1992), 34.

¹¹ Cfr. R. van Gestel, J. Vranken, *Assessing Legal Research*, cit., 902, nt. 5.

¹² Si veda ancora R. van Gestel, J. Vranken, op. loc. cit.

5. Conclusioni

Non voglio però entrare in ulteriori dettagli. Credo che il punto fondamentale, prioritario rispetto ad ogni tecnicità, debba essere quello di una chiara consapevolezza degli obiettivi e di un loro perseguimento in maniera coerente. Se si riconosce che non si sta misurando una sostanza metafisica (la verità dei risultati) ma l'apprezzamento che la ricerca riceve nella comunità; se si è consapevoli che ogni comunità ha delle proprie convinzioni; se si distingue esattamente tra i problemi connessi alla misurazione secondo le convenzioni esistenti e introduzione di nuove convenzioni, io credo che ogni possibile indicazione pratica non possa che andare nel senso dell'umiltà intellettuale, del rispetto e della prudenza¹³. Virtù che, concretizzate in una prospettiva pragmatica, indicano un punto di riferimento riassumibile in un solo concetto: gradualità e cautissima sperimentazione.

Per concludere con un'ultima notazione concreta, mi sembra che il criterio della mediana non risponda a questa indicazione. Giusto forse come obiettivo da perseguire a regime, potrebbe avere nell'immediato effetti assolutamente controintuitivi. Perché non partire allora dalla più modesta fissazione di soglie (magari suscettibili di eccezionali deroghe individuali)? Nel frattempo si potrebbe lavorare nella direzione di incentivare le comunità scientifiche a riflettere sulle loro convenzioni e sulla possibilità di migliorarle, nonché nella direzione della costruzione degli strumenti per lo sviluppo della nostra ricerca scientifica, invece di pensare di aggregarla ai discutibili carri creati da altri per soddisfare le loro molto prosaiche e particolari esigenze, e non certo per soddisfare quella della misurazione di una metafisica verità assoluta che nessun serio scienziato dovrebbe oggi concepire come raggiungibile.

Abstract

The most suitable assessment criteria for scientific products is how much a research is appreciated within the scientific community it belongs to. The adoption of objective criteria and standards for assessing what might be the only one degree of truth of the research is, however, the goal of a science abhorrent regressive and repressive.

Measuring the degree of appreciation picked up by a research means to pay

¹³ Virtù che, mi sia consentita questa osservazione personale, non mi sembrano adeguatamente praticate dai redattori di alcuni importanti documenti.

francesco denozza

attention to the conventions with which a scientific community works and, of course, be consistent with them.

This essay questions on research assessment and identifies some major problems: the internationalization of legal research, its consequences for positive law, the current lack of significant agreements and its penalizing effects, as well as the separation between two circuits of thought, that of theoretical studies and that of practice which may have a negative impact on the case commentary genre.

ALDO SANDULLI

LA RAPPRESENTANZA DEI SAPERI E DELLE DISCIPLINE:
IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE
E LA TEORIA DEL DOPPIO CENTRO

SOMMARIO: 1. Il contesto costituzionale: la libertà della scienza, l'autonomia funzionale, la rappresentanza di interessi. – 2. La parabola dell'autonomia universitaria e il maggior rilievo acquisito dalla rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche e delle università. Delimitazione dell'indagine. – 3. La rappresentanza dei saperi e delle discipline in sede centrale: profili comparati. – 4. L'evoluzione della disciplina normativa sul CUN. – 5. L'attività svolta dal CUN: competenze e dati statistici. – 6. L'inadeguatezza dell'attuale struttura del CUN. – 7. L'indebolimento funzionale del CUN. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Il contesto costituzionale: la libertà della scienza, l'autonomia funzionale, la rappresentanza di interessi

Per affrontare il tema della garanzia di adeguata rappresentanza ai saperi e alle discipline occorre, innanzitutto, far cenno al contesto costituzionale nel quale esso si inserisce¹. Altrimenti si potrebbe ritenere che l'esigenza di rappresentare presso l'amministrazione centrale gli interessi delle comunità accademiche possa costituire espressione di un mero spirito corporativo. E, in effetti, l'accusa che è stata mossa al sistema dell'alta cultura è stata spesso quella dell'autoreferenzialità e della difesa di interessi corporativi. Ciò ha probabilmente indotto, nell'ottica del riordino del governo dell'università, a non attribuire adeguato rilievo agli spazi di rappresentanza che, nel nostro ordinamento, sono stati frutto di una faticosa conquista, durata alcuni decenni.

È per questo che, prima di trattare delle modalità di tale rappresentanza, occorre declinare i tre fondamenti che sono costituzionalmente alla

¹ Su tale contesto, peraltro, ci si limiterà a sintetici cenni, dal momento che su tale profilo si rinvia al contributo di C. Pinelli, *L'autonomia universitaria*, in questa rivista.

base dell'esigenza di necessario e attento ascolto, da parte del titolare dell'indirizzo politico, delle voci dei saperi e delle discipline scientifiche.

Il primo tra questi è certamente costituito dalla libertà della scienza e dell'insegnamento scientifico. L'esigenza che la scienza possa operare in un contesto connotato da autonomia e libertà sorse in Prussia, nel secolo dei Lumi, alla fine del Settecento. Mentre in Francia stava per scoppiare la Rivoluzione, Federico Guglielmo II succedeva sul trono di Prussia a Federico II il Grande. Quest'ultimo, grazie anche ai suggerimenti dell'illuminato barone von Zedlitz, suo ministro di culto e dell'educazione, era stato il primo sovrano a introdurre l'istruzione elementare obbligatoria e a prevedere un forte impegno dello Stato sia al fine dell'alfabetizzazione della popolazione sia al fine della formazione della classe dirigente in seno alle università: nasceva, con Federico II, la politica pubblica dell'istruzione. Il successore (così come il suo nuovo ministro, Johann Wöllner) non possedeva una visione altrettanto aperta alle politiche sociali e allo sviluppo delle libertà fondamentali. Il suo editto sulla religione del luglio 1788 impose una ferrea restrizione della libertà di insegnamento, introducendo, di fatto, una istruzione superiore di Stato, dai contenuti imposti politicamente dall'alto. Tutti i maggiori scienziati tedeschi dell'epoca (Kant su tutti), furono compressi nelle loro libertà, al fine della diffusione di una cultura di Stato. La reazione dell'accademia fu veemente: nascono da qui la garanzia della libertà dell'arte e dell'insegnamento, l'esigenza di autonomia ontologicamente legata all'esercizio della funzione di alta cultura, nonché la necessità di introdurre negli ordinamenti giuridici "stanze di compensazione" in grado di interloquire con i vertici politici e di dare voce alle esigenze delle comunità accademiche.

Il secondo elemento, collegato al primo, è quello dell'autonomia universitaria: autonomia funzionale e, cioè, autonomia legata non ad un soggetto o a un territorio, ma alla funzione esercitata e, cioè, all'istruzione universitaria. Un'autonomia "tecnica", dunque, distinta dall'autonomia politica. Ciò implica che determinate funzioni – e l'istruzione universitaria è forse la principale tra esse – non siano allocabili dall'ordinamento giuridico direttamente in capo ad enti territoriali (sia che si tratti dello Stato, sia che si tratti di regioni ed enti locali), proprio per evitare la nascita di fenomeni di ingerenza dello Stato nell'attività di ricerca e nella didattica universitaria. L'autonomia funzionale, dunque, trova la propria ragion d'essere in una visione pluralista della società, implicante la sussistenza di una congerie di interessi in conflitto (enti territoriali, altri enti pubblici, soggetti privati) e nella necessità della loro armonizzazione. Sicché, i soggetti dotati di autonomia funzionale hanno sostanzialmente il compito di fungere da collante istitu-

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

zionale tra amministrazioni e società civile ovvero da forme di integrazione sociale tra interessi.

A questo elemento si collega il terzo profilo costituzionale, che è quello del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi. Come è noto, la nostra Costituzione (anche per reazione antifascista all'esperienza del corporativismo) ha optato in senso deciso per la rappresentanza politica. In essa c'è soltanto una isolata presenza di una sede di rappresentanza di interessi, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (d'ora in avanti, CNEL), contemplato dall'art. 99 Cost. Sennonché, come si è appena accennato, in un sistema democratico, la libera espressione degli interessi delle categorie professionali è garanzia di pluralismo e di corretta ponderazione delle decisioni istituzionali ed amministrative: questo proprio al fine di assicurare l'aridità, la porosità del circuito democratico in cui la società civile è posta nelle condizione di offrire un contributo all'attività decisionale. Se l'indirizzo politico spetta ai titolari della rappresentanza politica, deve essere comunque dato modo a rappresentanze di interessi di costituirsi e di operare in modo efficace, attraverso appositi spazi procedurali e sedi organizzative che devono essere dedicate dall'ordinamento a finalità, di volta in volta, di coordinamento, di integrazione, di codecisione. Nel campo dell'alta istruzione, poi, la rappresentanza degli interessi risponde non soltanto a finalità di tutela corporativa (come talvolta si vuole rimarcare, in senso riduttivo), ma al bisogno di tutelare interessi più vasti, propri dell'intero corpo sociale e che rinvergono un radicamento costituzionale nell'interesse pubblico al fluire dell'avanzamento scientifico e nella trasmissione libera della conoscenza. Ne esce rafforzato, in tale settore, il modello neocorporativo dell'*interest representation*, in seno al quale si instaura un meccanismo dialettico e di reciproco scambio e controllo tra il titolare dell'indirizzo politico e l'organismo che, sulla base della conoscenza dei fatti che caratterizzano il proprio settore, è deputato ad esprimere gli interessi del settore medesimo. Un compito, dunque, non esclusivamente connotato da competenza tecnica e da non confondersi con la mera consulenza tecnica (e pertanto con gli altri organi collegiali che contribuiscono, a vario titolo, al governo del sistema), dal momento che i componenti degli organismi di rappresentanza di interessi sono elettivamente scelti per la tutela della comunità nazionale del settore (nel caso dell'università, della comunità scientifica universitaria nazionale).

2. La parabola dell'autonomia universitaria e il maggior rilievo acquisito dalla rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche e delle università. Delimitazione dell'indagine

In presenza di una forte autonomia universitaria, si potrebbe forse discutere sulla necessità di avere organismi di rappresentanza di interessi operanti in sede centrale. Ma il percorso dell'autonomia universitaria, nel nostro ordinamento, è stato un percorso ad ostacoli.

Come è noto, l'art. 33, ult. comma, Cost. è stato attuato con molto ritardo, con la l. 9 maggio 1989, n. 168 (*Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*), cd. legge Ruberti, che ha dotato le università di un certo grado di autonomia normativa, e con i successivi interventi legislativi [in particolare, l'art. 5, legge 24 dicembre 1993, n. 537 (*Interventi correttivi di finanza pubblica*), che ha conferito alle università autonomia organizzativa e finanziaria, e l'art. 1, l. 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, cd. Bassanini-uno), che ha qualificato le università come titolari di autonomia funzionale. Si è trattato, in realtà, nei fatti, di un'autonomia limitata, sotto il profilo normativo, organizzativo, didattico e finanziario.

Questa scarsa autonomia, tra l'altro, è stata gestita, si può affermare senza tema di smentite, in modo pessimo dagli atenei (basti pensare all'apertura dissennata di sedi distaccate, alla moltiplicazione inutile dei corsi di laurea, agli investimenti immobiliari non ponderati, all'incremento esponenziale delle assunzioni di personale docente e non docente), con seri problemi di bilancio, aggravatisi con i significativi tagli di finanziamenti pubblici intervenuti nell'ultimo decennio. La limitata autonomia, dunque, si è tradotta nei fatti in cattiva autonomia e, cioè, in autonomia non accompagnata da responsabilità.

Senonché, con la recente legge di riforma universitaria (la l. 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*) si è passati da un'autonomia limitata ad un'autonomia apparente. L'impressione è che, anziché lavorare per migliorare l'autonomia, si sia utilizzata la sponda della cattiva autonomia per ridurre ulteriormente la scarsa autonomia sin qui conferita agli atenei.

Che l'autonomia universitaria sia oramai meramente enunciata si comprende sin dal primo articolo della legge. L'art. 1, comma 2, difatti, stabilisce che «ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità». Ma il prosieguo della medesima disposizione già opera in

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

funzione di limitazione di tale dichiarata autonomia, stabilendo, da un lato, che soltanto le università che abbiano «conseguito la stabilità e la sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, poss[an]no sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi» e, dall'altro, che i criteri per l'ammissione alla sperimentazione e le modalità di verifica periodica dei risultati conseguiti sono definiti con decreto ministeriale. I successivi ventotto articoli non fanno che confermare l'impressione destata da questa prima disposizione e, cioè, che la legge di riforma universitaria, pur sostenendo in più punti il formale rispetto dell'autonomia, abbia introdotto, sotto forma di principi e criteri direttivi, forti limitazioni nei confronti degli atenei, sostanzialmente riducendo ai minimi l'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria, e reintroducendo meccanismi di stretta uniformità.

L'impressione è che si tratti, ormai, di un sistema universitario sotto tutela, con un rafforzamento della posizione di centralità del Ministero dell'università e della ricerca (e del Ministero dell'economia e delle finanze). Ciò è avvenuto operando in più direzioni: la signoria del centro sull'attuazione dei principi e dei criteri fissati dalla legge di riforma (ai sensi della legge di riforma spetta al Ministero l'adozione di ben quarantacinque provvedimenti attuativi); la definizione di rigidi standard di qualità ed efficienza relativi alla didattica e alla ricerca; lo stretto controllo della leva finanziaria da parte del Ministero dell'economia; l'indebolimento della rappresentanza al centro delle istanze universitarie.

Circa quest'ultimo punto, l'incisione degli spazi di autonomia dei singoli atenei rende ancora più importante assicurare forme di rappresentanza organizzata di interessi, in grado di interloquire con i titolari dell'indirizzo politico: interessi della comunità scientifica universitaria nazionale, tramite il Consiglio Universitario Nazionale (d'ora in avanti, CUN); interessi delle singole università, tramite la Conferenza dei Rettori della Università Italiane (d'ora in avanti, CRUI); interessi delle università in specifiche aree territoriali, attraverso i comitati regionali dei rettori, che hanno assunto un peso significativo nella programmazione del sistema universitario; interessi delle singole aree disciplinari, per il tramite dei cd. tavoli di area, che stanno acquisendo anch'essi crescente rilievo, quali espressione di rappresentanza informale.

Il limitato spazio a disposizione non consente, in questa sede, di analizzare in modo approfondito le quattro forme di rappresentanza innanzi elencate.

Si è scelto, quindi, di concentrare l'attenzione esclusivamente sul ruolo del CUN. Quest'ultimo organismo, infatti, qualora fosse posto dal legisla-

tore nelle condizioni di adempiere al suo ruolo, dovrebbe costituire un fondamentale punto di snodo del sistema universitario, dal momento che, proprio in virtù del contesto costituzionale innanzi descritto, dovrebbe fungere da “altro centro”, accanto a quello governativo.

Il rapporto tra governo nazionale e organismo di rappresentanza delle comunità scientifiche, cioè, dovrebbe essere finalizzato a dar vita ad un modello “a doppio centro”, in cui il centro del sistema di governo sia rappresentato dal Ministro, titolare dell’indirizzo politico, ma con accanto un organismo di rappresentanza in funzione di altro centro, essendo deputato, per le ragioni costituzionali che si sono innanzi esposte, a cooperare ed integrare il primo. Questa teoria del doppio centro induce a individuare il sistema di governo dell’Università quale prototipo di un modello di coordinamento e di collaborazione tra Stato e società civile, in cui il titolare dell’indirizzo politico è supportato e coadiuvato da un soggetto che rappresenta la comunità scientifica nazionale.

Occorre, però, che tale rappresentanza di interessi avvenga per il tramite di soggetti e procedure efficaci, in modo che tali organismi possano essere considerati interlocutori autorevoli dell’indirizzo politico e non pletorica espressione di istanze corporative e causa di inutili lentezze procedurali.

3. La rappresentanza dei saperi e delle discipline in sede centrale: profili comparati

Prima di esaminare la disciplina nazionale, occorre dare uno sguardo fuori dei confini nazionali, per verificare cosa accada nei principali paesi europei. Anticipando sin d’ora i risultati dell’indagine comparata, non pare possano trarsi da essa indicazioni di particolare utilità ai nostri fini. Le esperienze straniere, infatti, sono, in taluni casi, rimaste indietro rispetto alla situazione italiana (è il caso, ad esempio, della Francia) e, in altri, non sono utilmente comparabili a causa della profonda diversità del sistema universitario (Germania e Inghilterra).

Come è noto, il sistema universitario più vicino al nostro, soprattutto dal punto di vista dell’accentuato centralismo, è quello francese.

Rispetto alla situazione francese, peraltro, si può dire che l’Italia abbia compiuto, nel settore, negli anni Novanta del secolo scorso, una serie di riforme strutturali che le hanno fatto compiere passi in avanti circa il modo di concepire l’autonomia universitaria e la rappresentanza di interessi. La Francia, invece, è ancora lontana da compiere tali passi, essendo il sistema tuttora fortemente centralizzato e uniforme.

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

Oltralpe, un soggetto paragonabile, sotto il profilo delle competenze, al CUN è il *Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* (d'ora in avanti, CNESER), organo con compiti consultivi e disciplinari, operante a livello centrale, istituito nell'immediato secondo dopoguerra, la cui disciplina principale risale addirittura al 1968, con integrazioni e modifiche intervenute nel 1989. Compreso il Ministro dell'*Éducation Supérieure et de la Recherche*, che lo presiede, il CNESER è composto da sessantanove membri: di questi, ventitre sono nominati dal Ministro e sono espressione della società civile ed economica (18 sono indicati dai sindacati, uno dagli *établissements d'enseignement supérieur*, uno dagli *chefs d'établissement secondaire*, uno dal *Conseil économique, social et environnemental*, un deputato e un senatore); gli altri quarantacinque sono eletti e sono espressione delle diverse componenti del sistema universitario [quattro rappresentanti della *Conférence des présidents d'université* (CPU); uno della *Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs* (CDEFI); ventidue *enseignants-chercheurs*, tra cui undici professori universitari; sette del personale non docente; undici studenti].

Le funzioni sono sia di consulenza (obbligatoria in ordine alle politiche di coesione della formazione superiore, degli orientamenti generali dei contratti quadriennali, della ripartizione del finanziamento pubblico tra le università), sia disciplinari (queste ultime svolte da una sotto-commissione di quattordici componenti: cinque professori, cinque docenti di grado inferiore, quattro studenti).

Il Consiglio, dunque, pare strutturato, per l'esercizio della funzione consultiva, sulla falsariga del *Conseil économique, social et environnemental* (il contraltare transalpino del nostro CNEL): è, cioè, una sorta di "parlamentino", che funge da stanza di compensazione e da luogo consultivo misto, anziché da vera e propria sede di rappresentanza degli interessi. E ciò si deduce sia dalla presidenza dell'organo da parte del Ministro, sia dalla presenza di componenti non elettivi esponenti della società civile ed economica.

Vi è, però, da rilevare che mentre, in Francia, il modello organizzativo dei Consigli superiori nazionali operanti in stretta collaborazione con il governo centrale, ha dato eccellenti frutti – sia per ciò che concerne il prototipo di tale modello, il *Conseil économique, social et environnemental* più volte citato, sia per quanto riguarda i Consigli di settore, tra i quali si colloca proprio il CNESER –, in Italia il medesimo modello ha dato risultati pressoché fallimentari, in particolare per quanto riguarda il CNEL, ma anche per ciò che concerne gli omologhi di settore tra cui il primo CUN, che nel 1979 fu istituito proprio sulla falsariga del CNESER francese, per poi cambiare struttura e natura con la riforma del 1997.

Tuttavia, la struttura e la composizione del CNESER non consentono

alla stessa di svolgere un ruolo significativo di interfaccia nell'elaborazione delle politiche universitarie. Non a caso, l'interlocutore principale del Ministero, sotto il profilo della rappresentanza di interessi, è gradualmente divenuto, oltrelpe, la *Conférence des Présidents d'Université* (CPU), che esprime la voce delle università quali istituzioni.

Vi sono, poi, ulteriori organismi consultivi, operanti in seno al Ministero, tra i quali sono ripartiti i compiti di consulenza tecnica: il *Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie* (CSRT), il *Conseil National de Science* (CNS), il *Conseil National pour un Nouveau Développement des Sciences Humaines et Sociales*, nonché la *Commission Scientifique Technologique et Didactique*. Per quanto riguarda la valutazione delle università e della ricerca è stata istituita nel 2006 l'*Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur* (AERES).

Come si può verificare il concetto di fondo del sistema francese è quello di un rigido e accentuato centralismo, in cui il Ministero ha il ruolo di gran lunga più rilevante; gli atenei godono di un'autonomia molto limitata e interloquiscono con il centro per il tramite dei loro rettori, dando luogo così a un'asse tra il Ministro e i rettori; l'attività consultiva in sede centrale è estremamente frammentata, proprio al fine di diluire la capacità rappresentativa degli interessi corporativi.

I sistemi tedesco e inglese, come si è innanzi accennato, non paiono comparabili con l'attuale situazione italiana, dal momento che tali sistemi sono caratterizzati da un'accentuata autonomia, da una crescente de-regolazione, da una forte concorrenza tra gli atenei, dalla capacità di questi di attrarre finanziamenti privati (e, in particolare per quanto riguarda la Germania, da un significativo ruolo svolto dai *Länder*).

4. L'evoluzione della disciplina normativa sul CUN

Pur essendo coscienti che il reale funzionamento di un organismo complesso come il CUN si ricava dalla prassi più che dalle norme, è sufficiente analizzare l'evoluzione della normativa relativa all'organizzazione e al funzionamento del CUN per comprendere come l'esperienza di tale organismo sia stata connotata più da ombre che da luci, soprattutto a causa della legislazione, che non ha favorito il funzionamento dell'organo nelle direzioni indicate all'inizio.

A) Il CUN è stato istituito nel 1979 (l. 7 febbraio 1979, n. 31, *Istituzione e composizione transitoria del Consiglio Universitario Nazionale, nonché*

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

nuove norme sui concorsi per posti di professore universitario di ruolo) in seno al Ministero della pubblica istruzione, per distacco della “costola” universitaria dal Consiglio superiore della pubblica istruzione (in precedenza, sin da epoca immediatamente postunitaria, la funzione consultiva relativa all’università è stata svolta dalla prima sezione di tale organismo, poi divenuto Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione, d’ora in avanti, CNPI).

Il CUN è nato come organismo misto, presieduto dal Ministro e con compiti di consultazione, da un lato, e disciplinari, dall’altro.

L’art. 98, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (*Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*), ha previsto che il CUN fosse composto da sessanta membri [ventuno professori ordinari, ventuno professori associati e quattro ricercatori (da eleggere in modo proporzionato tra le diverse facoltà universitarie), tre rappresentanti degli studenti, tre rappresentanti del personale tecnico-amministrativo, quattro esperti designati dal CNEL, un esperto designato dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (d’ora in avanti, CNR), un membro eletto dal CNR e un membro eletto dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione]. Tra i suoi componenti veniva eletto un vicepresidente. La durata della consiliatura è stata fissata in un triennio e si è previsto che i componenti elettivi non potessero svolgere più di due mandati consecutivi.

Per lo svolgimento della funzione disciplinare, il CUN eleggeva nel suo seno una Corte di disciplina, presieduta dal vicepresidente e composta da sei membri effettivi (tre professori ordinari e tre professori associati) e sei supplenti.

Risulta di tutta evidenza, anche sulla base di quanto si è detto nel paragrafo precedente, che l’organizzazione e il funzionamento del “primo” CUN sono stati costruiti sulla falsariga del CNESER francese. Ne è scaturita una mistura indigesta, un organismo senza identità, sotto controllo del Ministro, pletorico e dalla *mission* annacquata.

B) Con la l. n. 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, il CUN ha iniziato ad operare in seno al Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, d’ora in avanti MURST. L’art. 10 di tale legge – con la quale, come si è detto all’inizio, si è finalmente avviata l’attuazione all’art. 33, ultimo comma, Cost. –, nel rinviare a una successiva legge la determinazione delle nuove funzioni e della composizione dell’organismo, ha configurato per la prima volta il CUN quale «organo elettivo di rappresentanza universitaria».

La l. 19 novembre 1990, n. 341 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), però, ha modificato molto poco in ordine alle funzioni dell’or-

gano, rispetto al passato: l'art. 10, comma 2, difatti, ha stabilito che «Il CUN svolge funzioni consultive relativamente a tutti gli atti di carattere generale di competenza del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, in ordine: a) al coordinamento tra le sedi universitarie; b) al reclutamento, ivi compresa la definizione dei raggruppamenti disciplinari, e allo stato giuridico dei professori e ricercatori universitari; c) alla ripartizione tra le università dei fondi destinati al finanziamento della ricerca scientifica; d) alla definizione e all'aggiornamento della disciplina nazionale in materia di ordinamenti didattici; e) al piano triennale di sviluppo dell'università».

L'art. 10, comma 4, della legge, invece, ha innovato profondamente la composizione del CUN, fissando in cinquantaquattro il numero complessivo dei membri del collegio: trenta eletti in rappresentanza delle aree scientifico-disciplinari, otto rettori designati dalla CRUI, otto eletti tra gli studenti, cinque eletti tra il personale tecnico-amministrativo, due designati dal CNEL, uno designato dal CNR. I componenti restavano in carica quattro anni e non erano immediatamente rieleggibili. Cosa più importante, l'organo non era più presieduto dal Ministro, ma si prevedeva che il presidente fosse eletto tra i componenti del CUN.

Tale composizione, dunque, andava proprio nel senso ribadito dall'art. 10, comma 1, della l. n. 341 del 1990 e, cioè, di intendere il CUN quale «organo elettivo di rappresentanza delle università italiane». Nel senso, pertanto, di rendere il CUN un organismo elettivo di rappresentanza delle diverse componenti del sistema universitario.

Peraltro, il disegno organizzativo della l. n. 341 del 1990 è rimasto sulla carta, dal momento che la precedente composizione del CUN ha conosciuto un lungo periodo di *prorogatio*, che è durato sino al 1997, quando è intervenuto un radicale mutamento legislativo.

C) Con l'art. 17, commi 102-108, della l. 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*, cd. Bassanini-bis), il CUN è stato trasformato in «organo elettivo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie» (art. 17, comma 102). Dunque, non più *della* università come sistema, ma *delle* università, quali enti autonomi.

La nuova disciplina ha ampliato la sua funzione di consulenza, rendendola obbligatoria ed estendendola ai temi di maggior rilievo nella costruzione del sistema universitario (programmazione; quota di riequilibrio del fondo di finanziamento ordinario delle università, d'ora in avanti FFO; sull'ordinamento dei corsi universitari; sui settori scientifico-disciplinari; sul reclutamento dei docenti).

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

Sotto il profilo strutturale, si sono modificati i modi della sua composizione, lasciando però pressoché inalterato il numero (cinquantotto): un ordinario, un associato e un ricercatore eletti in rappresentanza di ciascuna delle quattordici aree omogenee di settori scientifico-disciplinari; otto studenti eletti dal Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (d'ora in avanti, CNSU); quattro eletti tra il personale tecnico-amministrativo; tre membri eletti dalla CRUI. Si è limitata, dunque, la composizione del CUN ai soli soggetti facenti parte del sistema universitario: peraltro, pur essendo esso, nominalmente, espressione degli enti universitari, la composizione induce a pensare ad una rappresentanza del sistema. Come prevedeva già la l. n. 341 del 1990, si è stabilito che i componenti restassero in carica quattro anni e non fossero immediatamente rieleggibili. E nel d.m. 3 febbraio 1998, n. 21 (*Regolamento recante modalità di funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale*), si è finalmente statuito che il CUN non fosse più presieduto dal Ministro, ma che il presidente fosse eletto tra i suoi professori ordinari.

Molto importante, per comprendere il cambiamento rispetto al primo quindicennio di vita, è l'art. 1, reg. 20 marzo 1998 (*Norme interne di funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale*), secondo cui l'organo, oltre a perseguire «la qualità più elevata della ricerca e dell'istruzione, opera per garantire e rafforzare le autonomie degli Atenei, il diritto degli studenti ad un sapere critico e ad una formazione adeguata alle esigenze sociali e professionali e alla promozione dello sviluppo complessivo della società», «concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attività di indirizzo e di coordinamento del sistema universitario, nel rispetto dell'autonomia degli Atenei».

A fronte di questo ampliamento della *mission*, si è assistito a una estensione dei compiti del CUN, molto più orientati verso l'esterno rispetto al passato. Difatti, ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 4, del regolamento citato, tale organismo, oltre a esprimere pareri, dovuti o richiesti, «svolge, in stretto rapporto con le istituzioni autonome, attività di approfondimento e di studio, di dibattito e di confronto; cura le relazioni con le amministrazioni dello Stato, promuove relazioni e rapporti di collaborazione con le imprese, le forze produttive e sociali, esprime valutazioni e formula proposte finalizzate al miglioramento della didattica, della ricerca scientifica, della programmazione, dell'organizzazione del personale, docente e tecnico amministrativo, sul terreno legislativo come su quello di governo del sistema delle istituzioni autonome. Assume iniziative idonee al raggiungimento di questi fini» (comma 3). Inoltre, esso «stabilisce e cura le relazioni a livello nazionale e internazionale con le istituzioni e gli organismi, di tipo privato e pubblico, interessati alla ricerca e al potenziamento del sistema formativo superiore,

alla conoscenza e alla collaborazione multi-culturale e multi-etnica» (comma 4).

Insomma, in tale ottica il CUN è divenuto espressione e voce, in sede centrale, dell'autonomia funzionale dell'Università, sia nei rapporti di codificazione e di coordinamento con le componenti di governo del sistema, sia nei rapporti di dialogo con i soggetti esterni ad esso.

D) L'ultimo intervento legislativo significativo è intervenuto un lustro fa, con la l. 16 gennaio 2006, n. 18 (*Riordino del Consiglio Universitario Nazionale*).

La modifica più importante è quella concernente la natura dell'organo. L'art. 1, comma 1, della legge, infatti, ha statuito che il CUN è «organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario». Si è tornati, quindi, a configurare l'organo come espressione degli interessi del “sistema” Università nel suo complesso, anziché degli enti universitari. Una rappresentanza, dunque, degli interessi dell'Università come funzione e non delle università come strutture. A salvaguardia anche dell'autonomia degli atenei, ma nell'ottica complessiva del sistema.

Nei contenuti specifici, peraltro, con la l. n. 18 del 2006 si è provveduto ad una mera operazione di *maquillage*, che non ha inciso più di tanto sugli equilibri introdotti nel 1997.

Circa le funzioni, la modifica più importante ha riguardato il riordino della procedura e della composizione del collegio di disciplina, operante all'interno del CUN. Quanto alla composizione, si è stabilito che il collegio, anziché di sette membri (come fissato dall'art. 10, comma 9, l. n. 341 del 1990), consti di cinque consiglieri effettivi (tre ordinari, tra cui il presidente, che presiede il collegio; un associato; un ricercatore) e cinque supplenti.

In ordine alla composizione, il numero complessivo dei membri e il novero dei docenti è rimasto inalterato (cinquantotto), prevedendosi che per ciascuna area di settori scientifico-disciplinari siano eletti un ordinario, un associato e un ricercatore; è stato ridotto a tre, invece, il numero dei membri del personale tecnico-amministrativo; si è stabilito, poi, che un componente sia designato dal Coordinamento nazionale delle Conferenze dei presidi di facoltà e che uno sia designato, tra i suoi membri, dal Convegno permanente dei dirigenti amministrativi delle università (d'ora in avanti, CODAU).

La scarsa entità, nella sostanza, delle modifiche introdotte è confermata dai contenuti del reg. 7 marzo 2007 [*Norme interne di funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale (art. 1, comma 5, legge n. 18 del 16.1.2006)*], che hanno ricalcato, quasi pedissequamente, quelli del regolamento del 1998.

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

Quest'ultimo provvedimento è stato sostituito, di recente, dal reg. 6 aprile 2011 (*Regolamento sul funzionamento del Consiglio Universitario Nazionale*), che, oltre a prevedere l'istituzione di cinque commissioni permanenti, ha stabilito, all'art. 11, comma 1, che «nell'ambito del Consiglio possono essere istituite commissioni con funzioni istruttorie e di studio su particolari questioni nonché commissioni per rispondere a mutate esigenze correlate all'esercizio delle attribuzioni del Consiglio. Il Presidente può altresì procedere, con proprio provvedimento, alla costituzione di commissioni per questioni di particolare interesse e rilevanza, che presentino carattere di urgenza, dandone immediata comunicazione al Consiglio».

Si tratta di una modifica importante, perché, come si vedrà nel prosieguo, potrebbe consentire al CUN di adeguare la sua composizione all'esercizio di funzioni di particolare rilievo per il funzionamento del sistema universitario.

5. L'attività svolta dal CUN: competenze e dati statistici

Se dal profilo normativo ci si sposta ad esaminare l'attività svolta dal CUN nel corso dell'ultimo quindicennio, si può agevolmente rilevare che l'organismo, in una fase storica che è stata decisiva per la riforma del sistema universitario, è chiamato ad esprimersi su molti procedimenti puntuali di scarso rilievo (equipollenze, riconoscimento di titoli di studio, conferme in ruolo di docenti, sicurezza di impianti, chiamate per chiara fama e chiamata diretta), mentre ha flebile voce sui temi di rilievo della riforma universitaria².

Per fornire un'idea del rapporto tra quantità e qualità dell'attività svolta è sufficiente considerare che, nel 2007, il CUN ha adottato 1327 atti: di questi, soltanto cinque sono stati pareri generali, oltre a nove quesiti e interrogazioni parlamentari. Per il resto, il CUN si è pronunciato su 177 chiamate dirette, 289 ricostruzioni di carriera, 82 equipollenze, 146 pas-

² Per dati statistici e raccolte di documenti relativi all'attività svolta dal CUN nel corso dell'ultimo quindicennio, si rinvia a L. Labruna, F. Morandi, N. Rampazzo, F.M. Sanna, *Il CUN e l'autonomia universitaria. La storia, le regole, l'attività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, e a Consiglio Universitario Nazionale, *Quattro anni di CUN per l'Università. 2007-2010*, Servizio informazione e documentazione C.UN. – Comunicare Università, Roma, s.d. (ma 2010).

Desidero ringraziare, inoltre, per le elaborazioni e i dati statistici relativi all'ultimo quadriennio, la Dott.ssa Elisabetta Villani e le Sig.re Barbara Ciarlo e Fulvia Medosi.

saggi di settore scientifico, 246 riconoscimenti di titoli vari, 66 riconoscimenti di titoli accademici pontifici, e così via. Nel corso del 2010 e, dunque, in piena elaborazione parlamentare della riforma universitaria, il CUN ha emesso 1348 atti: tra di essi, soltanto un parere generale e quattro quesiti e interrogazioni parlamentari. Accanto ad essi vi sono 87 chiamate dirette, 218 ricostruzioni di carriera, 67 equipollenze, 165 passaggi di settore, 296 riconoscimenti di titoli vari, 30 riconoscimenti di titoli accademici pontifici, ecc.

Insomma, il CUN disperde energie nello svolgimento di inutili incombenze procedurali, non essendo invece messo nelle condizioni di adempiere in modo efficace al suo ruolo di rappresentanza di interessi.

6. L'inadeguatezza dell'attuale struttura del CUN

Un primo profilo problematico relativo alla struttura del CUN è facilmente percepibile: l'alto numero di componenti rende farraginoso l'attività svolta dall'organismo. Ne deriva che la sua organizzazione non è adeguata all'importante funzione che esso è chiamato a svolgere.

D'altra parte, come si è accennato in precedenza, nel nostro ordinamento queste assemblee costituite da un numero elevato di componenti, non hanno mai funzionato, contrariamente a quanto è avvenuto nell'esperienza francese, sia che si tratti di organismi misti (quali il CNEL) sia che si tratti di organismi di rappresentanza di settore, quale, tra gli altri, il CUN.

La sua composizione, poi, è connotata da forti ambiguità, che non sono mai state sciolte dal legislatore. Questi ha optato per una troppo vasta rappresentanza di sistema, anziché per una più efficace e mirata rappresentanza delle comunità scientifiche. Si è propeso per una soluzione "ecumenica" e, cioè, si sono messe insieme le diverse componenti del sistema, senza conferire all'organo una propria identità e un chiaro scopo. Si è pensato di rappresentare i settori scientifico-disciplinari, ma allo stesso tempo di garantire una proporzionata suddivisione dei componenti in base alla categoria di docenza: in tal modo, la rappresentanza del settore scientifico è stata "annacquata" dal perseguimento di interessi legati alla fascia di docenza rivestita. Si è pensato di dar vita a una rappresentanza di sistema, ma allo stesso tempo si è garantita una rappresentanza degli enti, attraverso la presenza dei rettori, che, tra l'altro, godono già di una potente rappresentanza corporativa attraverso la CRUI. Si è pensato di garantire rappresentanza alla scienza e alla docenza, ma allo stesso tempo sono stati inseriti nell'organo dirigenti, per-

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

sonale tecnico-amministrativo, studenti: tutte categorie che hanno anch'esse appositi organismi di tutela degli interessi.

Si è dato vita, in tal modo, ad un vero e proprio “parlamentino”, in cui si è finita per perdere di vista la motivazione istituzionale che è alla base della necessaria esistenza dell'organismo e, cioè, la difesa della libera espressione della scienza e dell'insegnamento.

La variegata composizione, tra l'altro, interferisce pesantemente sul piano funzionale, dal momento che in taluni casi impedisce all'organo di pronunciarsi su atti e procedimenti fondamentali per il sistema universitario. Ciò in quanto alcuni membri del consesso finirebbero per trovarsi in conflitto di interessi rispetto all'atto da adottare. In tal senso, ad esempio, il CUN è tenuto ai margini delle procedure per la selezione dei commissari per i concorsi relativi alle nuove abilitazioni nazionali, sul rilievo che di tale consesso fanno parte professori associati e ricercatori e, quindi, docenti che potrebbero trarre giovamento di carriera dall'adozione di regole da essi stessi elaborate e votate. Quando, se c'è un tema su cui le comunità scientifiche dovrebbero poter esprimere la propria voce, è proprio quello dei nuovi meccanismi di reclutamento dei docenti³. Al contrario, è preclusa all'organismo di rappresentanza, per via della composizione, la possibilità di avere voce su un settore procedimentale fondamentale per gli equilibri del sistema. Pur essendo stata prevista dal regolamento sul funzionamento dell'organismo, come si è visto, la possibilità, per il presidente, di istituire commissioni speciali, con apposita composizione.

Tra le molteplici categorie rappresentate in seno al CUN, poi, ve ne sono alcune destinate, a seguito della l. n. 240 del 2010, a scomparire, con la conseguenza che non ha più senso che essi facciano parte dell'organo. Ad esempio, per restare alla presente composizione, si prevede la presenza di rappresentanti dei ricercatori, che la l. n. 240 del 2010 prevede ad esaurimento, e dei presidi di facoltà, quando, come è noto, le facoltà sono destinate alla soppressione. Anche questo è un evidente difetto della composizione pletorica.

Altre categorie, oltre ad avere già propri organismi di rappresentanza, sono inadatte ad esprimere un parere su numerosi temi di competenza del CUN: quale apporto potrebbero dare dirigenti, personale tecnico-amministrativo e studenti sui criteri quantitativi e qualitativi di valutazione della ricerca scientifica?

Per cui, sotto il profilo strutturale, occorrerebbe, in primo luogo, avere ben chiara la *mission* dell'organo, che, per le ragioni innanzi esposte, do-

³ Anche su tale profilo si rinvia al contributo di C. Pinelli, in questa rivista.

vrebbe essere quella di rappresentare gli interessi delle comunità scientifiche (e non del sistema universitario *tout court*) e, in secondo luogo, procedere ad una significativa riduzione del numero dei componenti e a ridefinirne la composizione in base alle finalità da perseguire.

7. L'indebolimento funzionale del CUN

Quanto alle funzioni, un primo profilo problematico è già stato segnalato nel precedente paragrafo e riguarda non tanto le attività svolte, quanto quelle che sono allo stato all'organo precluse, anche in ragione della sua attuale composizione. Si è fatto l'esempio, innanzi, delle procedure per la selezione dei commissari per i concorsi relativi alle nuove abilitazioni nazionali. Qui, al momento, le comunità scientifiche sono state private della possibilità di far sentire la propria voce unitaria, per il tramite di una rappresentanza formale organica.

Resta la strada della rappresentanza informale, attraverso il contributo dei cd. tavoli di area e delle singole società scientifiche. Si tratta di una strada non secondaria, perché in tal modo esse avrebbero la possibilità di essere ascoltate e di fornire un contributo tecnico, soprattutto per ciò che riguarda l'individuazione dei criteri e degli standard per la valutazione dei candidati e per l'individuazione dei commissari. Peraltro, l'assenza di una sede organica unitaria, idonea ad esprimere, in modo coerente e coeso la voce dell'Università, rappresenta comunque un indebolimento del ruolo delle comunità scientifiche su tali temi.

E, difatti, sul punto l'anomalia è stata rilevata anche dalla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, che, con il parere interlocutorio 25 febbraio 2011, n. 670, ha affermato che la definizione dei criteri e dei parametri sulla base dei quali deve essere espresso il motivato giudizio delle commissioni sui singoli candidati all'abilitazione, non può prescindere dal fatto che in quel procedimento intervengano specifici organi di consulenza tecnica in grado di esprimersi sui singoli settori concorsuali, come, ad esempio, il CUN. Il Consiglio di Stato, poi, ha considerato incongruente che il Ministero abbia previsto di adottare il decreto, di validità quinquennale, senza prevedere di ascoltare alcun parere, quando invece si prevede che, al termine del quinquennio, l'adeguatezza e la congruità dei criteri e dei parametri sia verificata per il tramite del parere dell'ANVUR e del CUN.

Tornando agli aspetti problematici, l'elenco delle competenze del CUN, come si tentato di mostrare in precedenza, è obsoleto, frutto di una

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

stratificazione legislativa quasi secolare, dal momento che alcuni compiti risalgono all'epoca fascista, essendo stati ereditati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione. Tali funzioni sono spesso di natura burocratica e sarebbe bene che fossero ormai devolute agli uffici amministrativi del Ministero o delle università.

La l. 30 dicembre 2010, n. 240, poi, ha inciso sulle competenze del CUN in via diretta e in via indiretta.

Sotto il primo profilo, l'art. 10 della legge, abrogando l'art. 3, l. n. 18 del 2006, ha soppresso una funzione tradizionale dell'organismo e, cioè, quella disciplinare (e, di conseguenza, ha soppresso il collegio di disciplina operante nel suo seno). La legge ha decentrato tale funzione, prevedendo l'istituzione di collegi di disciplina presso i singoli atenei. In apparenza, tale modifica sembra operare nel senso di valorizzare l'autonomia delle università. A ben vedere, però, tale soppressione comporta due inconvenienti. Innanzitutto, le modalità di nomina e di funzionamento del collegio di disciplina operante presso ciascuna università è rimessa allo statuto e comunque dovrebbe ritagliare un ruolo significativo del rettore (che, tra l'altro, è il soggetto che decide sull'avvio dell'azione) ai fini della selezione dei membri del collegio; sicché, il rischio potrebbe essere quello di utilizzare strumentalmente il collegio di disciplina per colpire avversari interni. Inoltre, si perde, in tal modo, l'omogeneità del giudizio che era garantita dalla decisione adottata presso un unico collegio nazionale.

Ma il profilo di maggiore preoccupazione circa le funzioni esercitate dal CUN è dato dal fatto che, anche in relazione agli importanti compiti che tuttora esso è chiamato ad esercitare, le tendenze normative degli ultimi anni (di cui la l. n. 240 del 2010 costituisce il tassello più recente), unitamente alla prassi applicativa, hanno indebolito il peso della sua attività di consulenza.

Si pensi, ad esempio, che in relazione al d.m. 29 luglio 2011, sui settori scientifico-disciplinari (e, quindi, su una delle competenze proprie del CUN, in ordine alla quale il suo parere deve essere necessariamente richiesto), il Consiglio non ha mai avuto effettivamente modo di esprimersi, perché il decreto fa riferimento, nel preambolo, a un parere espresso nel 2009, ben prima dell'emanazione della l. n. 240 del 2010 e del provvedimento su cui si afferma che il Consiglio abbia espresso il parere.

Tornando alle modalità di indebolimento funzionale del CUN, si è operato, in tal senso, in una duplice direzione. Da un lato, è andato notevolmente accrescendosi il ruolo di una pletora di organismi collegiali di nomina ministeriale, operanti in seno al MIUR; dall'altro, si è provveduto a costruire rapporti privilegiati tra MIUR e organismi di rappresentanza degli

interessi di singole categorie (in particolare, la CRUI)⁴, sostanzialmente finendo per bypassare il CUN.

Ci si sofferma, in questa sede, esclusivamente sul primo profilo. Si tratta, come detto, di un processo lungo, che rinviene la sua origine nelle riforme Bassanini-Berlinguer, del triennio 1997-'99.

Con il 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, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59*), infatti, si è provveduto a istituire il Comitato di Esperti per la Politica della Ricerca (CEPR), i Consigli Scientifici Nazionali (CSN), l'Assemblea della Scienza e della Tecnologia (AST), il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR).

Quest'ultimo, dopo diversi interventi legislativi, è stato sostituito dall'Agenda Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR), istituita dall'art. 2, commi 138-140, l. 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*) e ulteriormente disciplinata dalla l. n. 240 del 2010.

L'art. 21 della legge di riforma universitaria ha istituito, poi, il Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (CNGR), composto da sette scienziati di elevata qualificazione, con il compito di indicare criteri generali per le attività di valutazione dei risultati.

I membri del CEPR, dell'ANVUR e del CNGR sono nominati dal Ministro e operano, soprattutto il CEPR (e il CNGR quando entrerà in funzione), a stretto contatto con il Ministro e, comunque, per l'ANVUR, sotto la sua vigilanza.

Sotto il profilo delle funzioni svolte, il più importante tra tali organismi è certamente l'ANVUR, che, nei prossimi anni, avrà un ruolo fondamentale nel decidere del destino delle università e dei docenti. Occorre innanzitutto premettere che la creazione di un sistema di valutazione funzionante costituisce un passaggio cruciale per il futuro dell'università e della ricerca in Italia, per cui va vista in senso positivo l'istituzione di un organismo nazionale di valutazione.

⁴ È significativo, al proposito, che l'art. 5, comma 4, lett. a), l. n. 240 del 2010 abbia formalmente riconosciuto il ruolo della CRUI in seno al governo dell'Università. Ciò potrebbe preludere, come avviene in Francia, all'edificazione di un canale privilegiato tra Ministro e rettori, con il conseguente rischio di marginalizzazione della rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche. D'altra parte, non è secondario che, con la legge di riforma universitaria, la categoria dei rettori, con l'eccezione della limitazione temporale del mandato, abbia visto rafforzare la propria posizione in seno alla nuova *governance* universitaria.

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

Peraltro, proprio per il rilievo rivestito dal processo di valutazione universitaria ci si è posti più volte il quesito se non fosse opportuno propendere, come è stato fatto in altri Paesi, per il modello dell'autorità indipendente, dotando l'organismo di una posizione di più netta distanza dal potere politico e di più marcata neutralità e terzietà. Il legislatore, invece, pur prevedendo una articolata procedura per la nomina dei suoi componenti, ha preferito optare per il modello organizzativo dell'agenzia e, dunque, privilegiare la conservazione di un legame con il MIUR.

Colpisce, in tal senso, che la relazione di accompagnamento al disegno di decreto legislativo volto ad introdurre meccanismi premiali in sede di finanziamento pubblico alle università abbia descritto l'ANVUR quale «“braccio operativo” del Ministero nella valutazione dei risultati raggiunti dalle università» e che, nel passaggio successivo, la stessa relazione evidenzi un ruolo più incisivo del Ministero, proprio tramite l'ANVUR, di “supervisione” e “indirizzo” nelle scelte degli atenei, per il tramite della leva finanziaria: a ulteriore dimostrazione di quell'idea, espressa all'inizio, di università sotto tutela ministeriale.

Ma colpisce ancora di più che la relazione poi definisca impropriamente l'ANVUR quale soggetto «distinto e indipendente», affermando inoltre che la «caratteristica fondamentale dell'Agenzia è la sua indipendenza». L'art. 2, comma 1, del d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76 (*Regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, ANVUR*), non parla [né, d'altra parte, potrebbe parlarne, dato il modello organizzativo scelto dall'art. 2, commi 138-140, l. 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*), con cui si istituì l'ANVUR] di indipendenza, ma stabilisce che l'ANVUR opera in base «ai principi di autonomia, imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti».

È probabile, tuttavia, che si avvertisse la necessità di qualificare come indipendente l'Agenzia, perché i poteri che lo schema di decreto legislativo le attribuisce – di definire gli indicatori per l'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, dipendendo da essi e dalla loro verifica l'attribuzione dei finanziamenti – danno all'ANVUR la possibilità di decidere delle sorti degli atenei italiani: si tratta, dunque, di poteri che dovrebbero essere conferiti ad un soggetto distante il più possibile dalle influenze della politica.

Vi è un divario enorme tra l'essere il “braccio operativo” del Ministero e l'essere una autorità indipendente: dipenderà molto, a questo punto, dall'autorevolezza e dalla libertà di pensiero dei componenti dell'ANVUR

(studiosi di prestigio e di alta qualificazione) se l'indipendenza, non conferita dalla legge, sarà conquistata nei fatti, dal modo di agire dell'Agenzia.

Quanto al CEPR, esso è un consesso di nove membri, non soltanto nominato, ma addirittura presieduto dal Ministro, di cui fanno parte scienziati di elevata personalità e qualificazione, con compiti di consulenza e di studio concernenti la politica e lo stato della ricerca, nazionale e internazionale. Ovviamente, il valore scientifico dei componenti è garanzia di qualità della consulenza tecnica erogata, ma certamente, dal punto di vista giuridico, stiamo parlando di un collegio che opera in funzione di stretta collaborazione del Ministro.

Il legame con il Ministero sarà forte anche per il CNGR, quando inizierà ad operare.

Dunque, riprendendo la teoria del doppio centro illustrata in precedenza, si può dire che tutti i collegi elencati (CEPR, CNGR, ANVUR) gravitano, in un modo o nell'altro, nel centro governativo e, cioè, afferiscano e rispondano al titolare dell'indirizzo politico.

La legislazione degli ultimi anni sembra aver gradualmente costruito una sorta di reticolo di competenze tra tali organismi⁵, che ha finito in taluni casi per sostituire e in altri casi per "sterilizzare" l'attività posta in essere dall'altro centro e, cioè, dalla rappresentanza degli interessi delle comunità scientifiche nazionali, per il tramite del CUN.

Il parere di tale organo è spesso equiparato dalle norme a quello di altri collegi di afferenza governativa, con la conseguente confusione tra consulenza tecnica in ausilio del governo operata da parte di soggetti nominati dal Ministro e consulenza tecnico-politica in rappresentanza degli interessi della comunità scientifica nazionale operata da parte di soggetti eletti dalle comunità di riferimento. La confusione dei ruoli e l'equiparazione degli atti (ricavata semplicemente dalla natura formale degli stessi) pone il problema dell'indebolimento e della dequotazione del "centro scientifico-accademico", con conseguente spostamento del baricentro delle decisioni sul solo "centro politico". Se tutto ciò si accompagna alla quasi eliminazione dell'autonomia delle università di cui si è detto all'inizio, se ne ricava almeno un potenziale rischio di distorsione del sistema universitario nazionale.

⁵ Si rinvia, su questo profilo, all'accurata disamina della normativa compiuta da A. Travi, *Organi consultivi e processi decisionali dopo la riforma*, in questa rivista.

8. Considerazioni conclusive

Nel tirare le fila del discorso, dunque, sembra di poter formulare tre rilievi conclusivi.

Innanzitutto, il dialogo con le comunità accademiche, che è probabilmente percepito dal centro governativo come fonte di rallentamento procedurale e come luogo per il perseguimento di mediazioni corporative, rinviene le proprie motivazioni storiche nell'alba dello Stato di diritto e più precisamente in uno dei capisaldi di esso, che è dato dalla libertà della scienza e dell'insegnamento.

In secondo luogo, negli ultimi anni si è notevolmente indebolito il ruolo del CUN sotto il profilo funzionale e hanno perso voce, in relazione alla autonoma definizione del proprio destino, le comunità accademiche nazionali. Per ristabilire, in un settore chiave, le necessarie forme di cooperazione tra Stato e società civile, occorre ristabilire un meccanismo efficace di dialogo tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi.

In terzo luogo, l'indebolimento del CUN è imputabile anche all'ineadeguatezza della composizione del Consiglio e alla obsolescenza di alcune funzioni. Entrambi gli aspetti ne impediscono l'ottimale funzionamento e ostacolano il perseguimento dell'importante ruolo.

Da questo punto di vista, sarebbe opportuno procedere alla riforma sul piano organizzativo e funzionale del CUN. Una riforma che vada nella direzione di una notevole riduzione del numero dei componenti, eletti esclusivamente dalle comunità accademiche, ciascuno per area. In secondo luogo, una riforma mirante a far divenire il Consiglio il luogo delle discipline e, cioè, la sede di rappresentanza della comunità scientifica universitaria nazionale, in cui saperi e discipline possano lavorare alla promozione dell'avanzamento della scienza e al miglioramento dell'attività didattica. La maggiore efficacia e il riconosciuto rilievo dell'organismo potrebbero tra l'altro indurre i migliori scienziati di ciascuna area accademica a candidarsi a rappresentare la propria comunità scientifica nazionale.

In tal modo, si potrebbe riconoscere al CUN quella autorevolezza istituzionale, quella *mission* forte e costituzionalmente radicata che è sinora latitante più per le ambiguità della legislazione che per carenza di bisogno della stessa.

Nota bibliografica

Sulla riforma universitaria operata con la l. n. 240 del 2010, *La riforma dell'Università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 353-381; *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 2410/2010*, a cura di M. Brollo, R. de Luca Tamajo, AIDLASS, Milano, Giuffrè, 2011.

Sulla nuova *governance* universitaria, F. Merloni, *Il Rettore nell'assetto di governo delle università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Dir. pubbl.*, 2010, 703 ss.; S. Battini, *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.

Sul ruolo dei collegi ai fini della rappresentanza di interessi in seno alla organizzazione amministrativa, resta fondamentale lo studio monografico di M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi. Organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, il Mulino, 1980.

Per un'analisi comparata relativa al governo dell'Università, tra gli altri, *La governance delle università. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, a cura di C. Finocchietti, Roma, Cimea, 2009.

La bibliografia specifica sul CUN è scarna.

Sull'organizzazione e il funzionamento del CUN sono importanti, anche per la mole di documentazione pubblicata, due recenti volumi elaborati dallo stesso organo: L. Labruna, F. Morandi, N. Rampazzo, F.M. Sanna, *Il CUN e l'autonomia universitaria. La storia, le regole, l'attività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; Consiglio Universitario Nazionale, *Quattro anni di CUN per l'Università. 2007-2010*, Servizio informazione e documentazione C.UN. – Comunicare Università, Roma, s.d. (ma 2010).

In precedenza, F. D'Angeli, *Il Consiglio Universitario Nazionale*, Torino, Giappichelli, 1999; G. Capano, *L'università in Italia. Un'istituzione che si incammina verso l'Europa*, Bologna, il Mulino, 2000, 38-45; C. Barbati, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, il Mulino, 2002, 201-209.

Successivamente alla riforma, A. Lenzi, C. Barbati, *Il Consiglio Universitario Nazionale: quale ruolo dopo la legge n. 240/2010?*, in *La riforma dell'università tra legge e statuti*, cit., 319-322.

la rappresentanza dei saperi e delle discipline

Abstract

The Italian University system has been continuously in search of autonomy, and in need to find appropriate interest representation bodies. This article therefore has chosen to focus on the role of the Italian University Council “CUN”, as this is the main self-government body of the university system, having to act as “other center” to represent interests and individual needs of each universities, in parallel to the central government.

The continued weakening of the role of the CUN in the last few years may be ascribed to two factors. On the one hand, the inadequacy of the Council composition, more responsive to the corporate interests instead of the ever growing needs of the academic scientific community. On the other hand, to the obsolescence of its functions, debased, still, by uncertain regulations that have affected its optimal operation.

For this reason, a reform would be appropriate in order to reduce in a significant way the number of its members, balanced by the rise of the national representation of the academic scientific community, capable to direct the actual needs that would improve the progress of scientific and educational activities.

ALDO TRAVI

ORGANI CONSULTIVI E PROCESSI DECISIONALI
DOPO LA RIFORMA UNIVERSITARIA

SOMMARIO: 1. La legge di riforma. – 2. Le procedure delineate dalla riforma. – 3. Le linee della riforma.

1. La legge di riforma

Le nuove leggi sull'università e, in particolare, la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. legge Gelmini), attuano nel nostro settore un modello ormai radicato anche in altri, caratterizzato da un peculiare bipolarismo: la dialettica storica fra Ministero e università non si colloca più sul piano meramente istituzionale e non è neppure più la distinzione fra le ragioni della programmazione e le ragioni della libertà didattica e scientifica, ma è soprattutto il luogo di emersione di un valore economico. Non è però la preoccupazione comune del contenimento della spesa, con cui l'università si confronta da alcuni decenni, in modo più stretto in questi ultimi anni, ma si afferma un processo di utilizzo selettivo delle risorse, di cui il Ministero si è fatto garante e in cui il Ministero, si noti, ricava una sua nuova legittimazione rispetto al sistema universitario nel suo complesso.

Di conseguenza, per esempio, compito del Ministero è la distribuzione delle risorse in coerenza con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo (art. 1, comma 4), ma questo compito non ammette parametri riferibili soltanto alle esigenze espresse dalle singole sedi, e trova come ragione anche «la valutazione dei risultati acquisiti», temperata soltanto dal rispetto «del principio di coesione nazionale». Il miglioramento della qualità dei risultati diventa anzi lo scopo degli accordi e delle aggregazioni fra università (art. 1, comma 6), e solo il raggiungimento di risultati elevati, unitamente al conseguimento di un livello di stabilità e di sostenibilità del bilancio, consente alle università (art. 1, comma 2) di adottare modelli organizzativi propri, diversi da quello stabilito nella legge (art. 2); in questo modo, fra l'altro, si rivela la strumentalità del nuovo modello organizzativo dettato per le università rispetto ad obiettivi molto concreti di governo del

sistema e a ragioni di coerenza (verifica) con gli obiettivi nazionali. Nello stesso tempo al Ministero è confermato il ruolo di governo: definisce infatti «obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti» (art. 1, comma 4) e non vi è dubbio che la legge Gelmini, anche se utilizza in proposito espressioni pacate, come si trattasse di una *law regulation* («indica»), delinea un potere idoneo a condizionare in profondità gli assetti delle università.

Viene naturale pensare che l'autonomia dell'università si svolga ormai entro una cornice molto stretta, che vede incombere, oggi ancora più che all'emanazione della legge Gelmini, la crisi della finanza pubblica. Questa lettura, però, coglie solo una faccia della medaglia; l'altra faccia, per noi ben più preoccupante, perché evidenzia un limite strutturale che ci tocca molto da vicino, è rappresentata dalla sfiducia verso i meccanismi di autovalutazione dei risultati attuati fino ad oggi nelle Università. La valutazione dei risultati viene normata dalla legge non solo perché deve essere verificabile, ma anche perché le formule locali si sono rivelate parziali o inattendibili. Al centro della valutazione, su scala nazionale, è infatti, come è noto, un'agenzia ministeriale, l'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR); per quanto i suoi componenti siano selezionati anche nel mondo universitario, la caratterizzazione risulta inequivocabile¹: si tratta di un organo tecnico vicino al Ministro dal punto di vista funzionale, e non di un organo costituito dai rappresentanti della comunità accademica. Questi elementi devono fare riflettere, perché significano in definitiva che è matura la convinzione che le università non siano più in grado riformarsi e di progredire da sole.

In altre parole, la legge Gelmini afferma, in termini più stringenti che in passato, una logica sinallagmatica, che implica l'assegnazione di risorse adeguate (ancorché non molte, in assoluto) soltanto a chi raggiunga determinati standard di servizio (per le altre vi sarà soltanto una prospettiva di «sopravvivenza»). Di questa logica è corollario la competizione fra le università, che infatti diventa concreta proprio una volta che siano stati codificati criteri generali e ne sia prevista la pubblicità (come si realizza sempre, almeno indirettamente, quando a questi criteri corrisponda l'erogazione di risorse aggiuntive). L'università, intesa come una comunità omogenea per ragioni ispiratrici e per interessi sostenuti, come era ancora nelle legge sull'autonomia, sembra passare in secondo piano e cedere il passo alle «singole» università. Di ciò abbiamo ormai varie testimonianze evidenti: mi limito a

¹ Cfr. d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

citarne una fra tante. Nelle nuove procedure per il reclutamento dei docenti momento fondamentale di selezione non appare più la procedura nazionale, che si risolve in una abilitazione, ma diventa la valutazione d'Ateneo².

Un equilibrio, in ogni caso, non può essere ricercato fra il Ministero e le singole università, perché su questo piano le ragioni di condizionamento e di dipendenza dal centro sono troppo forti. È significativo che nella legge Gelmini non venga delineato un processo “ascendente” di programmazione (come teoricamente sarebbe stato possibile valorizzando i programmi triennali previsti dalla l. 31 marzo 2005, n. 43, che fra l'altro sono soggetti a valutazioni di merito del Ministero³) e invece sia precisato e rafforzato il modello “discendente”. Un equilibrio può essere costruito soltanto a livello centrale, perché una dialettica può svolgersi utilmente solo allo stesso livello in cui vengono adottate le scelte più importanti. Per questa ragione si devono considerare particolarmente i processi decisionali a livello centrale, anche se mi rendo conto che per molti di noi, anche per la forza di tradizioni radicate nelle nostre rispettive cittadinanze accademiche, i processi decisionali interni ai singoli atenei possono ancora sembrare prioritari.

2. Le procedure delineate dalla riforma

L'attenzione, per le ragioni che ho appena illustrato, deve concentrarsi soprattutto sulle procedure nazionali. Molte di quelle più importanti sono state introdotte o ridefinite nella legge Gelmini: pertanto a questa legge farò

² Eppure, anche in un contesto del genere, il sistema universitario non può essere inteso come una sorta di strumento passivo per strategie nazionali, destinato ad erogare un servizio che altri valutano e remunerano: la valutazione del risultato scientifico o della didattica nell'università può senz'altro essere aggregata in dati macroeconomici, ma essi sono essenzialmente la sommatoria dei dati individuali. E i dati individuali relativi alla ricerca e alla didattica richiedono, per la loro valutazione, una capacità particolare, espressa nella constatazione che in questi ambiti l'università stessa è la struttura di vertice. Di ciò la stessa legge Gelmini, come vedremo, ha dovuto prendere atto.

³ L'art. 1ter, d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, nella l. 31 marzo 2005, n. 43, prevede infatti che tali programmi vengano predisposti dagli atenei in coerenza «con le linee generali di indirizzo definite con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, sentiti la Conferenza dei rettori delle università italiane, il Consiglio universitario nazionale e il Consiglio nazionale degli studenti universitari» e siano assoggettati a «valutazione» da parte dello stesso Ministero, avvalendosi del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (oggi assorbito dall'ANVUR – cfr. art. 2, comma 4, d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76), sentita la Conferenza dei rettori.

particolare riferimento. Le procedure delineate dalla legge del 2010 sono essenzialmente le seguenti:

a) *emanazione dei decreti legislativi di attuazione della riforma* (art. 5 legge Gelmini). Come è noto, la legge conferisce al Governo una delega molto ampia, per la revisione del sistema universitario, che comporta l'introduzione di modelli premiali nella distribuzione delle risorse, la revisione dell'ordinamento contabile degli atenei, l'introduzione di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento degli atenei, la revisione della normativa di principio sul diritto allo studio e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (con effetti vincolanti, pertanto, anche nei confronti delle regioni). Si tratta di decreti legislativi, di cui la legge scandisce l'emanazione secondo schemi ormai consolidati (approvazione degli schemi, intesa preventiva con la Conferenza stato-regioni-province autonome, pareri delle competenti commissioni parlamentari da rendere entro un termine tassativo), ma fissando anche vincoli precisi per le procedure amministrative che dovranno essere previste. In cinque casi il vincolo è rappresentato dalla necessità dell'intervento dell'ANVUR (è richiesto per la valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento, per la definizione degli indicatori per il sistema degli accreditamenti, per la definizione dei criteri e degli indicatori per il sistema di valutazione periodico, per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, per l'elaborazione dei meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei, ai fini dell'attribuzione di una quota del fondo ordinario). In un caso il vincolo è rappresentato dalla garanzia dell'intervento della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) (per l'introduzione di un nuovo sistema di contabilità). Invece non è prevista alcuna consultazione particolare per gli organi di rappresentanza della comunità universitaria;

b) *definizione da parte del Ministero degli obiettivi e degli indirizzi strategici per il sistema universitario e per le sue componenti* (art. 1, comma 4, legge Gelmini). Si tratta degli obiettivi e degli indirizzi che determinano la distribuzione delle risorse (art. 1, comma 5, legge Gelmini).

La definizione degli obiettivi e degli indirizzi è di competenza del Ministero, che provvede senza obblighi di consultazione di sorta. La verifica e la valutazione dei risultati è ancora di competenza del Ministero, ma la legge significativamente precisa che esso si avvale dell'ANVUR, che si configura pertanto come organismo tecnico, strumentale per il Ministero (art. 1, comma 4, legge Gelmini). A sua volta l'ANVUR effettua le sue verifiche «anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale»:

organi consultivi e processi decisionali

la formula può apparire scontata, ma in realtà conferma anche che l'ANVUR non risponda direttamente alla comunità universitaria. Gli organismi di rappresentanza universitaria, primi fra tutti il Consiglio universitario nazionale (CUN), almeno sul piano istituzionale risultano fuori gioco;

c) *definizione dei criteri di valutazione delle università ai fini dell'allocazione delle risorse* (art. 2, comma 12, legge Gelmini). La legge non chiarisce come tali criteri si coordinino con gli obiettivi e gli indirizzi strategici che ho appena richiamato, perché secondo logica dovrebbero essere stabiliti in stretta coerenza con essi. In realtà sono assoggettati a condizioni ulteriori, rappresentate fra l'altro da alcuni parametri amministrativi, che non sono specifici dell'ambito universitario, ma sono di ordine generale, comuni a qualsiasi apparato amministrativo: sono infatti «principi di semplificazione, razionale dimensionamento delle strutture, efficienza ed efficacia». Ad ogni modo questi criteri sono definiti con un decreto ministeriale, su proposta dell'ANVUR: la formula utilizzata dalla legge implica pertanto il riconoscimento di una competenza dell'ANVUR anche nel valutare le università per il profilo organizzativo e amministrativo;

d) *definizione dei criteri di verifica dell'attività di ricerca*. Si tratta dei criteri determinati ai fini dell'inserimento o dell'esclusione dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché per gli organi di valutazione dei progetti di ricerca; essi pertanto – a differenza di quanto vale per i parametri considerati precedentemente – non riguardano le strutture universitarie, ma si indirizzano ai singoli docenti (art. 6, commi 7 e 8). Tali criteri sono di competenza dell'ANVUR;

e) *valutazione dei risultati conseguiti dalle singole università, ai fini della distribuzione del Fondo per la premialità, per l'attribuzione degli scatti stipendiali* (artt. 9 e 6, comma 14). È anch'esso di competenza dell'ANVUR, fermo restando che la successiva valutazione dei risultati dei singoli docenti rimane di competenza dell'università di appartenenza⁴;

f) *definizione dei criteri per l'assegnazione della quota, destinata a conseguire particolari risultati nel campo della didattica e della ricerca, del fondo destinato alle*

⁴ Le procedure (locali) di valutazione delle strutture e del personale [art.2, c. 1, lett. r)] sono demandate ai nuclei di valutazione delle singole università, che però devono operare in raccordo con l'ANVUR.

università non statali (art.12, comma 1). I criteri per l'assegnazione di tale quota sono definiti con decreto ministeriale, previo parere dell'ANVUR;

g) *definizione dei nuovi settori concorsuali per il conseguimento dell'abilitazione nazionale* (art. 15). È disposta dal Ministero, con proprio decreto «non regolamentare», previo parere del CUN;

h) *formazione delle liste degli studiosi od esperti dei Paesi dell'OCSE, da cui estrarre un componente per ciascuna commissione nazionale per le procedure di abilitazione* [art. 16, comma 3, lett. f)]. È di competenza direttamente dell'ANVUR;

i) *formazione delle tabelle di corrispondenza, ai fini della chiamata di studiosi impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento* [art. 18, comma 1, lett. b)]. La tabelle, assoggettate a un aggiornamento periodico, sono stabilite dal Ministero, sentito il CUN;

l) *verifica delle procedure di valutazione fra pari, ai fini della selezione dei progetti di riforma* (artt. 20 e 21). Si tratta dell'unica procedura, di rilevanza nazionale, rispetto alla quale sia espressamente riconosciuta nella legge Gelmini la possibilità di una «valutazione fra pari»; di conseguenza assume un'importanza peculiare. La verifica è demandata al neoistituito Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR), i cui componenti sono nominati dal Ministero, sulla base di un elenco più ampio predisposto da un apposito comitato di selezione. Il comitato di selezione, a sua volta, è costituito da cinque esperti designati uno dal Ministero, uno dal presidente dell'ANVUR, una dal vicepresidente del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR) e due da istituzioni europee di ricerca (il modello replica quello previsto dall'art. 8, d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 79, per la costituzione del consiglio direttivo dell'ANVUR);

m) *criteri per la valutazione preliminare dei candidati a posti di ricercatore a tempo determinato* [art. 24, comma 2, lett. c)]. Sono individuati con decreto ministeriale, sentiti l'ANVUR e il CUN;

n) *chiamata diretta di studiosi, anche nell'ambito di specifici programmi di ricerca ad alta qualificazione* (art. 29, comma 7). A questi fini la legge Gelmini prescrive, accanto al parere del CUN, quello dell'ANVUR.

3. Le linee di riforma

Queste previsioni sono contenute tutte nella legge del 2010: si può quindi pensare che siano espressione di un campione scarsamente significativo, perché sono riconducibili tutte ad un unico testo legislativo. In realtà proprio la collocazione nella legge Gelmini le rende particolarmente significative. In primo luogo consente di cogliere meglio le linee di tendenza più attuali, che esprimono gli orientamenti oggi prevalenti. In secondo luogo proprio la legge Gelmini propone una riforma profonda del sistema universitario e pertanto, almeno nelle intenzioni del Parlamento, non rispecchia ragioni contingenti, ma si indirizza verso soluzioni di medio-lungo periodo.

Il quadro di queste previsioni suscita varie considerazioni.

Innanzitutto emerge la valorizzazione dell'ANVUR in tutte le procedure determinanti per l'assegnazione di risorse e per la valutazione dei risultati. L'ANVUR è organismo di alta qualificazione dal punto di vista scientifico; di conseguenza il suo intervento supera l'obiezione classica, circa l'inefficienza degli apparati ministeriali di compiere valutazioni sul merito delle attività universitarie. L'intervento dell'ANVUR costituisce un fattore legittimante, sul piano tecnico e scientifico, per le scelte di merito del Ministero. Nello stesso tempo l'ANVUR ha carattere di agenzia e nonostante alcuni profili di autonomia (rispecchiati, per esempio, dalla durata in carica del presidente e dei componenti del consiglio direttivo, dalla necessità di una consultazione delle commissioni parlamentari ai fini della nomina, dai criteri di selezione⁵) non si può nascondere che il suo organo direttivo sia di nomina ministeriale⁶. Il Ministero dispone così di un proprio organismo di consulenza altamente qualificato per l'istruzione universitaria.

In corrispondenza con questo quadro, il CUN esce ridimensionato dalla legge di riforma. Il ridimensionamento è rappresentato non soltanto dalla soppressione della funzione disciplinare del CUN, pur di per sé già significativa⁷, ma soprattutto dalla sua sostanziale estraneità rispetto ai più importanti processi di riforma. Il CUN conserva il ruolo di organismo rappresentativo, ma la legge Gelmini gli riserva sul piano operativo solo un ruolo minore, che attiene ai profili meramente interni alla comunità uni-

⁵ Cfr. artt. 6 e 7, d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

⁶ Pertanto il gradimento del Ministro rimane sempre essenziale.

⁷ Tale soppressione è conseguenza, a sua volta, della previsione di codici etici specifici per ogni Università (le singole Università si impongono anche così all'«università»): di conseguenza è espressione di ragioni sostanziali, e non semplicemente formali. Si ripropone il modello, così criticato in passato, degli ordinamenti disciplinari «domestici».

versitaria (e anche le procedure di reclutamento esorbitano da tali profili, tant'è vero che il ruolo dell'ANVUR è ancora una volta più incisivo). Si codifica il criterio secondo cui una trasformazione dell'università non può essere subordinata al consenso della comunità interessata. I canali di formazione dei processi decisionali del Ministero attraverso l'ANVUR sono per molti versi paralleli rispetto al CUN e non lo inglobano mai. D'altra parte l'ordinamento dell'ANVUR contempla uno specifico comitato consultivo⁸, in cui confluiscono anche – ma in posizione minoritaria – rappresentanti del CUN e della CRUI. La concorrenza nei ruoli finisce col comportare anche una sovrapposizione più ampia.

La chiave di lettura del sistema universitario diventa la «valutazione», parola magica dietro la quale si nascondono vari contenuti, che comprendono il riscontro della produttività e il merito scientifico dell'attività svolta, ma anche la selezione delle risorse (premesse che quelle disponibili sono insufficienti a perpetuare l'assetto attuale), la riorganizzazione amministrativa degli apparati, le politiche di reclutamento (rispetto alle quali erano fallite le riforme precedenti, già forse a partire da quella degli anni Ottanta). L'ANVUR sembra rispecchiare, per la sua composizione e per il suo carattere di agenzia, che implica una strumentalità per il Ministero, un più alto grado di autonomia rispetto alle componenti del sistema universitario, che devono essere assoggettate a valutazione.

Allo stato attuale sembrano quindi configurabili due circuiti paralleli, con competenze diversificate, che operano però sullo stesso campo del sistema universitario: quello Ministero-ANVUR e quello rappresentativo fondato sul CUN. La scienza amministrativa suggerisce che, in presenza di due modelli diversi, destinati però ad operare fianco a fianco, inevitabilmente uno dei due finisca col prevalere: l'altro modello diventa recessivo, conserva talvolta un ruolo d'onore, o circoscritto ad ambiti particolari, ma non riesce ad incidere sulle politiche del settore.

A me pare importante che oggi si acquisisca piena consapevolezza di questa situazione. Il modello del sistema universitario, come autonomia funzionale, risulta smentito, nel momento in cui le valutazioni di merito più importanti sono assegnate all'esterno e vengono assunte fuori dal sistema. Non parliamo poi del modello dell'autonomia istituzionale, che Pototschnig aveva proposto, sul rilievo che le norme costituzionali (se si escludono le disposizioni sulle autonomie territoriali e quelle del rinnovato titolo quinto) associano, sotto l'etichetta dell'autonomia, le istituzioni universitarie all'or-

⁸ Cfr. art. 11, d.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76.

dine giudiziario. Pototschnig ricavava da questo riferimento comune la necessità di un rapporto fra il Ministero e l'università analogo a quello fra il Ministero della giustizia e la magistratura e un ruolo del CUN prossimo a quello del Consiglio superiore della magistratura (CSM). Un modello del genere, prospettato venticinque anni fa, oggi sembra completamente superato dagli eventi.

La comunità universitaria oggi appare sempre di più “oggetto” e non “soggetto” di riforma e ciò è testimoniato dalla progressiva emarginazione del suo organo rappresentativo. È una emarginazione che implica, come abbiamo notato in questi mesi, anche la perdita del collegamento fra la riforma dell'università e le situazioni concrete delle discipline, per esempio ai fini della valutazione degli atenei, dei docenti, delle pubblicazioni scientifiche, dei titoli, ecc.

Resta dunque da capire quali siano le condizioni per un'alternativa. Ritengo che, sul piano istituzionale, esse siano essenzialmente tre.

La prima è che il CUN abbia una composizione diversa, meno pleotonica, che lo renda idoneo a svolgere compiti operativi. Oggi abbiamo bisogno di organi snelli: basti pensare proprio al caso dell'ANVUR, il cui consiglio direttivo è costituito soltanto da sette componenti.

La seconda condizione è che il CUN sia caratterizzato dalla rappresentanza della sola docenza universitaria, rinunciando alle altre componenti. Il CUN deve essere rappresentativo della cultura universitaria, non delle università come apparati amministrativi.

Infine il CUN deve accentuare il proprio ruolo di interprete critico della cultura superiore, attraverso il collegamento con le riviste e le società scientifiche, e accademie, le istituzioni di cultura italiane ed estere, le università straniere. Altrimenti, con l'attuale assetto normativo, diventerà sempre di più una sorta di parlamentino delle università, adatto per discutere di tutto, forse brillante su un piano sindacale, ma inidoneo a incidere positivamente sui processi di sviluppo.

Abstract

The functional autonomy of the university system appears undermined by a “descending” decision-making process, which has been designed by the last university reform. In an effort not to abide the transformation of the university system to consent by its main characters, the s.c. “Gelmini Law” has relegated the university community from “subject” of the reform to a mere “object”.

This is what comes to evidence from the reduction in the role of the University

Council, deprived of significant operational tasks, and reduced to a mere representative body of the university gradually, and ousted from the most important decisions that involve choices.

The procedures for resources allocation and research assessment are dominated, by the National Agency for the Evaluation of Universities and Research Institutes, highly valued because of a great autonomy from the university system, so giving the work a highly qualified body Undergraduate Education Ministry's advice.

The outsourcing of most important decisions on merits from the university system may, however, affect the relationship between the university reform and the actual subjects of the Law.

GIACINTO DELLA CANANEA

INTERPRETAZIONI DELLA COSTITUZIONE
E VALUTAZIONI DELLA RICERCA:
INTERROGATIVI E IPOTESI

SOMMARIO: 1. Premessa problematica. – 2. Libertà (della ricerca) come entelechia? – 3. Una riserva di legge “relativa”: implicazioni. – 4. Esiste un “modello” di autorità indipendenti? – 5. Tradizioni scientifiche e rischi della standardizzazione.

1. Premessa problematica

L'incontro di studio organizzato dal Consiglio Universitario Nazionale, che ha fatto seguito a quello svoltosi all'inizio del 2011, era atteso da quanti, interessati non soltanto alle questioni di principio riguardanti l'università, intendevano cogliere l'occasione per discutere le modalità concrete con le quali la valutazione degli atenei e degli enti di ricerca ha avuto avvio. Il dibattito si è svolto tra studiosi di varie discipline ed esponenti delle istituzioni “tecniche”, con spunti di notevole interesse non solo sul piano pratico. Con il fascicolo di *Munus* il compito di mettere quegli spunti a disposizione di un pubblico più ampio può dirsi assolto. Su varie questioni di preminente importanza, il fascicolo reca contributi importanti sia all'informazione fattuale, sia all'interpretazione degli accadimenti.

Tuttavia, è difficile, se non impossibile, trasporre in una pubblicazione la varietà delle opinioni emerse nel corso di un incontro di studio così ampio. In esso, vi è stato consenso su alcuni, significativi, aspetti, ben evidenziati, in particolare, nella relazione di Cesare Pinelli: la necessità di ribadire il rilievo che la Costituzione italiana accorda all'autonomia universitaria e al tempo stesso la consapevolezza che non solo questa va intesa in senso plurale, ossia come autonomia “delle” università, ma anche che poche, tra queste ultime, si sono dotate di uffici e procedimenti per la valutazione della ricerca, vero «anello mancante»¹. Vi è stato, viceversa, dissenso su altri aspetti,

¹ C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in questa *Rivista*.

d'importanza tutt'altro che marginale. Nel novero di tali aspetti, vi sono, in particolare, la cornice giuridica che definisce le regole e le procedure per la valutazione della ricerca, il ruolo che al suo interno le varie istituzioni pubbliche e private hanno o possono avere, le implicazioni che ne derivano per i beni tutelati dalla Costituzione, segnatamente la ricerca scientifica (art. 9) e l'autonomia delle università e delle istituzioni di alta cultura (art. 33)².

Nel convincimento che la posta in giuoco sia importante, non soltanto per quanti prestano la propria opera nelle università e in altre istituzioni, ma per la possibilità che, considerate nel loro complesso, esse consentano al nostro Paese di dialogare, anche in forma dialettica, con gli altri che partecipano alla realizzazione dello spazio europeo della ricerca, mi propongo – in questo breve scritto – di esporre tre punti di vista che prospettano altrettante chiavi di lettura, più che dei contributi che vengono presentati in questo fascicolo, della discussione che li ha preceduti. Certamente, esse non sono le sole possibili, ma mi sembrano le più idonee a rendere espliciti i motivi del consenso e talune ragioni di dissenso critico rispetto ai contributi contenuti nel fascicolo. Si tratta, nell'ordine, di un certo modo di concepire la libertà scientifica e l'autonomia delle università; della tipologia di precetti che, in base alla Costituzione, concorrono a disciplinarne l'esplicazione; della configurazione delle istituzioni pubbliche cui spetta valutare i risultati conseguiti.

2. Libertà (della ricerca) come entelechia?

Va considerato, anzitutto, il modo astratto e insoddisfacente con cui la libertà scientifica e l'autonomia delle università vengono non di rado rappresentate tra i giuristi, a dire il vero più nei convegni e nei seminari che negli scritti. Le conseguenze concrete, interamente negative, di questo modo di concepire la libertà scientifica e l'autonomia sono messe in luce così bene nel contributo di Cesare Pinelli che è sufficiente richiamarle brevemente. Malgrado fosse venuto meno l'indiscusso prestigio del quale il corpo accademico ha goduto in passato, la distribuzione delle risorse finanziarie (decrementi) è per un lungo periodo proseguita sul presupposto che tutti gli esponenti della comunità scientifica avessero eguale diritto ad attingervi, senza che potessero assumere soverchio rilievo le differenze attinenti

² Fondamentali, in tema, M. Nigro, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)* (1972), in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 11996, 941; A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali* (1990), in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2007, 1399.

al talento, alla preparazione scientifica e all'impegno profuso nella ricerca. L'indifferenziata distribuzione di fondi ha alterato, sviato la funzione di promozione della ricerca che la Costituzione attribuisce ai pubblici poteri. Il giudizio di Pinelli non potrebbe essere più netto, più *tranchant*: la libertà della scienza è stata compromessa sotto un profilo ben diverso da quello della difesa dalle ingerenze della Politica (l'unico che giustifichi il persistere di vecchie garanzie, come l'inamovibilità di chi assuma l'ufficio di professore universitario). È stata – è cioè – compromessa l'istanza di vedere giudicati i propri progetti, su basi concorrenziali con quelli altrui.

Forse, non è inutile aggiungere che questa disfunzione, cioè sviamento della funzione che la Costituzione attribuisce ai pubblici poteri, ha avuto conseguenze che esorbitano la sfera dei singoli studiosi o dei gruppi all'interno dei quali essi collaborano. Ha mortificato studiosi di talento, inducendoli a cercare spazio e soddisfazioni in altri ambiti o in altri Paesi, ha concorso – unitamente a un mai sopito provincialismo – a impedire che al flusso degli studiosi in uscita corrispondesse un adeguato flusso in entrata.

Si deve, altresì, aggiungere che lo sforzo esplicativo svolto da Cesare Pinelli non si concentra unicamente sulle responsabilità della Politica: riconosce, senza esitazioni, quelle del ceto universitario, «padrone del campo», pur se non delle risorse. È uno spunto, importante, da sviluppare, giacché nella nostra tradizione scientifica, lo studio degli eventi e delle loro conseguenze non può essere disgiunto da quello della causa o delle concause. Una concausa non secondaria è, a mio avviso, il modo di concepire la libertà della scienza come un'entelechia, ossia come una realtà che ha inscritto in sé stessa il proprio τέλος, cioè lo scopo ultimo che deve realizzare. Essa emerge nell'insistente, ripetuto richiamo che da più parti viene effettuato soltanto al profilo “negativo” della libertà di ricerca, ossia alla garanzia nei confronti dell'ingerenza.

Si manifesta, altresì, nel fatto che poco (o punto) rilievo viene attribuito ai tratti distintivi che la libertà di ricerca presenta rispetto ad altre libertà riconosciute e protette dalla Costituzione. Si deve senza alcuna esitazione ribadire che la libertà di ricerca va tutelata anche nel consentire agli studiosi, a ogni studioso, di scegliere temi, ipotesi e metodi di verifica, nonché di programmare e dosare nel tempo i propri sforzi. È in questo senso, ed entro questi limiti, che può citarsi l'esempio di Piero Sraffa, insigne economista costretto ad abbandonare l'Italia durante il fascismo, per non più farvi ritorno. Per un trentennio, Sraffa dedicò le proprie energie alla *Produzione di merci a mezzo di merci* (1960), pubblicando nel frattempo una manciata di contributi, che possono dirsi “minori” solo rispetto all'*opus majus*. Ma non potrebbe dirsi che la libertà della scienza comprenda in sé anche la

libertà di “non” effettuare ricerche, diversamente da quanto è assodato per altre libertà costituzionali. Basti pensare alla libertà di associazione, il cui riconoscimento costituzionale implica senza ombra di dubbio anche la garanzia della libertà di non associarsi. Un elementare dovere di onestà intellettuale impone di constatare che, troppe volte e in troppe sedi universitarie, alle solenni enunciazioni di principio riguardanti la libertà della ricerca non è seguita una verifica, anche a maglie larghe, circa i suoi frutti. Se, dunque, ciò che denota un’entelechia è la tensione a realizzare il fine, passando dalla potenza in atto, una siffatta concezione della libertà scientifica è risultata parziale, strumentale, irrispettosa dei veri “valori” sui quali la Costituzione si fonda. Nel novero di quei valori vi è anche la destinazione delle entrate derivanti dal prelievo coattivo alle spese “pubbliche” (art. 53). Si può senz’altro convenire con quanti opinano che quella clausola costituzionale impone ai poteri pubblici di destinare risorse finanziarie a ricerche di nicchia o sperimentali, che difficilmente potrebbero ottenerne nel libero mercato. Ma ciò non toglie che una acconcia interpretazione costituzionale impone di tenere nel debito conto l’esigenza del controllo della spesa pubblica, alla luce del quale il principio della libertà della ricerca perde vieppiù il «suo carattere individualistico e astratto»³.

Si consideri che, secondo alcune stime recenti, solo il sei per cento dei professori e ricercatori può essere considerato inattivo. Alcuni ritengono quel dato approssimato per eccesso, dal momento che non pochi tardano nel dare conto delle proprie pubblicazioni o si astengono dal farlo. Ma il diffuso inadempimento dell’obbligo giuridico di presentare le relazioni triennali circa l’attività di ricerca svolta potrebbe indurre a conclusioni di segno opposto.

3. Una riserva di legge “relativa”: implicazioni

Il discorso si sposta, così, dalla libertà della ricerca all’autonomia delle università e delle altre istituzioni all’interno delle quali essa si esplica. Anche sotto questo profilo, l’analisi di Cesare Pinelli è serrata e condivisibile: è mancata una credibile e duratura pratica di valutazione della ricerca; all’autonomia non è, quindi, corrisposta una reale responsabilità; con l’ulteriore conseguenza che le istituzioni rappresentative non hanno potuto esercitare con adeguata conoscenza della realtà le proprie attribuzioni relative all’allocazione della spesa pubblica e non sono stati resi noti agli studenti e alle fa-

³ M. Nigro, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., 953.

miglie i risultati conseguiti mediante l'uso delle risorse destinate alle università e agli enti di ricerca.

Null'altro vi sarebbe da aggiungere, se non fosse che Pinelli, nel passare dalla disamina delle disfunzioni all'analisi delle soluzioni escogitate per porvi rimedio, solleva il dubbio che non quelle soluzioni, ma altre, «costituzionalmente più rispettose», avrebbero dovuto essere percorse⁴. Più precisamente, espone dubbi circa l'attribuzione all'Agenzia nazionale per la valutazione delle università e della ricerca (ANVUR) d'una serie di compiti aggiuntivi, inclusa la valutazione dei risultati conseguiti dalle singole università e la previsione, da parte della l. 23 dicembre 2010, n. 240, che siano uno o più regolamenti governativi a disciplinare le procedure per l'abilitazione scientifica nazionale e un decreto del Ministro per l'università a stabilire i criteri e i parametri per il rilascio dell'abilitazione. Quei dubbi, per essere chiari, attonano alla legittimità costituzionale della legge in rapporto all'ultimo comma dell'art. 33. Secondo Pinelli, «si tratta di un'intrusione non solo indebita ma ingiustificata nello spazio costituzionalmente riservato all'autonomia universitaria». Che sia ingiustificata, è opinabile, nel senso che vi è ed è inevitabile che vi sia una varietà di opinioni circa il modo con cui le università hanno esercitato la propria autonomia normativa e amministrativa, nel fin troppo lungo periodo in cui ai concorsi nazionali sono seguiti quelli locali. Ciò che più interessa, in questa sede, è comunque se d'intrusione si tratti e soprattutto se essa sia indebita, ossia se le disposizioni aventi rango legislativo siano irrimediabilmente in contrasto con la Costituzione. Un basilare canone ermeneutico, è noto, esclude che una siffatta conclusione possa essere raggiunta se alle disposizioni delle leggi e degli atti ad esse equiparati è possibile attribuire un'interpretazione coerente con le finalità e con i mezzi previsti dalla Costituzione, ed è questo aspetto a meritare qualche riflessione.

Cominciamo dalle norme d'apice. In base alla Costituzione, la legge ha il compito di stabilire «limiti» all'autonomia delle università, non di disciplinarne compiutamente l'esercizio. Spetta, quindi, al legislatore la «predisposizione di limiti legislativi all'autonomia universitaria relativi, inclusi quelli concernenti l'organizzazione» (Corte cost., sentenza n. 383/1998). A maggior ragione, è stato escluso dal legislatore che i precetti aventi l'obiettivo o comunque l'effetto di limitare l'autonomia delle università possano essere esternati mediante circolari (art. 6, c. 2, l. 9 maggio 1989, n. 168), pur se quel divieto è stato sovente violato da una prassi ministeriale irrispettosa delle norme che lo stesso Ministero aveva concorso a elaborare. Detto ciò, biso-

⁴ C. Pinelli, *Autonomia universitaria*, cit.

gna pur dire – però – che una consolidata interpretazione dell'art. 33 Cost. non soltanto non esclude che i precetti esternati mediante disposizioni di legge siano integrati da regolamenti, ma che essa legittima il potere esecutivo ad emanare altri precetti, applicativi, mediante atti non regolamentari. Proprio nella sentenza prima richiamata, infatti, la Corte costituzionale era richiesta di verificare la legittimità costituzionale d'una disposizione che (art. 17, c. 116, l. 15 maggio 1997, n. 127) che attribuiva al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di determinare la limitazione degli accessi ai corsi di laurea universitari. Diverse regioni avevano impugnato quella disposizione, sull'assunto che essa fosse «in contrasto con gli artt. 33 e 34 – e con il principio della riserva relativa implicita di legge, ivi desumibile». Tuttavia, la Corte costituzionale giungeva a conclusioni opposte, in esito a un'interpretazione sistematica degli artt. 33 e 34⁵. Essa ribadiva che le scelte di fondo spettano al legislatore, il quale non può sottrarsi al compito che solo ad esso è affidato. Questa valenza, d'altronde, è – per usare le parole della Corte – «generale e comune a tutte le “riserve” [mentre] dipende dalle specifiche norme costituzionali che le prevedono, secondo la loro interpretazione testuale, sistematica e storica, il carattere di ciascuna riserva, carattere chiuso o aperto alla possibilità che la legge stessa demandi ad atti subordinati le valutazioni necessarie per la messa in atto concreta delle scelte qualificanti la materia ch'essa stessa ha operato». Secondo la Corte, «nulla nella Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando – come nella specie – si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative». Dunque, fermo restando il divieto che le norme dello Stato comprimano l'autonomia delle università, svuotandola di fatto d'ogni potenzialità, la riserva di legge non è d'impedimento a che la legge preveda l'intervento normativo del Governo e del singolo Ministro, ove lo richiedano valutazioni d'insieme, che non possono essere assunte dalle singole università⁶.

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 383/1998 (relatore Zagrebelsky): «Nel merito, la questione non è fondata, la disposizione in esame dovendosi intendere secondo le considerazioni che seguono», ossia mediante «un'interpretazione complessiva dei due articoli della Costituzione».

⁶ Per la tesi che, in presenza d'una riserva di legge relativa, quel che conta sia il «cir-

Una volta esposti questi dati, scelti tra i molti che presentano rilievo per il diritto, una delle domande possibili è perché l'analisi di Cesare Pinelli sia così critica nei confronti non soltanto della spettanza del potere di emanare precetti in capo al Ministro, ma anche della previsione di un decreto legislativo. Tenterò di fornire più risposte – a mo' di ipotesi – alla domanda, non per cercare ad ogni costo “la” risposta, quanto per utilizzare questa occasione per toccare alcuni tratti del contesto culturale nel quale la domanda viene posta, ossia la cultura dei giuristi.

La prima ipotesi è che sulla critica di Pinelli possa aver influito il timore d'una brusca riduzione delle risorse finanziarie erogate a determinati dipartimenti. Sarebbe far torto all'autore, beninteso, ascrivere la sua critica a quel filone di scritti che, pur di mantenere inalterata la quota delle risorse finanziarie oggi destinate a ciascun ateneo, fa indebitamente ricorso ai grandi principi della democrazia e della perequazione su base territoriale: bastino, in senso negativo, gli studi che ha dedicato all'art. 97 Cost., contribuendo ad affermare il valore dell'efficienza. Piuttosto, si può ipotizzare che alla base della sua critica vi sia la preoccupazione che, preclusa dalle difficoltà finanziarie in cui la Repubblica ogni prospettiva di incrementare le risorse finanziarie destinate alle università, le verifiche esterne sui risultati conseguiti dalle università possano determinare brusche riduzioni, pregiudicando la possibilità stessa che la ricerca di base possa essere preservata e sviluppata e soprattutto del pluralismo dei centri di ricerca, che è vitale per tutti i rami del sapere. Quel rischio non è meramente teorico. Eppure, proprio chi – come Mario Nigro – più di altri ha sottolineato il rilievo costituzionale del pluralismo effettivo, da tenere distinto dal pluralismo “apparente”, ha sottolineato che quello di pluralismo è un concetto che non può essere esteso indefinitamente, pena il rischio di scadere nella polverizzazione, che comprometterebbe le prospettive della ricerca scientifica⁷. Inoltre, ci si dovrebbe domandare se non secondarie carenze nella *performance* dei dipartimenti universitari sotto il profilo della ricerca non giustifichino una diversa allocazione delle risorse scarse disponibili, coerentemente con i criteri selettivi che la Costituzione enuncia in ordine all'erogazione di beni e utilità riservati⁸. In altre parole, se quella dei pubblici poteri è una funzione promozionale, essi non dovrebbero incoraggiare i singoli studiosi e le *équipe*

coscrivere la discrezionalità delle autorità amministrative», V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, 56.

⁷ M. Nigro, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., 949.

⁸ G. Corso, *Lo Stato come dispensatore di beni: criteri di distribuzione, tecniche giuridiche ed effetti*, in *Studi in memoria di Giovanni Tarello*, II, Milano, Giuffrè, 1990, 177.

in cui si uniscono a far di più e meglio? E se tra i professori ve ne sono alcuni più impegnati nella didattica o nell'organizzazione delle strutture oppure in ricerche convenzionate con soggetti esterni a titolo oneroso, perché questo diverso tipo d'impegno nella vita universitaria non dovrebbe essere riconosciuto in forme e con conseguenze diverse rispetto alla ricerca scientifica e alla selezione degli studiosi⁹?

4. Esiste un “modello” di autorità indipendenti?

Alla luce delle considerazioni appena esposte, è forse più appropriata un'altra ipotesi. Avendo piena consapevolezza della mutevolezza degli indirizzi politici e delle evidenti carenze a livello delle analisi empiriche e delle stime relative agli andamenti futuri, Cesare Pinelli potrebbe aver trovato motivo per la sua critica alle attribuzioni che le disposizioni legislative conferiscono al Ministro e all'ANVUR nel timore che nuove carenze si aggiungano alle vecchie, compromettendo uno stato di cose che per più versi risulta inaccettabile, ma che potrebbe ulteriormente peggiorare. Vi è il rischio che il Ministro – in una stagione politica contraddistinta da un'enfasi eccessiva per il principio maggioritario – non si limiti a promuovere l'efficienza complessiva del sistema universitario nazionale, ma privilegi questa o quella parte. Vi è il rischio che i precetti e le valutazioni dell'ANVUR, se non improntati a standard internazionali applicabili nello specifico contesto italiano e non sorretti da adeguate basi tecniche, sollevino nuovi problemi, senza risolvere i vecchi. Per il primo aspetto, se l'ipotesi che ho prospettato fosse corretta, il timore segnalato sarebbe condivisibile, come è già adombrato nella perplessità esposta circa il poco avveduto modo d'intendere il principio maggioritario¹⁰. Per il secondo aspetto, forse basterebbe dire che i giuristi italiani riservano soverchia attenzione alle norme che disciplinano un'autorità o agenzia dotata di autonomia rispetto al potere esecutivo, disinteressandosi – invece – del modo con cui quell'autonomia viene concretamente esercitata, cioè delle azioni e delle non azioni.

Pure, alla base della critica mossa da Cesare Pinelli vi è un presupposto, se non un assunto, che è bene sottoporre a verifica, ossia se l'autonomia

⁹ V. in tal senso il d.l. 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 gennaio 2009, n. 1, recante *Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*.

¹⁰ Per questo aspetto, G. della Cananea, *Maggioranza e minoranza (quindici anni dopo)*, in *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, Giuffrè, 2008, 63.

d'una determinata autorità o agenzia, nel caso di specie l'ANVUR, possa essere misurata in base a standard generali, propri non solo della specifica entità, ma della categoria generale alla quale la si potrebbe ascrivere. Questa ipotesi consente di scartare un *leit-motiv* della letteratura recente sulle autorità e agenzie indipendenti, ossia che esse non sono sufficientemente legittimate sul piano sostanziale, per concentrarsi sulla loro maggiore o minore aderenza rispetto a un paradigma prestabilito. L'ipotesi è avvalorata dall'espresso riferimento effettuato al «modello delle autorità indipendenti [che] era stato da più parti suggerito per scongiurare ogni sospetto di condizionamenti politici e soprattutto ministeriali». Ebbene, è l'esistenza di quel paradigma, cioè del “modello” delle autorità indipendenti a suscitare dubbi e perplessità. Un esame anche cursorio delle istituzioni esistenti dimostra, infatti: a) la varietà delle regole di scelta dei titolari degli organi di vertice delle autorità, tanto è vero che i progetti di riassetto, in base a regole generali, sono falliti; b) l'eterogeneità dei rapporti che si instaurano tra di esse e gli organi di direzione politica (si pensi, per fare un solo riferimento al caso di specie, che in base alle norme, l'ANVUR “controlla” il Ministero dell'università); c) la flagrante violazione, nella prassi istituzionale dell'ultimo decennio e senza apprezzabili scostamenti a seconda di chi contingentemente determina l'indirizzo politico, delle disposizioni di legge che richiedono, per esempio, la notoria indipendenza dei titolari degli organi di vertice delle autorità indipendenti, nonché la ripetuta elusione delle norme che limitano i mandati, mediante la nomina di chi abbia concluso il proprio mandato in un'altra autorità, sicché quello di commissario diviene un mestiere, tanto da far pensare che forse sarebbe più trasparente mutare gli espliciti riferimenti che i componenti delle agenzie statunitensi effettuano alle piattaforme politiche dei Democratici o dei Repubblicani.

Dunque, mentre è condivisibile l'auspicio che la valutazione sia affidata a istanze autonome rispetto alla Politica, si deve constatare che l'esistenza di un modello (l'autorità indipendente), cui fare riferimento anche a fini della revisione degli istituti esistenti, costituisce una congettura che non regge ai tentativi di confutazione.

5. Tradizioni scientifiche e rischi della standardizzazione

Un'ulteriore notazione, forse non ultima per importanza, può tornare utile allo scopo di rendere ragione del livello di articolazione che ha contraddistinto il dibattito svoltosi in occasione dell'incontro di studio del quale si pubblicano gli atti.

Non solo i giuristi, ma anche gli studiosi delle altre scienze sociali, hanno espresso comprensibili preoccupazioni per il crescente rilievo che i parametri quantitativi di valutazione della ricerca stanno assumendo, nelle discussioni organizzate dalle sedi scientifiche e negli atti dei pubblici poteri, come il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica che disciplina la valutazione della qualità della ricerca per il periodo 2004-2010. Non sono pochi quanti intravedono in quei parametri e nelle correlative metodologie il trionfo dello scientismo, il cedimento a paradigmi messi in discussione anche in altri rami del sapere.

Vale anche in questo caso, però, la vecchia massima *distingue frequenter*. Da un lato, sono pienamente condivisibili le critiche che si appuntano sui tratti negativi degli indicatori di tipo bibliometrico e sull'uso acritico che non di rado è stato fatto di quelle che in fondo sono semplici presunzioni¹¹. Dall'altro lato, l'esigenza di un adeguamento degli standard e delle procedure di valutazione della ricerca è ineludibile, nella prospettiva dello spazio europeo della ricerca. Il rischio, altrimenti, è che gli studiosi italiani siano viepiù penalizzati non solo nella competizione in atto per quanto concerne l'accesso alle fonti di finanziamento, ma anche nella formazione d'una sfera pubblica europea. Non si tratta d'un rischio meramente ipotetico, da segnalare a fini retorici. Esso emerge in modo molto concreto nell'opposizione a qualsivoglia tentativo di fissare standard che non si limitino a fotografare l'esistente.

Di qui l'ultima ipotesi di risposta al quesito sollevato inizialmente. Essa è ancor più evidentemente delle altre lontana dal contributo di Pinelli cui si è fatto più volte riferimento. Lascia intravedere, piuttosto, una caratteristica del contesto generale in cui i contributi qui riportati si inscrivono: la riluttanza ad accettare non tanto questa o quella metodologia di valutazione della ricerca, bensì la valutazione in sé. Vi influiscono varie concause: il convincimento che per i professori valga il vecchio detto *semel abbas, semper abbas*: l'oblio del prestigio di cui il corpo accademico godeva un tempo, non solo per ragioni di ceto, ma anche per la tensione verso la preservazione di determinati valori condivisi; la non commendevole tendenza a equiparare le istituzioni universitarie alle pubbliche amministrazioni in relazione al disinteresse per il merito; il prevalere d'una visione corporativa della società, in cui la "voce" dei singoli è sovrastata sistematicamente da quella degli organismi di tipo sindacale, che si ritengono gli unici interlocutori delle istituzioni.

¹¹ F. Magris, *La concorrenza nella ricerca scientifica*, Milano, Bompiani, 2012, 21.

OPINIONI

RAFFAELE DI RAIMO

LA VALUTAZIONE DELLA RICERCA E LA RAPPRESENTANZA DEI SAPERI

SOMMARIO: 1. La necessaria rappresentanza delle comunità scientifiche. – 2. Una direzione sbagliata. – 3. Quantità e qualità della ricerca. – 4. La rappresentanza dei saperi.

1. La necessaria rappresentanza delle comunità scientifiche

Un organo istituzionale rappresentativo delle comunità scientifiche, funzionalmente competente sulle scelte condizionanti i contenuti della ricerca, è imprescindibile: come garante della libertà di scienza e della (scricchiolante) legittimità del sistema che, giorno dopo giorno, viene delineato in attuazione della l. 240/2010.

Due premesse:

a) l'autonomia intesa come organizzazione autonoma delle sedi è cosa da non confondere con la libertà della scienza. In particolare, nel sistema dell'università pubblica il rapporto tra autonomia delle sedi e libertà di scienza è inversamente proporzionale;

b) la libertà della scienza è stata fino a ieri garantita dalla combinazione di finanziamento a pioggia e autogoverno dei procedimenti valutativi, assicurato dal sistema di reclutamento fondato sull'elezione ovvero sulla rappresentatività diretta delle commissioni rispetto alle comunità scientifiche.

Questo sistema funzionava nei tempi oramai lontani dell'università *d'élite* ed era altresì connotato da una ridottissima autonomia degli atenei sul piano organizzativo. È entrato in crisi con l'università di massa e con il progressivo decentramento dei poteri organizzativi; con il conferimento di una sempre più accentuata autonomia alle sedi locali. Certamente la coesistenza tra autogoverno della ricerca e autonomia delle sedi ha prodotto risultati disastrosi.

La riforma mira a sostituire la garanzia di libertà costituita dall'autogoverno della valutazione (il sorteggio azzera, infatti, la rappresentatività delle commissioni) con una tendenziale oggettività dei suoi criteri, con l'ac-

centramento di parte della relativa funzione e l'attribuzione di altra parte di essa alle amministrazioni locali e con il conferimento a essa di un ruolo essenziale anche ai fini del finanziamento. A fronte di ciò è prospettata una ancora più accentuata autonomia organizzativa degli atenei.

2. Una direzione sbagliata

A quali condizioni l'inversione del rapporto tra autonomia delle comunità scientifiche e autonomia delle sedi amministrative può funzionare senza risolversi in un inammissibile sacrificio della libertà di scienza?

A condizione che:

a) le competenze sottratte alle comunità non siano trasferite agli atenei (che mi sembra il rischio maggiore di questa riforma);

b) il governo centrale sia effettivamente garante. Il che può soltanto avvenire ove esso sia in grado di imporre a tutti, anche agli atenei, l'effettiva adozione di procedimenti competitivi sulla base di criteri specificamente formulati in ragione delle peculiarità di ciascun sapere e, soprattutto, condizionali dalle comunità scientifiche;

c) che, nelle modalità della valutazione, si distingua altresì, coerentemente, secondo le finalità specificamente perseguite (di finanziamento, di reclutamento, di controllo a posteriori, di progressione economica).

L'attuazione della riforma si trova ad un bivio (e la sensazione di chi scrive è che si stia imboccando la strada sbagliata).

Da un lato, la via auspicabile della razionalizzazione dei finanziamenti – in funzione premiale rispetto alla corretta e migliore utilizzazione dei medesimi – e dell'adozione di criteri di valutazione trasparenti, i quali incentivino scelte virtuose e consentano una migliore giustiziabilità rispetto agli eventuali abusi. Da un lato, dunque, la via della correzione della istituzione universitaria con l'adozione di misure intese a proteggerne l'integrità funzionale promuovendo gli interessi di essa propri – la ricerca e l'istruzione – e impermeabilizzando i suoi meccanismi di governo rispetto alle sollecitazioni corrispondenti ad interessi diversi ed estranei.

Dall'altro lato, la via della mortificazione della libertà della ricerca attraverso processi di standardizzazione, peraltro governati con decisioni metodologicamente inaccettabili poiché non trasparenti, ispirate alla segretezza sul chi e sul come, nonché sospette quanto alla finalità realmente perseguita. Segnatamente, dal contesto dei provvedimenti al momento noti emerge un quadro inquietante: privatizzazione di fatto nelle regole di gestione degli atenei, che condurrebbe nell'immediato all'azzeramento della libertà di ri-

cerca e nel tempo medio alla compromissione dello stesso diritto allo studio. Privatizzazione soltanto corretta dalla istituzione di forme di controllo ministeriale diretto, assai discutibili per contenuti e metodi, nonché inaccettabili per la totale sordità rispetto alle varie, complesse e delicate dinamiche della ricerca scientifica.

Questa seconda via – che sembra sia stata imboccata e mi piacerebbe essere smentito – non porterebbe troppo lontano. Il suo approdo è un condensato di irrazionalità e illegittimità che difficilmente resisterebbe al controllo giurisdizionale. Produrrebbe tuttavia un blocco e danni irreparabili a più di una generazione di giovani studiosi (tutto è fermo dal 2008, quanti anni dovranno passare prima che ci siano nuovamente possibilità di entrare nel sistema?) e di studenti che dovrebbero formarsi tra le macerie di istituzioni demolite senza un progetto credibile di ricostruzione. Produrrebbe un danno al Paese, se è vero che l'istruzione e la ricerca sono beni pubblici, essenziali per qualunque ipotesi di sviluppo civile, sociale ed economico.

3. Quantità e qualità della ricerca

Più nel dettaglio, tra i molti profili critici è esemplare quello della delicata relazione tra qualità e quantità della ricerca. Per guardarne soltanto le linee generali, mi sembra che attualmente si prospetti una macroscopica, clamorosa inversione funzionale tra i due criteri.

La quantità può essere reputata criterio per giudicare le strutture (atenei e dipartimenti), per il fine del finanziamento e dell'incentivazione di scelte virtuose. S'intende, la quantità non indiscriminata ma ovviamente da qualificare secondo il rilievo attribuito dalle comunità scientifiche alle sedi editoriali ove i lavori vengono accolti e secondo la tipologia dei lavori medesimi.

Il criterio della mediana proposto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), magari con qualche aggiustamento, potrebbe qui funzionare. Sarebbe un metodo trasparente ed efficace per valutare e premiare (o penalizzare), in ragione della produttività, aggregati ampi ed eterogenei. Sarebbe, si diceva, un metodo trasparente e non condizionabile con criteri o per finalità estranee alla ricerca: ogni comunità avrebbe quale punto di riferimento i livelli di produttività suoi propri e sarebbe incentivata ad aumentarli; ogni struttura avrebbe obiettivi conoscibili per pianificare il miglioramento della propria posizione nel *ranking* nazionale.

A fronte di ciò, la valutazione delle strutture è invece affidata, nell'at-

tuale sistema della Valutazione della qualità della ricerca (VQR), a procedimenti opachi e velleitari. Nella specie, esso si svolgerà con il dichiarato obiettivo di perseguire un giudizio di tipo qualitativo. A tale scopo, valutatori anonimi giudicheranno tre prodotti dell'ultimo settennio di tutti i docenti in ruolo: soltanto tre prodotti, poiché tutti sarebbe ovviamente impossibile. In questo modo non si valuta tuttavia la produttività. Si tratta invece di una sorta di concorso universale dagli esiti tanto discutibili quanto inutili.

Ebbene:

- il giudizio sulla produttività delle strutture è, sotto il profilo quantitativo (l'unico direttamente perseguibile dalle medesime strutture), appiattito su una media ascrivibile a studiosi poco meno che silenti. Dunque è *tamquam non esset* e conduce perciò al risultato opposto di disincentivare scelte virtuose;

- il giudizio sulla qualità è, per un verso, comunque inattendibile stante l'esiguità del suo oggetto, la quale (almeno per molti settori, sicuramente per quelli umanistici) semplicemente impedisce di delineare il profilo degli studiosi valutati e la misura del loro impegno nella ricerca. Per altro verso esso è altamente aleatorio in quanto affidato a una revisione cieca soltanto con riguardo al valutatore e non al valutato ed è dunque priva di oggettività e non verificabile (c'è ampia esperienza al riguardo con la valutazione dei Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN), dove a moltissimi è capitato di vedere un proprio medesimo progetto prima bocciato con disonore e poi, da diversi valutatori, apprezzato con squilli di tromba); infine, è un giudizio privo di garanzie di terzietà poiché la selezione e la nomina dei valutatori avviene, in segrete stanze, con criteri e procedimenti a loro volta ermeticamente occultati.

In sintesi: scambiando quantità e qualità – per perseguire una improbabile valutazione qualitativa globale anziché una più rapida, certa, trasparente e meno costosa valutazione quantitativa – si consegna il seguente messaggio agli atenei: potete tollerare anche una produzione quantitativa modesta; la qualità è imponderabile, quindi non condizionante. Insomma: scegliete come volete. Questo formalizza un'autonomia senza regole e senza responsabilità e, conseguentemente, priva i singoli ricercatori – rispetto alle strutture alle quali appartengono – dell'annunciata garanzia che dovrebbe essere costituita dalla considerazione oggettiva della loro operosità scientifica. Priva poi le strutture, rispetto all'amministrazione centrale, della garanzia di poter essere finanziate in ragione di un *ranking* basato su dati certi e verificabili all'esito di una competizione aperta e pianificabile. La libertà della scienza ne risulterà gravemente pregiudicata, come pure la complessiva efficienza del sistema.

valutazione della ricerca e rappresentanza dei saperi

Al contrario, rispetto a quanto avviene per la valutazione delle strutture, la qualità è elemento essenziale ai fini del reclutamento.

Qui, la quantità dovrebbe giocare esclusivamente il ruolo di indice complementare di valutazione, utile a togliere voce a docenti totalmente improduttivi (chi non fa ricerca da anni non può essere legittimato a decidere il destino di chi fa ricerca) e a evitare abusi e forzature mediante un rafforzamento dell'obbligo di motivazione in caso di valutazione positiva di studiosi che non esibiscano il minimo quantitativo richiesto.

Dunque: quale minimo quantitativo è indispensabile, come oggetto del giudizio, affinché si possa seriamente certificare la qualità e la maturità di uno studioso? A questi fini, la dinamica profilata dal criterio della mediana è incongruo poiché rende la quantità non più elemento dell'oggetto ma parte della finalità del giudizio. Il che nuovamente lederebbe la libertà della ricerca, condizionando pesantemente le scelte degli studiosi in ordine all'impegno dedicabile ai loro singoli lavori.

La qualità non aumenta con l'aumentare della quantità, soprattutto ove si valutino studiosi giovani che per formarsi al meglio hanno bisogno invece di dedicare ai loro primi lavori il massimo dello sforzo e del tempo. Ferma restando l'opportunità del predetto minimo quantitativo, la qualità può aumentare esclusivamente come conseguenza naturale di un sistema funzionante.

La quantità può assumere nuovamente un ruolo nelle scelte dei dipartimenti anche inerenti al reclutamento ove siano incentivate da un adeguato e trasparente sistema di valutazione; ciò contribuirebbe altresì a evitare che la massa degli abilitati – bravissimi, bravi, appena sufficienti – si trovi a vagare nella notte dove tutte le mucche sono grigie. Sembra tuttavia che anche su questo fronte, quello del reclutamento in sede locale, il problema di garantire la prevalenza degli studiosi di maggior valore non si sia posto. Il passaggio decisivo per il futuro degli abilitati – l'ingresso in ruolo – è stato infatti totalmente demandato all'autonomia delle sedi locali (per vocazione centro di interessi extra accademici), libere di assumere i più mediocri lasciando a terra i migliori.

In conclusione: la libertà delle scienze e il progresso dell'Istituzione universitaria richiedono che i ricercatori siano valutati esclusivamente in ragione del loro valore e della loro operosità. Ciò implica che qualità e quantità siano attentamente misurate e combinate in ragione di criteri appartenenti alle medesime scienze secondo le loro peculiarità. Non sembra questa la via intrapresa.

4. La rappresentanza dei saperi

È appena il caso di osservare che, in questo contesto, è difficile reputare prioritarie questioni come quella dei generi letterari (articolo *vs.* monografia) o della lingua (italiano *vs.* inglese). Sono dettagli, certo espressivi – soprattutto per il carattere approssimativo e la fumosità delle ragioni con le quali vengono difese le relative scelte – di generali superficialità ed assenza di cautela da parte di chi decide; certo, è difficile non osservare che le sottostanti finalità di incentivazione dell'internazionalità della comunicazione scientifica si sarebbero potute perseguire con maggiore linearità con la tecnica degli incentivi, evitando di condizionare direttamente reclutamento e carriere. Ma non sono questioni essenziali ed anzi sono fuorvianti rispetto alle questioni di fondo sulle quali converrebbe concentrare l'attenzione.

Centrale è invece un'altra questione. Date le linee generali del sistema disegnato dalla l. 240/2010, chi stabilisce i criteri? E chi valuta?

Una volta, con in gioco soltanto il reclutamento, direttamente le comunità scientifiche facevano l'uno e l'altro, a mezzo di commissioni elette. Non si poneva un problema di adeguatezza dei criteri ma esclusivamente di correttezza della valutazione e di giustiziabilità dei suoi risultati. Non era a rischio la libertà della scienza: semmai occorreva evitarne l'abuso.

In futuro saranno una pluralità di soggetti, dal centro alla periferia, con esclusione proprio delle comunità scientifiche. È dunque eliminata in radice la possibilità di abuso (non v'è più potere decisorio del quale abusare) ed è invece seriamente a rischio la medesima libertà. La necessità di adeguatezza, delle regole, prima, e dei parametri poi, nonché l'essenzialità del valore da proteggere (la libertà della scienza) richiedono perciò che l'alternativa all'autogoverno consenta comunque, istituzionalmente, alle singole comunità di esercitare la loro insostituibile funzione tecnica nella individuazione dei criteri e nel controllo sulla loro applicazione.

È necessario che tale funzione inizi a svolgersi a monte, nella determinazione dei procedimenti e delle finalità. Che sia autonoma, trasparente e rispettosa del pluralismo culturale, caratterizzante le comunità al loro interno. Per tale ragione non può essere occasionale, legata a sporadiche iniziative di interlocuzione, e deve essere invece istituzionale.

Nel nuovo sistema non è certamente l'Anvur a poter svolgere tale funzione e anzi il tentativo di accreditarla in tal senso finirà per screditarla anche nelle funzioni per le quali ha naturale vocazione. Il Consiglio universitario nazionale (CUN), in quanto organo elettivo, è rappresentativo per definizione. È nato tuttavia in un diverso sistema per svolgere compiti a esso inerenti. La sua composizione è perciò troppo eterogenea, pletorica per certi

valutazione della ricerca e rappresentanza dei saperi

versi e insufficiente per altri. Andrebbe riordinato nella composizione e nei compiti e questa dovrebbe essere una priorità. Meglio, avrebbe dovuto esserlo fin dal principio: fin dal concepimento della riforma. Non lo è stato, e sorge il sospetto che nel corso dell'*iter* normativo primario, innanzitutto e, poi, nelle vicende della sua attuazione, pochi abbiano percepito chiaramente che autonomia degli atenei non è libertà della scienza e che, mentre la prima è strumentale e limitata dalla legge per espressa previsione del costituente, la seconda è assoluta per volontà dello stesso costituente, in quanto corrispondente a un valore, e dalla sua effettiva salvaguardia dipende la legittimità del complessivo disegno riformatore.

Abstract

The creation of a institutional body representing the scientific community is necessary in order to guarantee freedom of science and full compliance of the university system with provisions introduced by Law 240/2010. This Statute aims at replacing the current system, which is based on self-assessment, with proceedings where the use of objective criteria is made. The reform is to be implemented through better allocation of funding and adoption of transparent criteria for assessment .

The current system of research bodies' assessment give unreliable ratings either based on productivity or quality, as they are not grounded on objectivity, verifiableness, and impartiality.

It is therefore essential to identify alternative solutions to self- assessment of research entities, which may allow single communities to manage their technical functions based on objective criteria and appropriate control mechanisms.

MASSIMO BRUTTI

PER UNA VALUTAZIONE CONCORDATA E CONSAPEVOLE
DELLA RICERCA GIURIDICA

SOMMARIO: 1. Pluralismo, non omogeneizzazione. – 2. L'inadeguatezza dell'indice bibliometrico alla valutazione degli studi giuridici. – 3. Alla ricerca di soluzioni concordate.

1. Pluralismo, non omogeneizzazione

Ho riletto di recente un piccolo libro di Jacques Derrida, che risale al 2001 ed è intitolato *L'università senza condizione*. È il libro di un filosofo: la sua apologia della cultura umanistica come spazio in cui si esercita la libertà, smontando e storicizzando i dogmi, ci appare – almeno a prima vista – la proiezione inattuale di un desiderio difficile da istituzionalizzare.

Eppure, molti di noi hanno intrapreso gli studi storici, giuridici, filosofici, convinti che da essi potesse nascere ed esprimersi un sapere critico, una ricerca libera delle possibilità interne al divenire storico, una messa in discussione dei meccanismi di dominio.

Non credo sia soltanto un'illusione e sono fermamente convinto che per salvaguardare la funzione critica dei saperi che hanno ad oggetto il mondo storico, vi sia bisogno anzitutto di garantire la riproduzione degli studi umanistici *iuxta propria principia*, vale a dire secondo criteri non esterni e non eterogenei rispetto al loro statuto di formazione e comunicazione.

Prescindo da un giudizio sull'insieme della legge 240, che è da parte mia un giudizio non positivo. Ma ora siamo di fronte all'attuazione della legge e vi è su di essa un dibattito pubblico nel quale tutte le componenti universitarie hanno il dovere di intervenire: per costruire isole di ragionevolezza, possibili ovunque i nostri interlocutori istituzionali siano studiosi e docenti delle università, come lo sono i componenti del Consiglio universitario nazionale (CUN) e dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). Nel concreto della vita universitaria, nella stessa attuazione dei congegni organizzativi che le norme hanno introdotto, sarà possibile prefigurare nuovi indirizzi e modificazioni del si-

stema attuale. L'inazione del grosso degli intellettuali e dei ricercatori che hanno criticato la legge – specie quelli appartenenti alle discipline umanistiche – sarebbe una scelta autolesionistica.

È in questa prospettiva che voglio affrontare il tema del nostro incontro.

Credo che non sia utile né giusto contestare, in nome di una conservazione dell'assetto esistente e delle prassi finora seguite, la nuova disciplina delle valutazioni, quale si sta avviando in questi mesi. Le abitudini accademiche che si sono stratificate negli anni passati, entro un regime normativo altalenante, hanno dato luogo ad episodi discutibili e a fenomeni degenerativi, soprattutto sul terreno del reclutamento. Se si introducono strumenti seri, non fissati unilateralmente e non manipolabili, per la verifica dell'operosità scientifica di tutti coloro che operano nel mondo universitario e se si rafforzano le garanzie relative alla serietà delle prove concorsuali, ciò non può che giovare al rigore degli studi.

La nuova disciplina delle valutazioni può costituire un'occasione per valorizzare il ruolo di indirizzo e di autogoverno delle comunità scientifiche. Non è un obiettivo facile; ma è possibile da conseguire, purché si realizzino due condizioni. In primo luogo, non può e non deve prevalere un'impostazione dirigistica, limitata alla dettatura di parametri quantitativi automatici per i giudizi di merito attorno a cui ruota la valutazione circa l'operosità scientifica e la selezione di ricercatori e docenti. In secondo luogo, le società che rappresentano i settori di studio devono costruire un canale efficace di comunicazione con gli organi delegati dall'autorità politica o coinvolti nel circuito della valutazione. Ciò significa proseguire ed intensificare il rapporto – di cui l'incontro di oggi è espressione – tra le società scientifiche e il Consiglio universitario nazionale; ma significa anche per noi interloquire con tutti i soggetti. Finché esistono e per quello che sono. Significa operare affinché presto si definiscano gli ambiti di competenza.

Quanto all'ANVUR, ritengo assolutamente necessario che questo organo acquisisca conoscenze più dirette circa i problemi delle diverse discipline, tra l'altro costituendo – come annunciato nel documento del 22 giugno scorso – un gruppo di lavoro con esperti delle aree da 10 a 14, tra cui è compresa l'area giuridica. Proprio perché si tratta di un organo che è emanazione del potere esecutivo, gli studiosi che lo compongono devono evitare ogni tentazione di chiusura burocratica ed operare per promuovere il massimo di partecipazione del mondo universitario alle scelte da compiere.

D'altra parte, la tendenza – di cui si colgono numerosi degni – a deprimere il ruolo del CUN, non solo in materia di valutazioni, va contrastata:

l'università italiana ha bisogno di pluralismo istituzionale e non di omogeneizzazione dall'alto.

2. L'inadeguatezza dell'indice bibliometrico alla valutazione degli studi giuridici

Le società scientifiche dell'area giuridica stanno lavorando da mesi sul tema delle valutazioni.

Il c.d. "Tavolo" dell'area 12 ha più volte insistito sulla peculiarità dei meccanismi valutativi da costruire per i nostri studi.

Vanno distinti ovviamente i criteri relativi all'attività scientifica dei docenti e alla loro sorteggiabilità nelle commissioni di concorso, dall'indicazione di criteri di giudizio per i candidati ai concorsi.

Siamo in grado di offrire al CUN ed agli organi di valutazione criteri di identificazione di riviste e sedi editoriali, in base ai quali garantire l'autorevolezza delle pubblicazioni, la serietà della selezione di quanto viene pubblicato (attraverso sistemi di *peer reviewing*) e la diffusione internazionale. Già abbiamo illustrato le nostre proposte in un documento condiviso dalle società delle scienze giuridiche. Credo si possa dire, in sintesi, che noi riteniamo appropriata ed utile a valutare il livello del lavoro scientifico una classificazione dei contributi in base alle procedure di selezione scientifica cui sono stati sottoposti. Ecco perché consideriamo necessaria per le nostre pubblicazioni la generalizzazione del *peer reviewing*, in forme garantite dall'anonimato dei *reviewers* e con giudizi comunicati agli autori.

Accanto a questa prima elaborazione, che permette di definire orientativamente la tipologia delle pubblicazioni e il rigore delle scelte editoriali, vi è da parte nostra una disponibilità a discutere circa l'incidenza di criteri quantitativi nei giudizi. Può essere opportuno definire una soglia quantitativa minima della produzione scientifica per i concorsi, che indichi in linea di massima il tipo di impegno richiesto ai candidati. Lo stesso vale per la produttività scientifica dei docenti negli anni, che non può fondarsi su pubblicazioni esigue e lontane nel tempo. Tuttavia, nel sistema di valutazione a cui noi pensiamo, sono decisivi gli elementi di merito, rispetto ai quali serie procedure di *peer reviewing* rappresentano una prima fondamentale garanzia. In ultima istanza, gli elementi di merito – soprattutto nelle abilitazioni e nelle chiamate – devono essere analizzati da chi è in grado di comprenderli e non con una classificazione *ab extra*, in base al numero dei contributi o delle pagine.

Per le abilitazioni, la tipologia ed il numero delle pubblicazioni richie-

ste, in relazione a quella che chiamiamo “soglia minima”, devono tener conto delle diversità disciplinari. Le griglie prestabilite per abilitare i candidati devono essere elastiche, non devono incentivare una produzione scientifica pensata e costruita in funzione della quantità dei prodotti. Per questo, secondo le società scientifiche dell’area giuridica, è preferibile la fissazione di soglie in valori assoluti, poiché definire come limite un valore che superi la “mediana” della produzione scientifica in ciascun settore disciplinare significa «innescare una folle corsa verso una produzione meramente quantitativa, determinando un correlativo, progressivo abbassamento della qualità»¹.

Nel giudizio delle commissioni di abilitazione non deve esservi alcun automatismo. I parametri quantitativi devono essere derogabili con valutazioni di merito motivate. Si può ad esempio prevedere che per il concorso di associato sia di regola necessario presentare una monografia, ma se in luogo di questa si presentano saggi significativi, espressione di una ricerca coerentemente organizzata e produttiva di risultati apprezzabili, è la commissione che deve giudicare e che può motivatamente derogare al criterio di valutazione prefissato. Il giudizio di abilitazione o di esclusione appartiene del tutto alla commissione, che ne è responsabile. Nessuno può essere escluso in base ad un calcolo numerico dei suoi scritti.

Più in generale, voglio dire con chiarezza che i criteri bibliometrici (quantità delle citazioni rilevate, *Impact Factor*, eccetera), oggi consolidati (ma non indiscussi) in discipline diverse da quelle umanistiche, non possono applicarsi ai nostri studi. Né con riferimento ai candidati nei concorsi, né per valutare i docenti delle diverse fasce.

Le citazioni rilevate (nel complesso della letteratura scientifica o nell’ambito di determinate riviste) non sono per noi forme di validazione dei risultati raggiunti attraverso la ricerca. Vale per il campo umanistico quanto ha scritto Cesare Segre: «si può prevedere che gli scritti su temi d’attualità, o persino di moda, otterranno molte più citazioni di quelli su temi più raffinati o al momento poco battuti». Così «uno studioso che è stato citato cento volte con giudizi negativi passerà davanti a uno citato solo cinquanta volte con grandi lodi. Si dirà: ma i valutatori possono tener conto del tenore delle citazioni. No, perché in queste misurazioni vige il criterio numerico, non si entra nel merito»².

¹ Cito dalla lettera delle Associazioni e Comunità scientifiche dell’Area 12 inviata al Ministro, al suo capo di gabinetto, al capo della segreteria tecnica del Ministero, al presidente dell’Anvur e al presidente del Cun.

² C. Segre, *La quantità non è un criterio per valutare il merito*, in *Corriere della Sera*, 6 febbraio 2009, 47.

Non vi sono i presupposti per applicare alle nostre discipline l'*Impact Factor* o l'indice *Isi* e mi sembra assolutamente inopportuno andare in questa direzione³.

Le stesse classificazioni dei generi letterari non possono essere assunte rigidamente come base di graduatorie. Ho già accennato al fatto che la gerarchia monografie-saggi può essere in concreto messa in discussione e disattesa. Ciò è possibile nelle prove concorsuali, ove opera una commissione che si esprime attraverso delibere motivate. Inoltre, nella ordinaria valutazione dell'operosità del personale docente degli atenei, occorre prevedere una soglia minima, ma i dati quantitativi devono sempre combinarsi con giudizi qualitativi circa la sede delle pubblicazioni ed il *peer reviewing* relativo a ciascuna di esse.

3. Alla ricerca di soluzioni concordate

Il ripudio delle tecniche bibliometriche non è soltanto comune ai settori disciplinari d'impronta umanistica, ma occupa uno spazio crescente nella riflessione di studiosi delle scienze che un tempo si chiamavano "esatte". Giorgio Israel, un matematico non sospettabile – credo – di ostilità preconcepita verso la l. n. 240/2010, ha criticato duramente in un recente articolo l'uso di griglie bibliometriche proprio entro il suo campo di studi: «Una letteratura sempre più copiosa e autorevole ha messo in luce le assurdità e distorsioni di queste tecniche, mostrando che esse inducono vere e proprie forme di corruzione della probità scientifica. È comprensibile che esse siano difese dalle multinazionali private che le hanno inventate, e che con esse cercano di controllare il mercato dell'editoria accademica. È incomprendibile che scienziati e uomini di cultura facciano orecchie da mercante e introducano a testa bassa metodologie al centro di una contestazione diffusa»⁴.

³ Com'è noto, l'*Impact Factor* (fattore di impatto nella ricerca scientifica) è il tasso di citazione media di un articolo su una o più riviste, sulla base di uno spoglio sistematico e certificato. L'indice delle citazioni è disponibile attraverso il *Knowledge Web data base Service* ed è calcolato a pagamento dall'agenzia di informazione scientifica Thomson. Inglobato in questa agenzia è l'*Isi (Institute for Scientific Information)*, che annualmente redige il *Journal Citation Report*. Su tutto ciò vedi A. Calore, *Criteri per la valutazione della ricerca nelle scienze umane e sociali*, in *Index. Quaderni camerti di studi romanistici. International Survey of Roman Law*, 38, 2010, Jovene editore, Napoli, 575 ss.

⁴ G. Israel, *Università e merito, la sfida della valutazione sulla ricerca*, in *Il Messaggero*, 10 luglio 2011, 20.

Nel confronto che intendiamo aprire con i decisori che lavorano per il Ministero, va tenuto fermo un punto essenziale. Tutta la normativa regolamentare in questa materia deve tener conto degli orientamenti della comunità scientifica e non può essere stabilita unilateralmente, con atti di autorità. Vi è bisogno di un consenso ragionevolmente ampio. Alcuni dei criteri che abbiamo sentito enunciare finora sembrano addirittura risibili: penso al privilegio accordato nei giudizi a saggi pubblicati all'estero, che prevarrebbero su pubblicazioni italiane in sedi editoriali prestigiose e internazionalmente riconosciute.

L'imposizione di tecniche valutative bibliometriche o di natura quantitativa, tali da deprimere la qualità, oppure di cervellotiche graduatorie tra riviste estere e nazionali – soprattutto se si tratta di criteri tassativi e fissati come inderogabili – rischia di generare attorno alle decisioni che verranno assunte dagli organi centrali (ANVUR, Ministero) un paralizzante contenzioso in sede di giustizia amministrativa: un contenzioso che verrebbe promosso da più parti e con molte buone ragioni.

Mi auguro che soprattutto i colleghi che compongono l' ANVUR si convincano della necessità di ricercare soluzioni concordate, attraverso una discussione seria ed un vero e proprio patto con le società scientifiche. Così si eviteranno le contrapposizioni e i ricorsi. Altrimenti, tutto sarà più difficile.

Abstract

The evaluation grids established by "Table of associations" are based on totally ineffective biblio-metric and quantitative standards. More suitable would it seem to have flexible evaluation grids, defined by quantitative parameters, derogated from reasonable assessments of merit.

COSIMO CASCIONE

LA VALUTAZIONE DELLA RICERCA GIURIDICA:
UN PROBLEMA DI METODO

SOMMARIO: 1. Rischi di distorsione derivanti dalla valutazione della ricerca. – 2. La cultura della valutazione: una scelta irreversibile. – 3. Problemi relativi al metodo di valutazione della ricerca giuridica.

1. Rischi di distorsione derivanti dalla valutazione della ricerca

Le procedure di valutazione avviate e che si vanno avviando (talvolta disordinatamente) in una griglia sistemica che comprende centro e periferia, Ministero, Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) e singoli Atenei (e al contempo altre sedi, che vanno da progetti europei a dimensioni locali e interne alle università) possono incidere sulla ricerca, fino a determinare le scelte del ricercatore, quindi irrompendo nella sua sfera di libertà, formalmente tutelata dall'art. 33 Cost., e intersecando l'autonomia "ordinamentale" delle istituzioni di alta cultura, garantita dallo stesso articolo della Carta costituzionale.

Invero, l'ambiente nel quale lo studioso accademico si muove da sempre induce comportamenti strategici, ma anche tatticismi, che connotano tanti dei percorsi nostri e dei nostri maggiori. Basti pensare in generale, nelle discipline dell'area 12, alla rilevanza (meglio: necessità, salvo casi sporadici) della monografia come momento di attestazione di maturazione scientifica, prima per la libera docenza, poi per i concorsi delle diverse fasce, ma anche all'opportunità di studiare, in un certo momento, taluni argomenti orientati dalla leadership accademica dei diversi settori. Esempi (che in qualche caso designano addirittura stagioni di studi) non mancherebbero, a volerli enumerare.

Ovviamente anche i procedimenti valutativi possono produrre questo tipo di condizionamento: richiedere corrispondenza a parametri fissi per le pubblicazioni (in termini di generi letterari e/o di misure quantitative), idea che in sé corrisponde alla necessità di migliorare la ricerca, può invece in-

nescare meccanismi che distolgono il ricercatore dai suoi interessi, lo distraggono da percorsi virtuosi (potenzialmente migliori per lui stesso e per la scienza), incidendo così sulla bontà oggettiva della ricerca. Il sistema può anche indurre un inutile eccesso di pubblicazioni, anche nella forma della replicazione. Porto, sul punto, una piccola esperienza personale, maturata nella partecipazione a una Commissione per la ripartizione di fondi di ricerca nella mia Università, la Federico II di Napoli. Si tratta del problema della riproduzione, da parte di alcuni studiosi, dei medesimi saggi in più luoghi, al fine di ottenere, insieme con una maggiore visibilità, una migliore valutazione. Per esemplificare: Tizio scrive un articolo e poi lo pubblica (semai minimamente modificato¹) in luoghi diversi (riviste, onoranze, atti, miscellanee, ora anche siti web). La questione non è imporre il divieto di stampare un proprio contributo più volte, perché la variegata dislocazione (geografica, linguistica, disciplinare) può essere utile a raggiungere più pubblico, o a rendere velocemente disponibile un testo: la scienza può invecchiare rapidamente anche nei nostri settori (specie quelli più strettamente connessi con i tratti di penna del legislatore). Ma bisogna vigilare, perché non si valutino più volte gli stessi scritti. Cosa che potrebbe accadere (e forse già accade, in qualche caso), per conseguenza – come dicevo – di un sistema valutativo che premia il peso delle pagine come bene in sé e per sé. Chi deve vigilare? Si parta, ovviamente, dall'autocontrollo dei singoli studiosi, ma anche le comunità scientifiche possono svolgere un ruolo².

2. La cultura della valutazione: una scelta irreversibile

Il problema della necessità di forme di valutazione della ricerca anche nelle discipline umanistiche e sociali, oggi, non si può trascurare o minimizzare³. Esso è frutto di una profonda trasformazione nella sociologia della scienza. La visione alta dell'accademia e del suo funzionamento è ormai, malauguratamente, troppo spesso solo tale, una visione appunto. Il perversimento di alcune prassi universitarie tradizionali di tipo latamente nepoti-

¹ Mi sia consentita una battuta: quando nulla muta, se non il titolo, il sospetto dell'intenzione fraudolenta si rafforza.

² Sul compito delle nostre rappresentanze informali nell'ambito della valutazione tornerò più avanti.

³ Mie più distese riflessioni sul tema si possono leggere in *Appunti in tema di valutazione: criteri per le riviste nell'ambito delle scienze giuridiche*, in *Index. International Survey of Roman Law* 39 (2011) 593 ss.

stico (il che può significare anche favorire a ogni costo il proprio allievo, pure di fronte a soggetti migliori di lui) ha avuto ricadute esponenziali nell'opinione pubblica, nella politica, oramai anche formalmente nella legislazione. Il funzionamento delle commissioni di concorso e delle direzioni di riviste e collane della nostra area non è, in generale, comparabile con quanto avveniva in una più o meno mitica età dell'oro. I risultati (condizionati fortemente dal degrado dell'istruzione scolastica, dall'esplosione dell'università di massa e dalla sciagurata plurilocalizzazione selvaggia delle sedi) sono sotto gli occhi di tutti. Il livello medio della produzione scientifica diviene, in questo contesto, una condizione giustificativa del sistema.

L'erosione della sua credibilità è un dato con il quale il ceto accademico deve ormai fare i conti. Come in altri ambiti, la proceduralizzazione diviene lo strumento di rassicurazione per favorire una buona prassi. Naturalmente non mancano (anzi abbondano) gli eccessi. Nei concorsi subiamo griglie strettissime predeterminate normativamente (dalle disposizioni di legge ai bandi dei singoli Atenei), che servono da una parte a limitare la discrezionalità delle commissioni, dall'altra a prevenire la via dei ricorsi giurisdizionali. Anche in questo campo ci troviamo di fronte a una giuridicizzazione (a livelli normativi diversi) di canoni di natura deontologica. Evidentemente, siccome l'etica non ce la fa più a sostenere comportamenti comunemente accettati, viene surrogata dal diritto: *corruptissima re publica plurimae leges*⁴.

Intanto anche la sociologia dell'accademia si sta trasformando. È abbastanza chiaro (riflettendo in termini molto generali e con le dovute eccezioni) che rispetto a una generazione la quale sta compiendo gli ultimi passi del proprio magistero universitario, tendenzialmente restia alla cultura della valutazione, ne emerge, anche nell'area giuridica (che spesso paga i suoi innati conservatorismi), una nuova, molto più aperta, per una serie di condizionamenti che sono funzione in primo luogo di una cultura diversa fin dalla fase della formazione e dell'inizio dell'attività di ricerca e insegnamento. Di conseguenza, nel discorso sulla valutazione dei risultati della ricerca si passa da posizioni per così dire aristocratiche, che ancora la contrastano *radicitus* (con ragionamenti talvolta anche condivisibili in via teorica), a estremismi che si accontentano di regole procedurali, meglio (come si è visto) se dettagliatissime.

L'apertura a questa cultura della valutazione (che ovviamente si può declinare e si declina in modi anche molto diversi tra loro) appare oggi una

⁴ Tac. *annales* 3.27.3.

sceita irreversibile, da governare saggiamente, con responsabilità e lungimiranza, perché ne va di mezzo il futuro scientifico delle nostre discipline. Invero la questione non è così drammatica come da qualcuno viene rappresentata. Faccio un solo esempio. Molto autorevolmente Giuseppe Galasso⁵, storico e accademico dei Lincei, si è di recente opposto all'idea di una gradazione delle riviste scientifiche sulla base di parametri predefiniti. Ma, nell'argomentare, lo stesso Galasso ha notato l'influenza, il prestigio, il rango, universalmente riconosciuto a una notissima rivista francese, le *Annales*⁶. Rifiutando in teoria la pagella per i periodici scientifici, Galasso ha dato in pratica il voto a una specifica rivista. Il che mostra come classifiche dei luoghi di pubblicazione della nostra produzione già esistono nell'opinione degli studiosi, si tratta solo della necessità di formalizzarle con trasparenza e seguendo il consenso delle comunità di riferimento.

3. La valutazione della ricerca giuridica: un problema di metodo

Il problema è prima di tutto di metodo. Arrivando in ritardo, le scienze giuridiche (ma il discorso, con qualche aggiustamento, si può facilmente allargare a molti ambiti delle cd. scienze umane e sociali) si trovano di fronte a dei parametri valutativi sviluppatisi in contesti epistemologici molto diversi dal loro. Si parla, sottolineandone la diversità rispetto alle discipline umanistiche o sociali, di "scienze dure": in esse le citazioni hanno un valore completamente diverso rispetto a quello, molto complesso, che esse assumono nei nostri campi. L'uso, che è molto più mirato e dunque selettivo, favorisce (ha favorito) l'ideazione e la diffusione di una serie di strumenti valutativi di tipo essenzialmente bibliometrico o quantitativo (*IF*, *H number* e così via), che nelle nostre discipline non avrebbero (non possono avere) lo stesso senso. L'odierna egemonia di queste scienze nell'ambito più generale della ricerca (giustificato da motivi intuitivamente chiari nel XXI secolo, dei quali in questa sede non si può neppure far cenno) produce spinte all'adeguamento a quei parametri di valutazione.

⁵ Nell'articolo *Inaffidabile la pagella per le riviste*, in *Corriere della sera*, 12.5.2011, p. 47, che abbiamo voluto ripubblicare, con il titolo *Pagelle per le riviste?*, in *Index. International Survey of Roman Law* 39 (2011) 606 s., come contributo al confronto sul tema.

⁶ Sul ruolo di questo periodico (il suggerimento non è ovviamente diretto agli storici) si v. almeno P. Burke, *Una rivoluzione storiografica. La scuola delle 'Annales'* (trad. it. Roma-Bari 2007).

la valutazione della ricerca giuridica

L'area 12, grazie all'opera del Tavolo attivo dal settembre 2009, e invero anche sulla base del lavoro congiunto di un pool di riviste romanistiche che sul problema aveva iniziato a discutere nel 2008, presso il "Consorzio Interuniversitario Gérard Boulvert", producendo i primi risultati pubblicati nel maggio 2009⁷, si è mossa tra le prime, indirizzandosi verso criteri di *peer-review* e di accreditamento di riviste e collane in conformità di parametri predeterminati e approvati dalle comunità scientifiche. Un risultato di estrema importanza è costituito dall'Indice delle riviste giuridiche italiane, un sistema di catalogazione per fasce, che si deve al Tavolo, condiviso dalle società e associazioni disciplinari comprensive di tutti i settori dell'area.

Il coinvolgimento delle rappresentanze informali delle discipline ne definisce un ruolo *bottom-up*, che in fondo (con i limiti tradizionalmente vigenti, più sopra accennati) garantisce libertà e autonomia: solo i contesti scientifici sono in grado di valutare i "prodotti" della ricerca (terminologia disdicevole, non solo esteticamente, ma oggi diffusa e perciò efficace). Nell'esperienza fatta nel Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), in una serie di incontri di un gruppo di esperti (al quale ho partecipato, anche come estensore del documento finale⁸), svolti sotto la presidenza di Luigi Labruna su invito del Consiglio Scientifico Generale, sui criteri di valutazione delle attività di ricerca in campo umanistico, tra l'ottobre del 2009 e il febbraio 2010, il coinvolgimento di rappresentanti dei "saperi", per l'elaborazione di criteri valutativi, ha avuto un importante successo, sottolineato di recente da Tullio Gregory (illustre storico della filosofia, anch'egli socio dell'Accademia dei Lincei), certo non tenero nei confronti del colonialismo scienziato in tema di valutazione⁹. Il risultato è consistito nella differenziazione degli schemi concorsuali del CNR delle diverse discipline, denotando quelli delle scienze umane e sociali con criteri non bibliometrici¹⁰.

Il problema è come i settori, le discipline, le società, gli studiosi possano entrare nei processi decisionali per l'elaborazione dei criteri. Come il Gruppo di lavoro attivato presso il CNR nel 2009/2010, anche il lavoro fatto dal Tavolo è utilissimo, fondamentale per le scienze giuridiche. Ma

⁷ Cfr. il documento comune del "Comitato di autocertificazione delle riviste romanistiche" pubblicato in *Index. International Survey of Roman Law* 38 (2010) 583 ss.

⁸ Presentato al CUN, su invito del Presidente prof. Andrea Lenzi, il 13.1.2010.

⁹ T. Gregory, *Con questi criteri di valutazione la ricerca perde fiducia in se stessa*, in *Corriere della sera*, 10.9.2011, p. 58.

¹⁰ Il documento, approvato dal Consiglio di Amministrazione del CNR con delibera 128/2010 (verb. 135), si può facilmente leggere in *Index. International Survey of Roman Law* 38 (2010) 585 ss.

come farlo proficuamente interagire, al di là dell'autonomia privata e quindi di sistemi di autoregolamentazione (a diversi livelli), con le "regole", con il procedimento che conduce dal *ius condendum* al *ius conditum*? Una risposta viene – a mio giudizio – proprio dall'incontro odierno. La rappresentanza informale delle società scientifiche può incanalarsi nella rappresentanza formale delle autonomie universitarie che la legge demanda al Consiglio Universitario Nazionale (CUN)¹¹. La presenza qui oggi di membri dell'ANVUR, del suo Presidente in primo luogo, mi sembra un segnale estremamente positivo. Il CUN, interpretando le necessità dei nostri settori, ci apre a quel dialogo necessario per una nuova cultura della valutazione nelle scienze umane e sociali.

Di molte questioni in questo seminario si è disquisito. In particolare del documento dell'ANVUR 1/2001 su "Criteri e parametri di valutazione dei candidati e dei commissari dell'abilitazione scientifica nazionale", approvato dal Consiglio Direttivo dell'Agenzia il 22.6.2011.

Sul dibattito che il documento ha sollevato, vorrei fare solo una breve, puntuale, considerazione, sulla questione (assai discussa) del rapporto tra ricerca nazionale e internazionale, che emerge a proposito delle aree CUN da 10 a 14. Allo scopo infatti di migliorare l'indicatore "numero di pubblicazioni", finalizzato alla candidatura all'abilitazione, ma anche all'inserimento dei professori ordinari negli elenchi dei candidati commissari, è stata infatti prevista una discriminazione tra opere (monografie e articoli) pubblicate da editori nazionali e internazionali, prevedendo un "peso" diverso, maggiore per le pubblicazioni internazionali (punti 5.2, 6.2, cfr. punto 8).

A mio giudizio bisogna interpretare, altrimenti si rischia di autointrappolarsi in giudizi come quello espresso da Galli della Loggia in un editoriale ancora del *Corriere*¹². La differenza non può essere tra case editrici italiane ed estere, il che chiaramente porterebbe a svalutare *in toto* la nostra editoria scientifica, che ha invece punte di eccellenza che superano i confini nazionali. Sminuendo così, di conseguenza, tutti quanti (come i giuristi, in assoluta prevalenza) pubblicano solitamente con editori nostrani. Piuttosto si dovrebbe intendere, rispettando in pieno la semantica di questi qualificativi, che vi sono degli editori che hanno un livello internazionale (per diffusione) e altri che – invece – limitano la loro distribuzione all'area, appunto, nazionale. La questione è: se in Francia (Cina o Stati Uniti, non importa) si vuole apprendere una nozione o si vuole affrontare seriamente

¹¹ Art. 1 L. 18/2006.

¹² E. Galli della Loggia, *Interesse generale: una virtù perduta*, in *Corriere della sera*, 17.7.2011, p. 1 e 24.

(cioè scientificamente) un problema del diritto italiano, quale dottrina si leggerà? L'articolo divulgativo e semplificato comparso in inglese in una rivista straniera, o il saggio denso e profondo stampato in Italia (in una rivista e per un editore tradizionalmente significativi per la disciplina)?

Ovviamente sono (per la più gran parte) gli autori a fare gli editori, e non viceversa. In senso contrario funziona solo una regola che sostanzialmente è (o dovrebbe essere, in vere condizioni di mercato) economica, cioè l'editore pubblica un determinato autore (e non un altro), perché pensa di averne un determinato ricavo.

Guardiamo ora al perché la differenza (almeno nelle nostre materie) non può consistere nell'alternativa italiano/straniero. Nelle discipline giuridiche, soprattutto in quelle del cd. diritto positivo, c'è un collegamento (e dovrebbe essere stretto) tra riflessione accademica e prassi del diritto. L'implicazione è che il giurista accademico deve scrivere per farsi comprendere con facilità ed efficacia anche dal giudice, dall'avvocato, dal notaio, dal funzionario. E non solo in virtù della diffusione di un sapere giuridico alto, ma anche per motivi pratici. Il surplus d'impegno e quindi di valore che si prevede nel citato Documento ANVUR per chi scriva all'estero e in lingua straniera non ha, in questo ambito, nessuna ragione d'essere. In molti casi si scriverebbe per non essere letti. Non possiamo immaginarci, ad esempio, un penalista che pubblichi in tedesco (come certamente molti colleghi di quel settore potrebbero fare, e in qualche caso miratamente fanno) per farsi intendere nella *disputatio fori* alla quale il suo scritto, alla fine, è anche dedicato. Guai a recidere ulteriormente il nesso tra cultura e prassi giuridica: il rischio è il volgarismo, che, tra l'altro, attenta alla certezza del diritto. Del resto l'applicazione in questo senso della distinzione potrebbe portare a risultati paradossali: esistono vari casi (ne conosco in particolare nelle discipline storiche) di libri italiani pubblicati all'estero perché in Italia non raggiungevano il livello minimo richiesto dall'accademia. Si tratta di sistemi pay per publish, insomma. Oggi quei libri, applicando in modo distorto la differenza tra editore "nazionale" e "internazionale", varrebbero più delle monografie stampate in Italia, solo per quella – quasi fraudolenta – delocalizzazione. Tra l'altro bisogna riconoscere che in alcune discipline l'Italia non ha concorrenti scientifici all'estero. Una di queste è il diritto positivo italiano, nelle sue diverse articolazioni. Fermo restando che si deve competere, per il livello, alla pari dei consimili contesti disciplinari dei Paesi stranieri dove la ricerca è più avanzata, in Italia il diritto nazionale si studia meglio e più approfonditamente che all'estero per un semplice motivo, che è connesso, oltre che con la peculiare tradizione, con la peculiare pratica: le due prospettive sono del tutto congiunte. Se oggi si vuole studiare al top la disciplina X si va nel

posto Y.Y è l'Italia se X è il diritto italiano: non c'è scampo¹³. Questo non significa affatto che il giuspositivista italiano (è sempre solo un esempio) non debba confrontarsi con la dottrina internazionale, anzi deve farlo. E possiamo con serenità dire che a un certo livello, ormai, lo fa.

In sintesi: ho posto, volutamente, casi al limite del paradosso, convinto del fatto che il problema abbia una portata affatto generale. La pubblicazione in lingua straniera o presso editore straniero non è condizione sufficiente (in molte discipline neanche necessaria) di rilevanza internazionale. Il criterio va dunque ragionevolmente utilizzato, proprio ai fini della realizzazione dell'internazionalizzazione della ricerca (quella vera, seria) prevista ora come obiettivo sempre più importante per il nostro sistema universitario dalla L. 240/2010. Non vorrei maturassero nelle frange più estrose della comunità scientifica nuovi stratagemmi, come pubblicare in lingua straniera o all'estero in settori ove sono dominanti l'italiano e l'editoria nazionale, per modificare la mediana prevista dall'ANVUR al fine della partecipazione concorsuale (come candidato e come commissario).

Il discorso è, in parte, diverso per il romanista, lo storico del diritto medievale e moderno, l'internazionalista, il filosofo del diritto, il comparatista, che per lo specifico statuto delle loro discipline hanno da sempre un pubblico europeo e talvolta (come accade, tra l'altro, proprio per il diritto romano) mondiale, e si muovono normalmente, con le loro pubblicazioni, in contesti anche linguistici più ampi rispetto a quello nazionale. Sono tutte cose notissime all'interno dell'area 12, che però in questa fase dobbiamo sforzarci di comunicare a quanti non ci conoscono.

La digressione su questo punto (che a mio parere è molto rilevante) vuole mostrare un principio: non si possono consegnare i criteri di valutazione (o la loro interpretazione) a soggetti posti al di fuori delle comunità scientifiche di riferimento¹⁴. Esse (le associazioni disciplinari, i pool di riviste, i gruppi di ricercatori) devono essere coinvolte nell'elaborazione di soluzioni adeguate e nei processi decisionali che le sanciscono. Il nesso – come si è detto – può essere la collaborazione con il CUN, che da una parte legittima tutti noi attraverso la sua funzione formale di rappresentanza, dall'altra può acquistare forza politica come interlocutore del Ministero e del-

¹³ Il Documento ANVUR 2/2011 (approvato dal Consiglio Direttivo il 25.7.2011), che, rispetto al Documento 1/2011, contiene “commenti, osservazioni critiche e proposte di soluzione”, riconosce alcuni di questi punti, specie *sub* 3.6, e propone risposte interessanti, ma non tutte invero condivisibili.

¹⁴ Per quanto mi riguarda: giammai, poi, per fini commerciali, come avviene con il coinvolgimento di attori privati che lavorano – ma come? – a pagamento.

la valutazione della ricerca giuridica

l'ANVUR su questi temi proprio in virtù della sua vicinanza effettiva con la collettività degli studiosi.

Abstract

This article questions whether assessment of legal research should be based on legally binding criteria and predefined grids, and on the specific relevance that is commonly given to monographs as proof of scientific maturity. The latter, in particular, is a sort of self-control for each individual researcher.

By contrast, it is necessary to foster cooperation among ANVUR and CUN members, and scientific communities in order to achieve a truly efficient evaluation system.

FRANCESCO RICCOBONO

CORREGGERE LA ROTTA DELLA VALUTAZIONE DELLA RICERCA GIURIDICA

SOMMARIO: 1. Necessarie correzioni di rotta. – 2. Questioni relative all'internazionalizzazione della ricerca giuridica. – 3. Dubbi sulla strada intrapresa.

1. Necessarie correzioni di rotta

La Società Italiana di Filosofia del diritto ha più volte manifestato la propria perplessità sui criteri e parametri indicati nei vari testi e documenti normativi in elaborazione presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e presso l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) in materia di valutazione dei candidati e degli aspiranti commissari per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari. In particolare, in data 8 luglio 2011, a proposito dei *Criteri e parametri di valutazione dei candidati e dei commissari dell'abilitazione scientifica nazionale* approvati dal Consiglio Direttivo dell'ANVUR il 22 giugno 2011, ha rilevato «l'impossibilità di ricondurre la valutazione nelle discipline giuridiche a parametri quantitativi, formali e svalutativi della produzione scientifica in lingua italiana» e ha richiesto «che si proceda per la valutazione nelle materie giuridiche all'elaborazione di criteri autonomi che rispettino la peculiarità e l'unitarietà del sapere del giurista, tanto nei ruoli accademici quanto nei ruoli istituzionali». I membri della Società si sono, poi, fortemente impegnati, nelle singole sedi accademiche, per difendere questo punto di vista nelle varie Commissioni Scientifiche di Ateneo e Commissioni Scientifiche d'Area.

Entrando nel merito della questione, la Società Italiana di Filosofia del diritto auspica che siano apportate, nei vari testi e documenti normativi in elaborazione, opportune correzioni miranti a:

- un'eguale considerazione di tutte le lingue della tradizione giuridica europea;
- un'eliminazione d'ogni limite alla presentazione dei titoli dei candidati, al fine di poterne apprezzare l'intera produzione scientifica e meglio delineare la personalità scientifica del candidato;

- una adeguata considerazione dei lavori manualistici e delle voci enciclopediche, spesso non comprimibili sotto l'etichetta di mera opera di divulgazione ma esprimenti una originale e innovativa ricostruzione della materia;

- una definizione non solamente quantitativa del genere "monografia" e, parimenti, una differenziata considerazione di lavori monografici importanti;

- una adeguata considerazione delle relazioni negli atti di convegni internazionali o ufficiali della disciplina, dato il significato di ampio riconoscimento disciplinare contenuto nell'invito a tenere tali relazioni;

- una adeguata considerazione della cura di fonti, di edizioni critiche e della traduzione e cura di classici, attività spesso di grande complessità e sicuro prestigio (su questo punto si concorda pienamente con il contenuto della lettera inviata, il 15 luglio 2011, dalla Associazione degli Italianisti Italiani e dalla Società Italiana per lo Studio della Storia Contemporanea all'on. Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, all'ANVUR e, per conoscenza, alla CRUI e ai Comitati 10 e 11 del CUN).

Eguale, la Società Italiana di Filosofia del Diritto auspica ancora che, per una generale credibilità del sistema della valutazione, si debba almeno:

- pervenire ad una definizione di "editore internazionale";

- pervenire ad una classificazione delle riviste nazionali ed internazionali accettata dalle singole comunità scientifiche nazionali, non soggetta ai discutibili criteri delle banche dati oggi operanti.

2. Questioni relative all'internazionalizzazione della ricerca giuridica

Questi ultimi due punti portano a qualche necessaria riflessione in tema di "internazionalizzazione", tanto sul versante della ricerca quanto su quello della pubblicazione dei risultati della ricerca. Gli studiosi di filosofia del diritto sono, per tradizione e necessità, portati ad un confronto con gli ambienti internazionali. I maggiori filosofi e teorici del diritto dell'Ottocento e del Novecento non sono stati italiani e ciò conduce i giovani studiosi a dover utilizzare lingue diverse dalla nostra, per accedere seriamente ai testi e alle bibliografie fondamentali. Un'anagrafe dei giovani studiosi di filosofia del diritto mostrerebbe un alto grado di internazionalizzazione e di apprezzamento internazionale della loro attività. Ma anche gli studiosi maturi si segnalano in questa direzione. È italiana, infatti, presso l'Università di

Bologna, l'eccezionale iniziativa di un trattato di *legal philosophy and general jurisprudence* che trova impegnati assieme autori italiani e stranieri nella ricostruzione particolareggiata della storia della filosofia del diritto nelle esperienze di *common law* e in quelle continentali. Questa vocazione alla internazionalizzazione è vissuta però, dai filosofi del diritto con naturalezza, senza costituire un merito particolare, come una dote necessaria per l'esercizio del mestiere. Essendo dote comune non costituisce, perciò, una discriminante nella scelta del campo di ricerca. Non si prefigura, cioè, un maggior valore del campo di ricerca su una corrente dottrinarie straniera verso il campo di ricerca su una corrente dottrinarie italiana, situazione che si verrebbe probabilmente a creare seguendo i criteri e i parametri indicati nei suddetti documenti normativi, poiché la formazione dello studioso di filosofia del diritto è, comunque e necessariamente, se vuole essere di buona qualità, non ristretta ad un ambito culturale interno.

Dovendo, invece, conquistare un'accoglienza in riviste e collane straniere, ci troveremmo di fronte a una discriminazione originaria dei campi di ricerca, limitati a quelli attualmente più in voga o coltivati da determinati indirizzi dottrinali egemoni nelle poche sedi di pubblicazione internazionale a disposizione. Avrei molti dubbi, ad esempio, che un serio studio sull'illuminismo giuridico italiano o sull'istituzionalismo romaniano possa riscuotere qualche interesse su riviste di oltreoceano. Forse in una forma assai semplificata e divulgativa. Credo che questo sia il maggior pericolo dell'internazionalizzazione proposta, che essa non voglia dire concreto aiuto ai nostri giovani studiosi per inserirsi in un ambiente culturale internazionale attraverso rapporti consolidati tra istituzioni italiane e istituzioni internazionali, ma si risolva in una subdola e superficiale prevalutazione del campo di ricerca da coltivare, con una evidente ferita del diritto costituzionale di libertà di ricerca. O, quanto meno, ritengo sussista il problema di dover garantire una valutazione non pregiudicata dalla scelta dell'oggetto della ricerca scientifica.

3. Dubbi sulla strada intrapresa

Nei testi e documenti normativi esaminati, ricorre l'espressione «incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario». Mi chiedo se la strada intrapresa sia quella giusta. Io vedo solo lunghe e farraginose procedure di valutazione, con grande dispendio di energie da parte di tutte le componenti del sistema universitario, e vedo nettamente un tentativo burocratico di predeterminazione dei binari della ricerca scientifica. Non vedo,

invece, alcun aiuto alla ricerca, caricata sempre dagli oneri impropri di sop-
perire alle carenze delle risorse per il normale svolgimento della vita uni-
versitaria, e costretta in procedure spesso incomprensibili. Non credo che
questo sistema di valutazione possa fornire stimoli alla ricerca dei giovani
studiosi quanto un mortificante modello con cui “fare i conti” per il rico-
noscimento del proprio lavoro intellettuale. Forse, come è stato giustamente
detto, la comunità universitaria deve rifiutare di essere “oggetto” della ri-
forma universitaria, per riproporsi come “soggetto”, capace di determinare
il proprio destino.

Abstract

*The Italian Society for Legal Philosophy has expressed its doubts on the
assessment grids established by “Table of associations”. Evaluation of scholars in legal
science should be based on autonomous criteria respecting the peculiarities of the jurists’
knowledge.*

SALVATORE SICA

UN APPROCCIO EQUILIBRATO IN TEMA DI VALUTAZIONE DELLA RICERCA GIURIDICA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Valutazione sì o valutazione no? – 3. Oggettività dei criteri di contenuto o di contenente?

1. Premessa

Il tema della valutazione richiede un approccio equilibrato; occorre infatti difendersi sia dalla tentazione del rifiuto dei nuovi modelli, sia da quella contrapposta dell'esaltazione acritica di ogni innovazione, per il solo fatto che sia tale.

Va, pertanto, segnalato come le comunità accademiche dell'Area 12 abbiano sin qui tenuto fede ad una simile impostazione, coniugando, con il lavoro del c.d. "*Tavolo delle Associazioni*", l'apertura alle novità dei modelli con la necessaria salvaguardia delle specificità disciplinari.

Quanto a quest'ultimo aspetto, anzi, è bene sgomberare il campo da possibili censure di "corporativismo": se non corrisponde alla realtà la rappresentazione dei giuristi come "intolleranti" nei confronti della valutazione ed arroccati nella prospettiva dell'assoluta "autoreferenzialità", è pur vero, tuttavia, che la ricerca di standard oggettivi non può spingersi sino all'annullamento del *proprium* metodologico, contenutistico, di circolazione e così via di ciascuna disciplina. Il che, ad ogni modo, non deve ingenerare equivoci e consentire speculazioni: i giuristi sono come – e per certi versi più di – altri studiosi interessati a prevenire situazioni che la stagione delle valutazioni comparative su base locale, in special modo, ha favorito; situazioni in cui candidati, magari universalmente riconosciuti di valore, siano stati giudicati (per di più negativamente) da commissari da anni improduttivi – almeno quantitativamente – sul piano scientifico ed accademico!

Con questa premessa di taglio, per dir così, politico-culturale, è possibile tentare di fornire una serie di risposte agli altrettanti quesiti che le novità normative in materia propongono e che, per brevità, si riportano, di seguito, in forma quasi schematica.

2. Valutazione sì o valutazione no?

Ritengo che nessuno più si interroghi su tale aspetto, nonostante qualche resistenza residua; ciò non foss'altro perché, in quanto giuristi, siamo consapevoli che le norme si discutono *de jure condendo* e, poi, al più, si “orientano” interpretativamente, se ne auspica la modifica o perfino l’abolizione, ma non se ne può ignorare l’esistenza cogente.

Il quesito può sembrare retorico e contenere in sé la risposta. Nondimeno ha fatto bene qualcuno, autorevolmente, a ricordare che il campo va immediatamente sgomberato dall’idea che la valutazione attenga al contenuto della ricerca: sarebbe inammissibile sul piano storico, culturale e, in un’ottica ordinamentale, perfino sul versante costituzionale.

Oggetto della valutazione non può che essere il “gradiente” della ricerca, ossia la misura di apprezzamento che è riservata agli esiti della ricerca nell’ambito di una comunità scientifica.

Anche in questo caso le risposte specifiche presuppongono una visione d’insieme. Non c’è dubbio che tale aspirazione sia in linea con l’auspicio di superamento della discrezionalità dei giudici e, nel nuovo sistema, “dei giudici dei giudici”, che non possono essere *legibus soluti*.

Ma le scienze umanistiche, nel complesso, e quelle giuridiche, in particolare, non possono (*rectius*, non debbono) arrendersi ad una deriva “quantitativa” o, peggio ancora, all’idea di una “pesatura” *tout court* della ricerca.

Ancor più chiaramente, ciò si risolve nel rifiuto di criteri “secchi” di *impact factor*, forse (o al più) compatibili con scienze “dure” o applicate e non con modelli di indagine suscettibili di ricadute molteplici e non necessariamente misurabili “qui e subito”.

È una prospettiva interessante, ma che va considerata con cautela. È sorto un ente di fatto, il *Tavolo delle Associazioni*. Se ne può suggerire una formalizzazione a condizione che non sia un fattore di sclerosi del sistema: non basta far parte del Tavolo perché ci sia garanzia di rappresentatività e, di contro, non basta costituire *ex novo* una associazione perché si venga legittimati a partecipare a processi paradecisionali sul tema. Occorre una “oggettiva” attitudine rappresentativa: numero di professori ordinari iscritti? Collegamenti Internazionali? Numero di presenze in comitati di referaggio degli iscritti?

È questa una riflessione da compiersi con urgenza.

3. Oggettività dei criteri di contenuto o di contenente?

In realtà, abbandonata ogni pretesa di standardizzazione del “contenuto scientifico di pregio”, del tutto inammissibile *ex se* ed in una logica di rispetto della libertà di ricerca, la garanzia di oggettività può derivare soltanto dalla predeterminazione del filtro di quantità. In questo senso va ribadita la scelta delle griglie quantitative, presente sia nei documenti dell’ Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), sia nel documento condiviso del Tavolo delle Associazioni.

Ma con un’avvertenza: le griglie – *rectius*, i filtri quantitativi di ammissibilità – , sia per i commissari che per i candidati, pur suscettibili di inevitabili verifiche periodiche, devono tuttavia avere una attitudine di vigenza nel medio-lungo periodo; se le griglie sono le “pre-regole”, non possono alterare, con la loro modificazione *ad nutum*, l’orizzonte dei processi selettivi, meno che meno di quelli in corso.

Il quadro delineato nel documento del Tavolo, imperniato sulla “*peer review*”, risulta convincente, ma va ulteriormente specificato, laddove, esaurita la fase transitoria, diventeranno “a regime” criteri quali referaggio (e relative modalità dello stesso), prestigio della collocazione editoriale e così via.

È poi indispensabile che, ferma restando la predeterminazione dei criteri, a ciascuna comunità scientifica venga riservato un margine (non discrezionale) di flessibilità: se in un settore è esperienza consolidata, ad esempio, il *call for papers* nei convegni, le pubblicazioni relative agli atti possano avere maggiore o minore pregio, in funzione dell’assolvimento di tale “requisito” di “ammissione” all’intervento al convegno.

I due temi sono oggettivamente, ma non necessariamente connessi. Per i comparatisti, ad esempio, la pubblicazione in lingua straniera (non soltanto inglese, è ovvio) è requisito preferenziale, ma non esclusivo.

La scelta linguistica non è automatico sinonimo di qualità; del pari, occorre intendersi sulla portata di “pubblicazione internazionale”: non è il luogo di pubblicazione a rendere *ipso facto* lo scritto “prestigioso”, ma le modalità di accreditamento della collocazione editoriale.

A titolo esemplificativo, poco importa che la rivista o la casa editrice sia francese, inglese, tedesca o spagnola, allorché essa non sia dotata di “equivalenti” meccanismi di filtro di ammissibilità alla pubblicazione.

Su tale punto si impone un supplemento di approfondimento, affidato alle singole comunità di studiosi, perché la transitorietà non può diventare “via di fuga” o di elusione.

È indispensabile stabilire un *dies a quo* certo per l’entrata in vigore delle nuove regole, ma va escluso un “esordio in corsa” delle stesse, incompatibile

con le storie personali di aspiranti commissari o candidati, consumatesi, in prevalenza, in contesti scientifici ed accademici differenti.

L'Associazione Italiana di Diritto Comparato esprime la propria convinta adesione al processo di riforma in atto, ha già svolto la sua parte e continuerà a farla.

Tuttavia, l'oggettività va coniugata con una flessibilità mai discrezionale; l'internazionalizzazione deve rifuggire da ogni forma di provincialismo; la misura della portata e del rilievo di una ricerca giuridica non potrà mai essere circoscritta a meccanismi esclusivamente quantitativi, la cui applicazione sia delegata, magari, a "soggetti misuratori privati"; ciò soprattutto in un'epoca in cui i sistemi di *rating* in sé mostrano limiti, insufficienze e destano diffuse perplessità.

Abstract

Assessments grids established by the "Table of associations", containing quantitative filters of eligibility, must be updated by periodic checks on the margins of flexibility but should not, at the same time, be amended ad nutum.

PROPOSTE

ANDREA LENZI E CARLA BARBATI

PER UN RIORDINO DEL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Il CUN nella trasformazione del sistema universitario: nuove regole e nuovi processi decisionali. – 2. Ciò che resta da fare: la “rete” degli organi ausiliari e le razionalizzazioni attese. – 3. Proposte per il CUN.

1. Il CUN nella trasformazione del sistema universitario: nuove regole e nuovi processi decisionali

Il Consiglio universitario nazionale (CUN) è uno dei sempre più numerosi apparati ausiliari che affiancano l'azione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Titolare di funzioni consultive e propositive che la legge attuale di disciplina (l. 16 gennaio 2006, n. 18) indirizza, ancora, al vertice politico più che all'apparato amministrativo, il CUN si confronta con le rilevanti innovazioni che vanno interessando il sistema universitario.

Molto è cambiato o sta cambiando. Agli atenei, alle comunità scientifiche e accademiche si chiede di conseguire nuovi obiettivi e rispondere a nuove esigenze, coerenti con i più ampi mutamenti dei contesti istituzionali e amministrativi. Il sistema universitario è perciò sottoposto a nuove regole, organizzative e funzionali, volte a incentivarne qualità ed efficienza. Molte di queste nuove regole derivano e, in prospettiva, deriveranno da processi decisionali, anch'essi, profondamente modificati.

Cambia il “quanto” si decide, con un significativo accrescersi della etero determinazione delle condizioni e delle modalità di esercizio dei compiti propri del sistema universitario. Cambia il che “cosa” si decide, con l'occupazione di spazi sensibili, prima lasciati alle scelte delle comunità scientifiche. Cambia il “come” e il “chi” decide, con l'entrata in scena di nuovi soggetti regolatori.

Mutamenti che non possono non reagire sul ruolo del CUN e sul contributo che esso può apportare ai processi decisionali cui è affidato il governo del settore.

Alcune modifiche già hanno investito le attribuzioni del CUN e si accingono a interessarne anche la composizione.

Diverse competenze sono state soppresse. Fra le altre: l'art. 10, c. 6, l. 30 dicembre 2010, n. 240, ha esplicitamente abrogato la disposizione dell'art. 3, l. n. 18/2006 che al CUN, e a un suo apposito collegio, assegnava un ruolo consultivo nell'ambito e ai fini dei procedimenti disciplinari a carico dei professori e dei ricercatori universitari. Verranno meno le competenze, già a oggi d'incerta titolarità, di cui all'art. 2, c. 4, l. n. 18/2006, ossia quelle concernenti il parere di legittimità sugli atti delle commissioni nelle procedure per il reclutamento dei professori e dei ricercatori. A seguito dell'abolizione del periodo di straordinario e di conferma, e dell'eliminazione delle procedure di ricostruzione di carriera, disposte dall'art. 8, c. 3, lett. a) e b), l. n. 240/2010, cesseranno le competenze in materia del CUN.

2. Ciò che resta da fare: la “rete” degli organi ausiliari e le razionalizzazioni attese

Non è, tuttavia, quanto viene meno a sollecitare una ridefinizione del ruolo e della collocazione dell'organo all'interno dei nuovi processi decisionali. In molti casi, quelle già soppresse o avviate ad esserlo, sono attribuzioni correlate a interventi non più coerenti con i criteri che devono guidare l'azione amministrativa statale nel settore, spesso asimmetriche alla composizione, alla natura e, soprattutto, alle potenzialità del CUN. A questi effetti, molte altre competenze, non ancora abrogate, e meno visibili, derivanti da normative risalenti anche al R.d. 31 agosto 1933, n. 1592, e alla prima sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, meriterebbero di essere assegnate solo a uffici burocratici amministrativi se non abolite, quantomeno al fine di eliminare dubbi interpretativi e difficoltà negli stessi interessati.

Ciò di cui si avverte la necessità è valutare quali attribuzioni, strumentali alle nuove regole di organizzazione e funzionamento di un sistema complesso, qual è quello universitario, possano o debbano essere riconosciute al CUN, nella composizione che, caso per caso, si riterrà più adeguata al loro esercizio e non per restituire competenze, quasi a colmare i vuoti che si sono determinati al venir meno di talune di esse. Se questo soltanto fosse, ben si potrebbe immaginare anche la soppressione di un organo, a fronte della riduzione dei suoi ambiti d'intervento, magari allocabili presso altri apparati.

Si tratta, semmai, di pensare alle esigenze di governo del nuovo sistema

per un riordino del cun

universitario, oggi, affidato al sovrapporsi, per aggiunta, di apparati vecchi e nuovi, a una stratificazione e concorrenza di competenze rispetto al medesimo processo decisionale, per effetto delle quali l'assunzione dei provvedimenti è calata in una rete di pareri e d'interventi tanto più avvolgente, e capace di compromettere i migliori esiti della decisione finale, quanto più mancano criteri circa il maggiore o minore rilievo che, ai diversi fini, si deve assegnare a ognuno di essi.

L'amministrazione, presso il centro statale, del sistema universitario attende, in sostanza, quelle razionalizzazioni organizzative e funzionali, anche degli apparati ausiliari, che devono essere effettuate non solo sulla base di valutazioni quantitative, attente alla loro numerosità, ma pure, e soprattutto, di valutazioni qualitative, dirette a considerarne composizione e natura, titolo di legittimazione a intervenire, poiché da questo dipende il significato e il rilievo dei contributi che i diversi organi, consultivi e propositivi, possono rendere.

Il governo del sistema universitario, d'altro canto, proprio perché sistema di autonomie, i cui diversi contenuti non possono affermarsi a detrimento l'uno dell'altro, richiede processi decisionali atti a garantirla nelle sue diverse valenze e sconsiglia soluzioni che siano di accorpamento di funzioni e competenze.

3. Proposte per il CUN

In questa prospettiva, si delinea la specificità del CUN, come unico organo elettivo, di rappresentanza della comunità scientifica e accademica nazionale, deputato a esprimerne le istanze presso il centro statale e, di conseguenza, strumento perché l'autonomia universitaria, nel suo contenuto più qualificante e ultimo, qual è l'autonomia della ricerca e della didattica, possa continuare ad affermarsi e a vivere, tramite una sede istituzionale capace di renderne pubblico il contributo alla definizione delle regole, favorendo, in tal modo, anche l'esercizio più responsabile di questa autonomia.

Di qui, l'opportunità che la riforma del sistema universitario offre per ripensare ruolo, attribuzioni e configurazione del CUN in un disegno che sia di distinzione delle competenze e dei contributi che i diversi soggetti possono arrecare, per la soddisfazione delle nuove esigenze di sistema e del sistema.

Alcune attribuzioni consultive e, ad alcuni effetti, propositive già gli appartengono e non possono che essere confermate. Fra queste, le competenze riferite a:

a) definizione e articolazione in settori o in aree delle discipline riconosciute dalla comunità scientifica nazionale;

b) passaggi di settori concorsuali o scientifico-disciplinari dei professori universitari;

c) definizione dei criteri e parametri per la valutazione preliminare dei candidati alla posizione di ricercatore a tempo determinato;

d) corrispondenze ed equipollenze, per i fini indicati dalle leggi, dei titoli di studio accademici, delle attività di ricerca e didattica di livello universitario, anche conseguiti o effettuati all'estero;

e) riconoscimento dei programmi di ricerca di alta qualificazione e definizione delle corrispondenze di posizioni accademiche conseguite all'estero, presupposti per le chiamate dirette;

f) individuazione degli obiettivi della programmazione universitaria.

Ma al CUN potrebbero essere assegnate altre attribuzioni, destinate a intervenire negli spazi sensibili dell'autonomia della ricerca e della didattica, occupati dalle nuove regole, come quelle funzionali alla:

a) fissazione dei criteri in base ai quali avverranno le procedure di accreditamento dei corsi, in un quadro di distinzione di competenze rispetto ad altri organi, investiti di altre attribuzioni;

b) definizione dei criteri e dei parametri per le valutazioni, sia dei commissari sia dei candidati, previste ai fini delle procedure di abilitazione scientifica nazionale;

c) individuazione dei criteri e dei parametri generali sulla base dei quali si effettueranno le valutazioni delle attività di ricerca, didattiche e gestionali dei docenti e dei ricercatori da parte degli atenei;

d) definizione dei criteri e dei parametri sulla base dei quali i soggetti accreditati istituiscono i corsi di dottorato, ne definiscono gli ambiti disciplinari, il relativo programma di studi, l'articolazione in curricula nonché gli obiettivi formativi.

Nuove attribuzioni potrebbero essergli altresì riconosciute, con riguardo a scelte che, per effetto dell'alternarsi di vuoti e pieni di autonomia, nell'attuale disciplina del sistema universitario, sono pressoché sottratti a qualsiasi regola

Il CUN potrebbe così intervenire per la:

a) determinazione dei requisiti e criteri per il rilascio dei titoli accademici anche congiuntamente con atenei stranieri, in una prospettiva di rafforzamento dei percorsi di internazionalizzazione;

b) fissazione dei criteri generali relativi agli ordinamenti di studio dei corsi di perfezionamento scientifico o di alta formazione permanente e ricorrente, successivi al conseguimento della laurea o della laurea specialistica.

per un riordino del cun

Il CUN, inoltre, può diventare, come si sta impegnando a essere, interlocutore del sistema delle autonomie territoriali con il quale già interagisce il sistema universitario, contribuendo all'integrazione delle politiche regionali con quelle statali di supporto e di incentivazione alla ricerca e alla formazione. Allo stesso modo, il CUN potrebbe contribuire, con pareri e proposte, al miglior coordinamento dei rapporti che il sistema universitario intrattiene anche con i privati e con le realtà economiche e produttive, facendosi interprete delle domande di ricerca che esse rivolgono, o possono essere aiutate a rivolgere, alle comunità scientifiche che quella ricerca offrono e producono.

Attribuzioni e competenze che potranno anche reagire sulla configurazione dell'organo o sui suoi criteri di funzionamento. Ma, questo segue. Come sempre, prima le funzioni.

Abstract

The Italian University System is now undergoing an extensive reform aimed at asking Universities and Academic and Scientific Communities to achieve new goals and meet new requirements. Quality and efficiency improvement relies on new rules, many of which arise from decision making processes deeply reformed themselves. It's changing how much and what has decided, how and who decides. New regulatory bodies are making their appearance.

These changes affect University System Governance at National level, involving also the role of the National University Council and the contributions it can give to decision making processes. The University System reforms offers, this way, the chance to rethink the competences and the structure of the National University Council as the only elected body representing Scientific Communities, as such entitled to express their needs at the National level.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

CARLA BARBATI è componente del Consiglio Universitario Nazionale e professore ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di Arti, mercati e patrimoni della cultura dell'Università IULM di Milano.

MASSIMO BRUTTI è professore ordinario di diritto romano presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza.

COSIMO CASCIONE è professore ordinario di diritto romano presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II.

GIACINTO DELLA CANANEA è professore ordinario di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Roma Tor Vergata.

FRANCESCO DENOZZA è professore ordinario di diritto commerciale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Milano.

RAFFAELE DI RAIMO è professore ordinario di diritto privato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Salento.

TOMMASO EDOARDO FROSINI è professore ordinario di diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

ANDREA LENZI è presidente del Consiglio Universitario Nazionale e professore ordinario di endocrinologia presso il Dipartimento di Medicina sperimentale dell'Università di Roma La Sapienza.

CESARE PINELLI è professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza.

FRANCESCO RICCOBONO è professore ordinario di filosofia del diritto presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Napoli Federico II.

ALDO SANDULLI è professore ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

SALVATORE SICA è professore ordinario di diritto privato comparato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Salerno.

ALDO TRAVI è professore ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

MUNUS SOMMARIO ANNO 2011

Saggi

GINEVRA CERRINA FERONI, <i>Il partenariato pubblico-privato nelle esperienze del Regno Unito e della Germania: alcune indicazioni per le prospettive di sviluppo dell'istituto nell'ordinamento italiano</i>	317
STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, <i>Quadrare il cerchio tra efficienza, qualità e accesso universale alla sanità. La riforma Tory del National Healthcare System inglese</i>	381
ANTONIO EMBID IRUJO, <i>El derecho de aguas nel siglo XXI</i>	287
GIUSEPPE MORBIDELLI, <i>Regolazione e concorrenza nel mercato energetico</i>	1
GIUSEPPE PIPERATA, <i>Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato</i>	33
SIMONE TORRICELLI, <i>Le diverse forme di garanzia dei servizi pubblici locali tra responsabilità, autonomia e potere</i>	69

Articoli

MONICA COCCONI, <i>L'equità del sistema di istruzione e le differenze territoriali nei risultati del servizio scolastico</i>	449
GIACINTO DELLA CANANEA, <i>Interpretazioni della Costituzione e valutazioni della ricerca: interrogativi e ipotesi</i>	633
GIACINTO DELLA CANANEA, <i>Per un nuovo assetto delle reti di servizi pubblici</i>	103
FRANCESCO DENOZZA, <i>La ricerca scientifica e le tecniche di valutazione</i>	589
TOMMASO EDOARDO FROSINI, <i>Il diritto costituzionale di accesso a Internet</i>	121
CARLO IBBA, <i>Tramonto delle partecipazioni pubbliche?</i>	427
FRANCESCO MARONE, <i>Società degli enti locali e articolo 41 della Costituzione: il comune è un imprenditore?</i>	159
SERGIO MAROTTA, <i>La depubblicizzazione dei servizi idrici. Dalla municipalizzazione all'obbligo di esternalizzazione</i>	177

sommario 2011

CARLO MARZUOLI, <i>Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei pubblici servizi locali</i>	143
FABIO MERUSI, <i>La tormentata vita della concorrenza nei servizi pubblici locali</i>	413
CESARE PINELLI, <i>Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica</i>	567
ALDO SANDULLI, <i>La rappresentanza dei saperi e delle discipline: il Consiglio Universitario Nazionale e la teoria del doppio centro</i>	599
ALDO TRAVI, <i>Organi consultivi e processi decisionali dopo la riforma universitaria</i>	623

Studi storici

GIULIANO FONDERICO, <i>La formazione dei monopoli municipali in Francia</i>	469
---	-----

Opinioni

ANDREA BOITANI, <i>Considerazioni economiche in tema di proprietà pubblica e privata nelle utilities</i>	515
MASSIMO BRUTTI, <i>Per una valutazione concordata e consapevole della ricerca giuridica</i>	651
COSIMO CASCIONE, <i>La valutazione della ricerca giuridica: un problema di metodo</i>	657
STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, <i>La nuova disciplina del reclutamento dei professori universitari alla luce della riforma del sistema universitario</i>	211
GIACINTO DELLA CANANEA, <i>La politica della ricerca: le prospettive per l'area giuridica</i>	199
RAFFAELE DI RAIMO, <i>La valutazione della ricerca e la rappresentanza dei saperi</i>	643
MARCO DUGATO, <i>Considerazioni giuridiche sul tema delle società a partecipazione pubblica ad uso dell'economista</i>	501
FRANCESCO RICCOBONO, <i>Correggere la rotta della valutazione della ricerca giuridica</i>	667
SALVATORE SICA, <i>Un approccio equilibrato in tema di valutazione della ricerca giuridica</i>	671
FRANCESCO VOLPE, <i>Profili d'incoerenza della nuova disciplina sul reclutamento dei professori universitari</i>	225

Proposte

ANDREA LENZI E CARLA BARBATI, *Per un riordino del Consiglio Universitario Nazionale*675

Commenti

VINCENZO COCOZZA, *Una nozione oggettiva di “rilevanza economica” per i servizi pubblici locali*, commento a Corte costituzionale, 3 novembre 2010, n. 325237

FULVIO CORTESE, *Sulla disciplina autorizzatoria per le stazioni radio base e sui poteri inibitori dell’ente locale*, commento a Tar Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 22 luglio 2010, n. 27906269

MARIA DE BENEDETTO, *La “giusta misura” della regolazione*, commento alla sentenza del Consiglio di Stato, sez.VI, 9 febbraio 2011, n. 876551

FABIO DI CRISTINA, *La contesa tra Stato e Regioni per il nucleare*, commento alle sentenze della Corte costituzionale, 9 giugno 2010, n. 215, 23 giugno 2010, n. 278, 3 novembre 2010, n. 331, 26 gennaio 2011, n. 33525

ALBERTO MASSERA, *La concessione di servizi: una questione di regime sempre aperta*, commento a Consiglio di Stato, sez.V, 22 luglio 2010, n. 4510245

Finito di stampare nel mese di marzo 2012
dalle *Arti Grafiche Solimene* - Napoli

