

La riforma dell'Anvur

di Alfredo Contieri

SOMMARIO: 1. Il contesto generale. – 2. Prime impressioni sulla riforma.

1. *Il contesto generale*

Da tempo si parla di sistema universitario, intendendo una pluralità di organismi che svolgono varie funzioni e le relazioni che tra essi intercorrono. Alla tradizionale rappresentazione di questo sistema a raggiera consistente in un centro ministeriale con tanti satelliti ruotanti attorno, costituiti dalle università statali e non, dalla riforma Gelmini in poi si è aggiunto un secondo nucleo centrale rappresentato dall'Anvur che ha assunto una consistenza e una rilevanza sempre maggiore. È di tutta evidenza che negli anni si è assistito ad un ridimensionamento progressivo del ruolo del Ministero e a una correlativa espansione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, definita da Carla Barbati il *nuovo baricentro* del sistema¹.

L'autonomia delle Università riconosciuta dall'art. 33 Cost., ma introdotta solo nel 1989 a ben 41 anni dalla Costituzione, è la proiezione sul piano istituzionale della libertà di insegnamento e di ricerca (come riconosciuto dalla Corte Costituzionale sin dalla sentenza n. 1017 del 1988) attraverso lo stretto collegamento tra il primo e il sesto comma dell'art. 33, venendo l'autonomia universitaria a porsi in diretta correlazione con la libertà di ricerca. Ma l'autonomia universitaria si è dovuta misurare con l'imposizione da parte del centro ministeriale di una disciplina che ha regolato nel dettaglio un modello organizzativo uniforme, uguale per tutte le università senza che si potesse tener conto delle

¹ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.* 2014, 344, a cui si deve, fra l'altro, il fondamentale studio *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino 2019. Sul ruolo sempre crescente dell'ANVUR, cfr. anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di Governance dell'Università italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente e diritto*, fasc. 4/2024, 14; sul sistema universitario in generale, si veda il volume collettaneo, A. MARRA, M. RAMAIOLI (a cura di) *Come cambia l'università*, Torino 2023.

differenze di dimensione, obiettivi, contesto territoriale di riferimento. Anche nella definizione degli ordinamenti didattici gli atenei hanno avuto spazi di autonomia molto limitati.

In realtà il processo di aziendalizzazione delle Università, oltre a rafforzare l'organo monocratico di vertice è stato accompagnato da fenomeni che sembrano inarrestabili, di iperregolamentazione e di burocratizzazione.

Abbiamo una disciplina alluvionale e confusa nella quale è difficile orientarsi, fatta di rinvii ad altre norme e fonti. Questa normativa complessa, oltre a mettere in discussione la certezza del diritto, rende necessari continui chiarimenti rivolti al centro sui tanti dubbi interpretativi. L'iperregolamentazione riduce gli spazi entro i quali può esercitarsi la autonomia delle università che, da principio fondante dell'ordinamento universitario, diventa *regola residuale*² come autonomia che può esercitarsi solo negli spazi lasciati liberi da una normativa centrale sempre più invasiva. Il fenomeno della iper regolamentazione è accentuato dalla necessità che alle tante nuove disposizioni devono seguire norme attuative che si sommano alle prime.

È una eteroregolamentazione che si impone nella sua uniformità alle diverse realtà universitarie, “*quasi a voler semplificare*” sono parole di Carla Barbati, “*in realtà negando la complessità di un sistema attraversato da importanti differenze interne ed esterne*”. “*Un modello perciò simmetrico a un centro statale debole che non sapendo o non potendo farsi governo della complessità si propone di bypassarla con l'uniformità delle tante regole pervasive e conformanti?*”³.

Una grande quantità di norme è prodotta anche dall'Anvur per la valutazione della qualità. Le tante disposizioni sulla valutazione della qualità devono ricondursi all'obiettivo di contenimento della spesa. L'ordinamento italiano si comincia a preoccupare della qualità nel momento stesso in cui provvede a ridurre in misura drastica le risorse destinate al settore⁴. La qualità diventa dunque il criterio in base al quale destinare le risorse, attraverso misure premiali che si aggiungono ai finanziamenti ordinari. Anche gli obblighi imposti dalla valutazione della qualità hanno limitato l'autonomia, sul presupposto che spazi troppo ampi di autonomia

² G. VESPERINI, *L'ANVUR nella “governance del sistema universitario”*, in *Gior. dir. amm.* 2017, 43.

³ C. BARBATI, *Il Governo del sistema universitario*, cit.

⁴ Sul punto si veda Documento Astrid, M. CAMELLI, F. MERLONI (a cura di) *Università e sistema della ricerca*, 57, in *www.astridonline.it*

possono alimentare gli aspetti patologici del sistema: numero eccessivo dei corsi di laurea, o delle sedi universitarie, reclutamento del personale, in passato localismo dei concorsi. Insomma è indubbio che l'introduzione della valutazione sia dovuta anche ad obiettivi di moralizzazione.

Qualunque aspetto del sistema universitario è oggi sottoposto a valutazione: l'attività didattica e scientifica dei docenti, i dipartimenti, i corsi di laurea, i dottorati, i master, le riviste, ecc. È evidente che anche la valutazione sia interna, sia esterna, comporta l'introduzione di nuove norme, sempre più complesse e capillari, l'uso di risorse e di personale appositamente dedicato che vengano sottratti alle attività principali delle università.

La funzione di valutazione per la sua pervasività è generalmente vista come un fastidioso onere burocratico. In teoria valutare non significa esercitare un controllo fiscale e censorio ma valorizzare l'eccellenza e il merito; la valutazione non dovrebbe essere intesa come potere per divenire partecipata e condivisa. In realtà la valutazione, da strumento è divenuto un fine in sé stessa poiché è diventata *l'elemento di governo del sistema*⁵: il sistema è governato dalla valutazione.

L'impatto sulla produzione scientifica è stato enorme, poiché spesso la pubblicazione è condizionata dalla necessità della valutazione (si pensi alla VQR); lo stesso prodotto è valutato da sistemi diversi (della rivista, della Commissione ASN, dei GeV, della VQR), spesso con esiti contraddittori.

In questo contesto di imponente eteroregolamentazione, che direzione ha seguito l'autonomia delle università?

In realtà pur in presenza di una massiccia eteroregolamentazione, il principio autonomistico si è sviluppato in una altrettanto cospicua autoregolamentazione che ha finito per burocratizzare ulteriormente l'attività amministrativa degli atenei vincolando le decisioni a procedure rigide. L'autonomia risulta svilita da procedure che spesso non garantiscono maggiore trasparenza e imparzialità delle scelte e nello stesso tempo si rivelano poco flessibili ai cambiamenti imposti dalle nuove esigenze formative. Spesso ogni nuova esigenza determina la necessità di normare una nuova procedura e quindi di approvare un nuovo regolamento⁶. Nel

⁵ C. BARBATI, *op. ult. cit.*, 344.

⁶ A. SANDULLI, *Autonomia "negata" e autonomia "abusata" nelle università*, in *Munus* n. 3 V-XIII, 2017.

mio Ateneo, la Federico II sul sito sono pubblicati più di 150 regolamenti vigenti (conto terzi, assegni di ricerca, elezioni delle rappresentanze studentesche, incarichi extraistituzionali, ecc.).

Oltretutto, ogniqualvolta si presenta la necessità di redigere un nuovo regolamento comincia una consultazione con gli altri atenei per confrontarsi sulle possibili soluzioni dei problemi che la regolazione pone (Bologna, Roma, Padova, Milano, Palermo, ecc.). Spesso quindi c'è un processo di emulazione e di omologazione nelle attività di regolazione, per cui i regolamenti tendono a somigliarsi.

2. *Prime impressioni sulla riforma*

In questo quadro generale si inserisce la riforma dell'Anvur, preceduta da uno studio di una Commissione di esperti che, tra le varie criticità individuate, aveva messo in luce, sia la proliferazione di obblighi procedurali e adempimenti formali, non proporzionata rispetto ai benefici attesi, sia la prevalenza di una logica valutativa incentrata sul controllo procedurale, piuttosto che sull'effettiva qualità scientifica e sull'impatto socio-economico dell'attività di ricerca.

La riforma è intervenuta attraverso la modifica del DPR 1° febbraio 2010 che fu adottato in applicazione della art. 2 comma 140 DL 262/2006, fonte primaria, che aveva rimesso a una fonte regolamentare la disciplina della struttura e del funzionamento dell'Anvur, secondo principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile oltre ai requisiti e le modalità di selezione dei componenti dell'organo direttivo⁷.

La relazione illustrativa al testo di riforma chiarisce che l'intervento è volto a *“rafforzare il ruolo tecnico istituzionale dell’Agenzia nell’ordinamento”*, con l'obiettivo di riallineare il *“funzionamento della stessa agli standard europei”* e per altro verso a *“delineare più compiutamente l'indipendenza, la trasparenza e l'efficienza dell'operato dell'Anvur, valorizzandone la*

⁷ Il nuovo testo è stato approvato con il D.P.R. 7.1.2026 n. 12, la cui entrata in vigore è prevista il 19.2.2026, *“Regolamento recante modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010 n. 76 concernente la struttura ed il funzionamento dell’Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)”*,

funzione tecnica valutativa nel rispetto dell'indirizzo politico dato dal Ministero dell'Università e della ricerca".

L'art. 2 del testo novellato, nel richiamare i principi appena ricordati aggiunge anche il principio di indipendenza, ma è proprio su questo aspetto che il nuovo testo risulta intrinsecamente contraddittorio, in quanto il nuovo assetto appare finalizzato a sottoporre l'Anvur a una maggiore subordinazione nei confronti del MUR, trasformandola da agenzia indipendente a terminale di raccordo tra Ministero e le Università.

È evidente che in un organismo valutativo la percezione di indipendenza è un elemento essenziale per la legittimazione e l'accettazione delle sue decisioni.

Il campo di azione dell'Anvur viene ampliato perché essa sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione non più solo delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, ma anche da ora in poi dalle istituzioni AFAM (di Alta Formazione Musicale e Coreutica).

Il campo di azione dell'Anvur viene ulteriormente ampliato, poiché possono essere valutate anche le università estere che lo richiedano dietro pagamento di un corrispettivo.

A sua volta, la stessa Agenzia è sottoposta a valutazione periodica da parte di comitati di esperti internazionali, nominati dal Ministero.

Il mutato ruolo del Ministero emerge all'art. 2 in cui si precisa che l'Anvur opera sulla base di un programma predisposto tenendo conto delle linee di indirizzo del Ministero, che successivamente lo approva.

Nella versione precedente era prevista solo l'approvazione ministeriale ma non il rispetto dell'indirizzo governativo.

Ancora, all'art. 4 oltre alla conferma della previgente previsione secondo la quale "*i risultati dell'attività di valutazione dell'Agenzia costituiscono criterio per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca*", si è aggiunto che è il Ministro a valutare l'allocazione di ulteriori specifici fondi premiali a strutture che hanno conseguito risultati particolarmente significativi.

Tale prerogativa, nel testo originario era riconosciuta all'Agenzia e non al Ministero.

Anche la valutazione della qualità della ricerca, che è il nucleo essenziale dell'attività dell'Anvur, può essere svolta solo sulla base di uno o più decreti del Ministro diretti a individuare le linee guida.

Ma è sulla nuova disciplina di nomina degli organi dell'Agencia che si hanno le conferme più evidenti dell'esistenza di un preciso disegno politico di sottomissione dell'Anvur al Ministero.

A cominciare dal Presidente, che è di diretta nomina ministeriale. Il Presidente, infatti non è più eletto dal Consiglio Direttivo. Il Ministro istituisce un Comitato di Selezione che individua una terna, al cui interno lo stesso Ministro propone il Presidente, che sarà formalmente nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, solo sentite, le competenti commissioni parlamentari.

Quindi il Ministro sceglie non solo il Presidente, ma anche coloro che dovranno selezionarlo.

Stessa previsione per gli altri 4 componenti del Consiglio Direttivo. Anche in questo caso il medesimo Comitato di Selezione sottopone al Ministro quattro terne di nomi, a cui seguirà la proposta del Ministro e la nomina con DPR.

Vi sono poi una serie di compiti che l'Anvur può svolgere solo su richiesta del Ministero.

È previsto all'art. 3 che l'Agencia valuta la qualità complessiva delle attività didattiche e di ricerca delle università e solo se richiesto dal Ministero, *di valorizzazione della conoscenza*, attività che appare vaga e di difficile definizione. Sempre nel medesimo articolo sono previste altre attività su richiesta del Ministero, quali la elaborazione e la proposta dei requisiti quantitativi e qualitativi e di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca ai fini della istituzione, fusione ovvero soppressioni di università o sedi distaccate o per l'attivazione, chiusura, accorpamento di corsi di studio, compresi master e dottorati. Ancora, l'Anvur valuta, sempre e solo su richiesta del Ministro, l'efficacia e l'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione.

Queste previsioni sono state criticate dal parere emesso sul Regolamento dalla Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, ove si è sottolineato che *“l'esigenza di assicurare il rispetto dell'indirizzo politico del MUR, quale Ministero vigilante, va temperata con la necessità di garantire l'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile all'ANVUR. Pertanto l'assoggettamento dell'ANVUR alla vigilanza del MUR non implica che il Ministro sia titolare di poteri di iniziativa in via esclusiva, il cui mancato esercizio possa precludere all'ANVUR di esercitare autonomamente le funzioni ad essa riconosciute dalla legge”*⁸.

⁸ Parere della sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato emesso nell'adunanza del 23 settembre 2025.

Dal quadro che ho delineato emerge con evidenza un ruolo non autonomo dell'Anvur, ma di strumento operativo, una sorta di ufficio esterno del Ministero nelle attività di valutazione, che sembrano finalizzate a realizzare logiche premiali nella distribuzione di risorse limitate, accentuando la disparità tra università in un contesto nel quale si è affermato un maggior controllo ministeriale.

Se, come si è detto all'inizio, il centro ministeriale ha da tempo neutralizzato l'autonomia delle università attraverso una iper regolamentazione omologante, in questa seconda fase è la volta dell'Anvur a vedere limitata la propria autonomia.