IL SISTEMA DELLA GOVERNANCE UNIVERSITARIA ITALIANA, TRA PRINCIPI COSTITUZIONALI E MUTAMENTI ISTITUZIONALI

MASSIMILIANO MALVICINI *

Sommario

1. Premessa. – 2. Il Ministero dell'Università e della Ricerca. – 3. Gli organi consultivi e ausiliari centrali. – 3.1. Il Consiglio Universitario Nazionale. – 3.2 Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari. – 3.3 Il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca. – 3.4. L'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della ricerca. – 4. Gli enti associativi dotati di competenze istituzionali. – 4.1 La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. – 4.2. Il Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie. – 5. Osservazioni conclusive.

Abstract

Focusing on the "macro" or "systemic" level of governance, this essay provides a detailed examination of the institutional architecture of the Italian higher education system. In particular, the analysis begins with the Italian Ministry of University and Research (MUR), tracing its historical evolution and complex organizational framework. It then proceeds to investigate the roles of central advisory and auxiliary bodies, such as the National University Council (CUN) and the National Council of University Students (CNSU). The study also encompasses institutions responsible for evaluation, including the National Agency for the Evaluation of the University System and Research (ANVUR) and the National Committee for the Evaluation of Research (CNVR), alongside associative bodies with some institutional functions, namely the Conference of Italian University Rectors (CRUI) and the Conference of General Directors of University Administrations (CODAU). By dissecting the functions and interplay of these actors, the essay highlights the critical issues within the current governance model and, ultimately, argues for a renewed discussion that reconciles the demands of centralized system coordination with the constitutional principle of autonomy.

Suggerimento di citazione

M. MALVICINI, *Il sistema della governance universitaria italiana, tra principi costituzionali e mutamenti istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 3/2025. Disponibile in: http://www.osservatoriosullefonti

* Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi del Piemonte Orientale. Contatto: massimiliano.malvicini@uniupo.it

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

1. Premessa

Nell'ambito delle ricerche concernenti il "sistema universitario" all'interno dell'ordinamento costituzionale repubblicano, l'approfondimento delle dinamiche che riguardano il livello "macro", anche definito come "sistemico"[1], ove agiscono le autorità di governo centrale (il più ampio, accanto agli altri due, vale a dire il livello *meso*, avente ad oggetto le singole istituzioni universitarie/enti di ricerca, e quello *micro*, relativo ai dipartimenti, agli istituti/centri intra-ateneo, alle *équipe* di ricerca, etc…), rappresenta un valido mezzo per indagare le forme e la distribuzione dell'autorità (nelle sue varie configurazioni: politica, amministrativa e "accademico-epistemica") all'interno di sistemi di istruzione superiore (*Higher Education* - HE) e, più in generale, nell'ambito dello Stato contemporaneo[2].

Peraltro, l'analisi dell'esperienza italiana risulta di particolare interesse perché riguarda un assetto che si articola mediante un complesso istituzionale eterogeneo, contraddistinto dalla presenza di soggetti di varia natura che concorrono – e non senza sollevare qualche profilo di criticità – all'implementazione delle principali politiche pubbliche in materia di insegnamento, ricerca non strumentale[3], trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze (cd. terza missione)[4].

Sulla base di queste premesse, mediante l'approccio proprio del Diritto costituzionale e pubblico, l'analisi si soffermerà sulle singole componenti della *governance* del sistema universitario italiano – a partire dalle strutture ministeriali – analizzando alcuni profili specifici: i) le fonti istitutive e l'attuale disciplina normativa; ii) l'assetto organizzativo-funzionale. Come vedremo, questo *modus operandi* consentirà di giungere ad alcuni rilievi di concernenti l'attuale assetto dei poteri e attribuzioni in materia di governo del "comparto" e, parallelamente, le prospettive di una sua riforma.

[1] Si accoglie l'approccio analitico suggerito da G. CAPANO, *La politica universitaria,* il Mulino, Bologna, 1998, p. 211 ss.

[2] Su cui v. L. IMARISIO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistemiche*, in questo fascicolo di *Osservatorio sulle fonti*.

[3] Sulla poliedricità del concetto di ricerca v. F. MERLONI, *Ricerca scientifica (organizzazione),* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, p. 393 ss., nonché ID., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 19 ss.

[4] Sul punto v. N. VINAI, *La declinazione dell'autonomia con riguardo alle tre missioni dell'università*, in questo fascicolo e, da una diversa prospettiva, M. MEOLI, C. ALBERTI, *Come cambiano le missioni dell'università: verso la terza missione e oltre*, in T. AGASISTI, A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Presente e futuro dell'università. Cinque lezioni*, il Mulino, Bologna, 2025, p. 101 ss.

2. Il Ministero dell'Università e della Ricerca

L'istituzione di un Ministero preposto al compito di promuovere, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la ricerca scientifica e tecnologica e lo sviluppo delle università e degli istituti di istruzione superiore di grado universitario risale alla legge 9 maggio 1989, n. 168[5]. Oltre a istituzionalizzare una certa declinazione del concetto di autonomia degli Atenei (da "organi dello Stato" a enti dotati di personalità giuridica e, per l'appunto, di autonomia organizzativa[6], finanziaria e contabile e l'attenuazione dei controlli)[7], la l. n. 168/1989 recò infatti le prime coordinate utili per portare il governo del sistema – allora caratterizzato dalla presenza di pochi soggetti attivi a livello centrale – verso un assetto contraddistinto da un maggiore pluralismo istituzionale, nel quale il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica sarebbe dovuto transitare dalle attribuzioni del Ministero della Pubblica Istruzione a quelle del nuovo dicastero, istituito *ad hoc*[8].

[5] L'istituzione di un Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica venne inserita tra le priorità contenute nel programma del Governo Goria (ATTI PARLAMENTARI, Senato della Repubblica, X legislatura, Resoconto stenografico, giovedì 30 luglio 1987, allegato alla seduta n. 5, Documento programmatico annesso alle comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio dei Ministri, onorevole Giovanni Goria, p. 63).

Sulla legge del 1989 cfr., *ex multis,* U. POTOTSCHNIG, *L'autonomia universitaria: strutture di governo e di* autogoverno, in *Giur. cost.*, n. 2/1988, p. 2305 ss.; G. ENDRICI, *L'evoluzione dell'assetto di governo della ricerca scientifica*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico,* 1989, pp. 615 ss.; S. CASSESE, *La legge istitutiva del ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Foro it.,* V, 1989, pp. 397 ss; F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.,* V, 1989, pp. 406-407; E. PICOZZA, *Autonomia universitaria: realtà o buoni propositi*?, in *Corriere giuridico*, n. 11/1989, p. 1227 ss.; F. MERLONI (a cura di), *Il Ministero e l'autonoma delle università e della ricerca,* il Mulino, Bologna, 1989.

Considera la l. 168/1989 più come «una parentesi che come una svolta politico-istituzionale di lungo periodo» G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, p. 172. Sul punto cfr. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora…,* Giuffrè, Milano, 2016, pp. 70 ss.

Sulla riforma del 1989 v. altresì, da una diversa prospettiva, G. CAPANO*, La politica universitaria*, cit., p. 108 ss. e, per una sua lettura in termini comparati v. G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI (edited by) *Changing governance in Universities. Italian Higher Education in Comparative perspective*, London, Palgrave, 2016, p. 65 ss.

[6] Su questo profilo v. S. MALLARDO, *L'organizzazione delle università: l'autonomia tra organi di governo e articolazione interna*, in questo fascicolo.

[7] Su questi profili e, più in generale, sul concetto di autonomia universitaria v. A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2023, pp. 135-181, spec. p. 167 ss.

[8] In precedenza, le competenze in materia furono ricomprese nell'alveo delle competenze del Ministro per la pubblica istruzione o, in alcuni casi, affidate alle cure di un Ministro ma senza portafoglio, così come avvenuto, ad esempio, nel 1962. Si v. d.P.R. 30 novembre 1962. In proposito v. i rilievi di S. CASSESE, *La legge istitutiva del ministero dell'università, della ricerca scientifica e tecnologica e gli adempimenti delle università*, in *Foro it.,* 1989, parte V, p. 397 ss. Sulle conseguenze di questa impostazione v, da una diversa prospettiva, G. CAPANO, *La politica universitaria,* cit., p. 211 ss. (al quale, tra l'altro, si rimanda, più ampiamente, per un'indagine sistematica degli interventi pubblici nel settore

Per il vero, come noto, negli anni successivi l'attuazione degli obiettivi posti dalla legge Ruberti visse alterne vicende. Con specifico riferimento all'ambito ministeriale, basti rammentare che, durante la XII legislatura, ad appena un decennio di distanza dalla l. n. 168/1989, il MURST fu (ri)unificato al Ministero dell'Istruzione, portando alla nascita del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), divenuto operativo a partire dalla legislatura successiva (*ex* art. 49 del d. lgs. n. 300/1999[9], in attuazione della delega contenuta nella l. n. 59/1997), ma destinato a venire meno nella XV legislatura (questa volta per opera dell'art. 1, c. 7 e 8 del d.l. n. 181/2006, convertito con l. n. 233/2006), per poi essere riproposto all'inizio di quella successiva (*ex* art. 1, c. 5, del d.l. n. 85/2008, convertito con l. n. 114/2008, applicativo, a sua volta, dell'art. 1, c. 376, della l. n. 244/2007 – poi modificato dall'art. 1, c. 1, della l. n. 172/2009 e dall'art. 15, c. 3-bis, del d.l. n. 195/2009). Tale impostazione permase fino alla XVIII legislatura, quando – con il decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito con legge 5 marzo 2020, n. 12 – il MIUR fu nuovamente soppresso a favore, da un lato, del Ministero dell'Istruzione (oggi, dell'Istruzione e del Merito – MIM) e, dall'altro, dell'attuale Ministero dell'Università e della Ricerca – MUR.

(Re)istituto nel 2020 al fine di «di operare una migliore razionalizzazione delle funzioni in materia di istruzione, università e ricerca scientifica»[10], al MUR spetta un ventaglio di funzioni molto più ampio ed eterogeneo rispetto a quello attribuito al MURST dalla normativa delle fine degli anni Ottanta[11].

dell'"istruzione superiore" fino alla fine del Novecento); G. FOIS, G. MELIS, *L'università italiana nei 150 anni. Luci e ombre di un lungo percorso*, in G. CAPANO, M. MELONI (a cura di), *Il costo dell'ignoranza. L'Università italiana e la sfida Europa 2020*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 33 ss.

Per una ricostruzione di carattere storico sul ruolo dell'Istruzione superiore nell'ambito del contesto italiano v., da distinti angoli visuali: L. GOVERNALI, *L'università nei primi quarant'anni della Repubblica italiana 1946-1986*, il Mulino, Bologna, 2018; L. POMANTE, *L'Università della Repubblica (1946-1980). Quarant'anni di storia dell'istruzione superiore in Italia*, il Mulino, Bologna, 2022.

[9] Su cui, più ampiamente, in termini "consuntivi", C. FRANCHINI, *La riforma dei ministeri*, in G. VESPERINI, *La riforma dell'amministrazione centrale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 1 ss.

[10] ATTI PARLAMENTARI, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Relazione al disegno di legge Conversione in legge del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, recante disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca - A.S. 1664: «Al fine di una piena valorizzazione delle specificità che definiscono il sistema dell'istruzione e quello della formazione superiore e della ricerca, si è ritenuto necessario operare una ridefinizione dell'assetto strutturale del Governo mediante la riorganizzazione delle attribuzioni, sopprimendo il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e istituendo il Ministero dell'istruzione, con competenze che insistono sul sistema dell'istruzione scolastica e dell'istruzione tecnica superiore, e il Ministero dell'università e della ricerca, con competenze che insistono sui sistemi della formazione superiore universitaria, dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica e tecnologica» (p. 3).

[11] Come rilevato anche da G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle università*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'università italiana*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 26; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di governance dell'università italiana*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2024, p. 6

Nello specifico, analizzando quanto previsto dall'art. 51-ter del d. lgs. n. 300/1999, n. 300, così come modificato dall'art. 2 del d.l. n. 1/2020, le funzioni del MUR si possono raggruppare in almeno quattro categorie. La prima è quella delle funzioni di governo del sistema (in senso stretto). In tale ambito, il Ministero esercita l'indirizzo strategico, la programmazione e il coordinamento dell'istruzione universitaria, dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM) e della ricerca scientifica. Parallelamente, il MUR definisce la normazione generale, sovrintende al finanziamento delle istituzioni accademiche e degli enti di ricerca, e attua le politiche per la valorizzazione del diritto allo studio. Rientrano in questo perimetro anche la razionalizzazione delle condizioni di accesso all'istruzione superiore, il monitoraggio del processo di autonomia universitaria e il raccordo tra il sistema formativo e il mondo delle professioni. La seconda categoria di funzioni concerne la promozione strategica della ricerca; rispetto a questo ambito, il MUR ha il compito di valorizzare e sostenere la ricerca scientifica, incentivando al contempo l'integrazione tra la ricerca pubblica, quella privata e quella applicata, anche attraverso il sostegno alla ricerca industriale. Al contempo, al Ministero spetta il coordinamento circa la partecipazione italiana a programmi di ricerca nazionali e internazionali, con un focus su settori strategici, come quello aerospaziale. Il MUR controlla inoltre il finanziamento delle infrastrutture di ricerca, incluse quelle di rilevanza europea (ERIC), e promuove la diffusione della cultura scientifica nel Paese. La terza categoria è quella della garanzia della qualità del sistema. In questo ambito, il Ministero stabilisce i criteri per l'accreditamento e la valutazione delle componenti universitarie, esercitando la propria funzione attraverso la supervisione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (su cui cfr. *infra*). Da ultimo, la quarta categoria di funzioni riguarda invece la cooperazione internazionale, la quale viene assicurata dal MUR mediante la supervisione sull'attuazione degli accordi siglati con gli organismi europei ed esteri.

Al fine di esercitare queste funzioni, il Ministero si articola mediante una struttura complessa[12]. Per il supporto all'attività di elaborazione di indirizzo politico-amministrativo del Ministro operano una serie di uffici di diretta collaborazione, disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 settembre 2020, n. 165: l'Ufficio di gabinetto; l'Ufficio legislativo; l'Ufficio stampa; la Segreteria del Ministro; la Segreteria tecnica del Ministro; le Segreterie dei sottosegretari di Stato, a cui si aggiunge la Struttura commissariale *housing* universitario (su cui cfr. *infra*).

[12] Dal punto di vista diacronico, si v. i rilievi di Vesperini (*Ibidem,* p. 28 ss.) concernenti l'instabilità della distribuzione delle competenze delle direzioni generali del "comparto università", assai utili anche per leggere i recenti interventi in materia (cfr. d.P.R. n. 62/2025, su cui v. *infra*).

A queste componenti si affiancano poi i plessi amministrativi di primo livello, il cui numero è stabilito da fonti di rango primario (limitando, in questo passaggio, gli spazi d'intervento delle norme regolamentari): a essere centrali in tal senso sono, da un lato, il d.l. n. 1/2020, che ha imposto un'articolazione per uffici dirigenziali generali (fissandone il numero a sei), e dall'altro il d.l. n. 44/2023 (con il quale il loro numero è stato elevato da sei a otto).

Nonostante questi interventi, deve essere sottolineato che l'organizzazione degli uffici del MUR ha continuato a fare aggio, per un intero quinquennio, principalmente sul regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'Università e della Ricerca, recato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.) del 30 settembre 2020, n. 164[13].

In base a questo atto, il Ministero è stato articolato in cinque direzioni generali, coordinate da un segretariato generale: a) la direzione generale delle istituzioni della formazione superiore; b) la direzione generale degli ordinamenti della formazione superiore e del diritto allo studio; c) la direzione generale della ricerca; d) la direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione; e) la direzione generale del personale, del bilancio e dei servizi strumentali. A partire dal 2021, a queste cinque direzioni generali "originarie", in quanto previste nel d.P.C.M. n. 164/2020, ne è stata affianca una sesta, legata all'Unità di missione per l'attuazione degli interventi del PNRR di competenza del Ministero[14] (istituita con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, n. 1137 del primo ottobre 2021).

Entro questo quadro organizzativo, al segretario generale sono state conferite una serie di funzioni di grande rilevanza (art. 2, d.P.C.M. n. 164/2020): accanto a quelle di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300[15], a esso è stato affidato il coordinamento delle attività delle direzioni generali al fine di assicurare non solo l'elaborazione degli atti di indirizzo del Ministro ma anche l'unità dell'azione amministrativa, potendo anche sollecitare (o, previa diffida, sostituire) le direzioni generali, in caso di inerzia, per

[13] Il regolamento del Ministero è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12 (e alla luce di quanto previsto, tra l'altro, dall'art. 116 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27).

[14] Sul rapporto tra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e l'ambito universitario v. G. VESPERINI, *Università e PNRR*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 2/2023, p. 137 ss. e, da un diverso angolo prospettico, l'apposita sezione del *Referto sul sistema universitario* approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti nel maggio 2025 (N. 7/SSRRCO/REF/2025, p. 23 ss.)

[15] Ai sensi del quale «Il segretario generale, ove previsto, opera alle dirette dipendenze del Ministro. Assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro».

l'adozione dei provvedimenti di competenza. In questa ottica, in raccordo con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, a esso è stato affidato l'esercizio del coordinamento in alcune materie specifiche, tra le quali: l'internazionalizzazione della formazione superiore e della ricerca; la promozione e produzione artistica relativamente al comparto delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica; i rapporti con la Conferenza dei rettori delle università italiane, con l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, con l'Agenzia per l'Italia digitale e con le altre autorità, agenzie, organismi o enti pubblici operanti nei settori di competenza del Ministero; supporto allo svolgimento delle funzioni e delle attività del Consiglio universitario nazionale, del Consiglio nazionale degli studenti Universitari e del Consiglio nazionale per l'Alta formazione artistica e musicale.

Come è stato acutamente sottolineato[16], la valorizzazione delle funzioni di coordinamento del segretario generale operato dalla normativa del 2020 è stata legittimata dalla distribuzione delle funzioni affidate al Ministero (sulla base di vari criteri distintivi) in ben sei strutture di livello generale, ciascuna delle quali si è articolata in un numero variabile di uffici: tre per la Direzione generale dell'Unità di Missione per l'attuazione degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di competenza (PNRR) del MUR, quattro per la Direzione generale dell'internazionalizzazione e della comunicazione; sei per la Direzione generale delle istituzioni della formazione superiore, per la Direzione generale degli ordinamenti della formazione superiore e del diritto allo studio e per la Direzione generale del personale, del bilancio e dei servizi strumentali e ben sette per la Direzione generale della ricerca (in tutte le strutture di livello generale, almeno un ufficio è dedicato al coordinamento "orizzontale" con le altre Direzioni, in funzione sussidiaria a quello "verticale" esercitato dal segretario generale).

Ciò posto, analogamente a quanto verificatosi per gli altri Ministeri, durante ultimi anni anche il MUR è stato oggetto di interventi volti ad adeguarne la struttura onde consentire l'attuazione del PNRR.

Sul piano organizzativo, questa esigenza si è tradotta, in primo luogo, nell'istituzione di una specifica Unità di missione di livello dirigenziale generale, perfezionata mediante l'approvazione del decreto ministeriale del 1° ottobre 2021, n. 113; essa rappresenta il "punto di contatto" con il Servizio centrale per il PNRR finalizzato a espletare gli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241, relativamente agli interventi a titolarità del MUR.

In secondo luogo, la suddetta esigenza si è concretizzata nella nomina di un commissario straordinario a cui è stato affidato il compito di conseguire gli obiettivi della missione 4, componente 1 del PNRR, ossia la realizzazione di

[16] G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle università*, cit., pp. 29-30.

nuovi posti letto destinati agli studenti universitari (cd. commissario per gli alloggi universitari-housing; d.P.C.M. 30 aprile 2024), che a tal fine si avvale di una struttura di supporto posta alle sue dirette dipendenze, istituita presso lo stesso Ministero.

Da ultimo, essa ha portato alla trasformazione di due strutture tecniche istituite presso il Segretariato Generale (la Struttura tecnica di missione per il rafforzamento della qualità della formazione universitaria specialistica nel settore sanitario, istituita ai sensi dell'art. 19-quinquies del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4; e la Struttura tecnica di valutazione dei progetti di ricerca, istituita ai sensi dell'art. 28, comma 2-bis, lettera d), del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50) in due nuove direzioni generali Ministero (rispettivamente, la Direzione generale per le specializzazioni sanitarie, i dottorati di ricerca e altra formazione postuniversitaria; Direzione generale per la valutazione e la sicurezza della ricerca), passaggio perfezionatosi con l'approvazione del già citato decreto-legge n. 44 del 2023 (recante "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche", convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2023, n. 74) che, a sua volta, è intervenuto sugli artt. 51-ter e 51-quater del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Nel complesso, accentuando l'esigenza di razionalizzare l'assetto organizzativo e funzionale del MUR, questi interventi normativi sono all'origine dell'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2025, n. 62, recante il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero[17].

Predisposto al fine di adeguare la struttura organizzativa del Dicastero «all'evoluzione degli indirizzi politici e al mutato contesto tecnologico, economico e culturale del Paese», il nuovo regolamento si contraddistingue rispetto al previgente non solo per il differente tipo di fonte utilizzata (si è passati dal d.P.C.M. al d.P.R., ai sensi dell'art. 17, c. 4-bis della l. 400 del 1988), ma anche per la diversa impostazione circa la distribuzione delle competenze tra le diverse articolazioni ministeriali: venuta meno l'utilità di un'attribuzione delle funzioni basata ancora «sulla natura dell'ente vigilato (università, ente di ricerca, istituzioni di alta formazione artistica e museale)», l'atto fa proprio un criterio di ripartizione di «tipo funzionale», in base al quale «a ciascuna direzione generale sono attribuite funzioni specialistiche che possono coinvolgere tutte e tre le tipologie di enti vigilati»[18].

[17] Parallelamente, è da rilevarsi la modifica di alcuni aspetti della disciplina concernente gli uffici di diretta collaborazione del ministro disposta mediante decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2025, n. 61, recante il Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 settembre 2020, n. 165.

[18] Come tali, «confacenti alle ampliate esigenze della formazione superiore e della ricerca, dovute a incessanti trasformazioni nei campi delle nuove tecnologie, della ricerca, delle espressioni artistiche (musica, design, fashion design, regia, cinematografia, teatro, danza) in contesti internazionali sempre

In base al nuovo regolamento di organizzazione, il Ministero si articola nelle seguenti otto direzioni generali, coordinate dal segretario generale: a) la direzione generale per la sostenibilità e la programmazione del sistema della formazione superiore; b) la direzione generale della didattica e del personale delle istituzioni universitarie e delle istituzioni dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica; c) la direzione generale del diritto allo studio; d) la direzione generale della ricerca per la programmazione dei finanziamenti e per l'innovazione tecnologica; e) la direzione generale dell'internazionalizzazione; f) la direzione generale per le specializzazioni sanitarie, i dottorati di ricerca e altra formazione post-universitaria; g) la direzione generale per la valutazione e la sicurezza della ricerca; h) la direzione generale del personale, del bilancio, dei servizi strumentali e della comunicazione (art. 1, c. 2, d.P.R. n. 62/2025).

Ora, dinanzi al nuovo criterio di riparto delle competenze, e considerato che l'incremento delle direzioni generali è espressione, come sottolineato dai servizi studi del Senato e della Camera[19], dell'incremento delle funzioni ministeriali sviluppatosi nel corso degli cinque anni (passando da 110 a 139), non stupisce che lo stesso Consiglio di Stato, nel proprio parere sullo schema di regolamento reso nell'adunanza del 28 gennaio 2025[20], abbia evidenziato la necessità che il Segretario generale vigili affinché non si determinino «sovrapposizioni e incoerenze nell'esercizio delle funzioni di direzioni generali diverse attinenti ai medesimi enti».

Invero, nell'attesa di capire se e come questo ruolo verrà esercitato nel corso dei prossimi anni, con specifico riferimento alle sue competenze non può che sottolinearsi un'alterazione rispetto alla disciplina del 2020. Da un lato, esso acquisisce due nuove funzioni – la proposta al Ministro, sentito il Capo di Gabinetto, delle linee generali dell'organizzazione dell'Amministrazione (art. 2, c. 1, lett b)), ma anche il coordinamento delle attività connesse alla misurazione e valutazione della performance (art. 2, c. 1, lett. h)). Dall'altro, esso perde alcune funzioni a vantaggio delle direzioni generali. Nello specifico, infatti, pur dinanzi alla previsione per cui al Segretario spetta il coordinamento dei rapporti con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, con l'Agenzia per l'Italia digitale, con il Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale «e con le altre autorità, agenzie, organismi o enti pubblici che operano nei settori di competenza del Ministero» (art. 2, c. 1, lett. l)), la competenza in

più competitivi» (Atto del Governo n. 250 – Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca, *Relazione illustrativa,* pp. 1-2).

[19] Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, XIX legislatura, *Dossier - Regolamento di organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca Atto del Governo n. 250*, 3 marzo 2025.

[20] Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 28 gennaio 2025, N.A. 00057/2025, p. 10.

materia di rapporti con l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca è ora ripartita tra la Direzione generale della didattica e del personale delle istituzioni universitarie e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (art. 4, c. 1, lett. e)) e la Direzione generale del diritto allo studio (art. 5, c. 1, lett. g)). Parallelamente, le competenze in materia supporto allo svolgimento delle funzioni e delle attività del Consiglio Universitario Nazionale, del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari e del Consiglio nazionale per l'Alta formazione artistica e musicale vengono attribuite, per la maggior parte, nelle competenze della Direzione generale del diritto allo studio (art. 5, c. 1, lett. g)). Di contro, il Segretariato generale sembrerebbe mantenere una funzione di supporto nei confronti del Comitato nazionale per la valutazione della ricerca (nonostante il ruolo riconosciuto alla Direzione generale per la valutazione e la sicurezza della ricerca *ex* art. 9, c. 1 lett. b) e c))[21].

Ad ogni buon conto, uno dei profili di maggiore interesse del nuovo regolamento di organizzazione del MUR è dato dal fatto che l'istituzione della nuova direzione generale si accompagna alla previsione di ben dieci nuove funzioni statali (sulle quindici assegnate), tra le quali figurano: la definizione delle procedure e dei criteri per la selezione e valutazione dei progetti di ricerca, in raccordo con il Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca e con le competenze e le attività delle altre direzioni generali del Ministero (art. 9, c. 1, lett. b) d.P.R. n. 62/2025); la definizione e attuazione, in raccordo con il Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca e con l'ANVUR, delle procedure e dei criteri per la valutazione dell'impatto, scientifico-tecnologico e socio-economico, dei progetti di ricerca finanziati con risorse del Ministero, delle istituzioni della formazione superiore e degli enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero (lett. c)); la nomina dei revisori e dei componenti dei comitati di valutazione nell'ambito degli elenchi definitivi predisposti dal Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca (lett. d)); la definizione delle procedure e dei criteri per la formazione degli elenchi di revisori nazionali e internazionali necessari per le attività di competenza delle direzioni generali del Ministero (lett. e)); la definizione delle procedure e dei criteri di monitoraggio dei progetti di ricerca, in raccordo con il Comitato Nazionale per la Valutazione della

[21] A testimonianza del ruolo di coordinamento e supporto svolto dal Segretariato Generale nell'ambito del MUR va rilevato che presso di esso opera, sin dal 2023, una struttura specializzata, il Nucleo per il coordinamento delle Attività di Analisi, Studio e Ricerca (NCAR), istituto con Decreto del Segretario Generale n. 2149 del 27 dicembre 2022, al quale è affidato il compito di effettuare attività di approfondimento sulle tematiche di interesse per il Dicastero, in particolare sul sistema universitario e dell'istruzione superiore, sul sistema della ricerca e sul trasferimento tecnologico, che possano supportare l'adozione di *policy* efficaci da parte del vertice politico-amministrativo.

Ricerca e con le competenze e le attività delle altre direzioni generali del Ministero (lett. f)); la gestione dell'Anagrafe nazionale delle ricerche, in raccordo con le competenze e le attività delle direzioni generali del Ministero (lett. g"); la raccolta, studio, analisi, comparazione e diffusione dei dati per le materie di competenza, nonché delle migliori pratiche di valutazione della ricerca adottate a livello europeo e internazionale (lett. h)); la definizione delle procedure e delle misure in materia di sicurezza della ricerca (lett. q)).

Contrariamente a quanto si potrebbe ritenere *prima facie,* questo ampliamento di funzioni in materia di ricerca scientifica sembrerebbe essere più la diretta conseguenza di un'incipiente esigenza di carattere "organizzativo" – vale a dire il tentativo di coordinare l'operato del Ministero con quello dell'ultimo degli enti entrati a far parte della governance nazionale, vale a dire il Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca (istituito nel 2021, su cui v. *infra*) – che non di un disegno di razionalizzazione delle politiche di valutazione della qualità della ricerca. Ciò nondimeno, non sembra potersi escludere a priori la possibilità che, mediante i processi di riorganizzazione volti all'applicazione del d.P.R. n. 62/2025, il MUR possa avviare, come auspicato da autorevole dottrina[22], quel processo che gli consentirebbe di acquisire gli strumenti necessari per consentirgli di governare le prossime trasformazioni del sistema universitario, favorendo una rilegittimazione del sistema.

3. Gli organi consultivi e ausiliari centrali

Analogamente a quanto si è verificato per altri ambiti di *policy,* anche il settore universitario è stato coinvolto in quella che è stata definita la tendenza alla pluralizzazione dell'amministrazione dello Stato[23] con la conseguenza che, accanto alle strutture ministeriali, operano numerosi enti e organi di diversa natura, alcuni dei quali sono stati originariamente previsti per svolgere funzioni di carattere rappresentativo di altre componenti del sistema, mente altri sono stati istituiti al fine di valorizzare alcuni profili connessi a specifiche politiche pubbliche.

[22] Sul punto cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie,* (parte del *Sistema del diritto amministrativo italiano* diretto da F.G. Scoca, F.A. Roversi Monaco, G. Morbidelli), Giappichelli, Torino, 2019, p. 142 ss.; G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI, *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e le realtà*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 56-58.

[23] Nel senso inteso da S. CASSESE, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2020, pp. 467-474 (precedentemente, aveva fatto riferimento allo stesso concetto M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere, Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1987, pp. 78-79). Per un'analisi di queste dinamiche da un diverso angolo prospettico v. M. BEVILACQUA, *L'arcipelago della pubblica amministrazione. Criteri di organizzazione amministrativa*, FrancoAngeli, Milano, 2025, p. 54 ss.

3.1. Il Consiglio Universitario Nazionale

Istituto originariamente presso il Ministro della Pubblica istruzione con legge 7 febbraio 1979, n. 31 per l'esercizio delle attribuzioni fino ad allora assegnate alla prima sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione, il Consiglio Universitario Nazionale si qualifica, ai sensi della legge 16 gennaio 2006, n. 16, come «organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario», ossia dei suoi "interessi sezionali", «imputabili alle diverse componenti del sistema universitario» ma anche dei «saperi accademici che alimentano le autonomie scientifiche e didattiche»[24].

Sul piano organizzativo, secondo quanto previsto dalla l. n. 16/2006 (cui si affiancano le norme interne di funzionamento[25]), il CUN è composto da cinquantotto consiglieri: quarantadue sono docenti eletti in rappresentanza delle quattordici aree disciplinari, tredici sono designati in rappresentanza delle altre componenti del sistema universitario. Tre sono eletti in rappresentanza del personale tecnico e amministrativo delle università.

Ai sensi dell'art. 1, c. 6 della l. n. 16/2006, la durata in carica dei componenti del CUN è fissata a quattro anni (salvo quanto previsto dall'art. 4, c. 2). Il c. 7 prevede la loro decadenza qualora, nel corso del mandato, essi perdano o modifichino lo status di appartenenza alla fascia o categoria od organismo rappresentato, prevedendo la loro sostituzione per il residuo periodo del mandato originario (ma non si verifica la decadenza nel caso in cui la perdita o la modifica dello status intervenga nell'ultimo anno del mandato). Le elezioni per la costituzione e il rinnovo del Consiglio sono indette con ordinanza del Ministro dell'Università e della Ricerca almeno quattro mesi prima della scadenza di ciascun mandato e si svolgono secondo modalità definite con l'ordinanza medesima. Secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 3 della l. n. 16/2006, il presidente del CUN è eletto nell'ambito del collegio, fra i professori ordinari, nella prima seduta successiva a ogni rinnovo parziale, a seguito della presentazione di formali candidature, accompagnate dalle dichiarazioni programmatiche. A sua volta, il presidente nomina, fra i componenti, un vicepresidente con funzioni vicarie in caso di impedimento o assenza dello stesso presidente o su sua delega.

Sul piano funzionale, al CUN sono attribuite funzioni consultive e propositive che spaziano dalla ricerca alla didattica universitaria, interessando anche la programmazione finanziaria e lo status dei professori universitari (l'esercizio

[24] C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie,* cit., pp. 145 ss. Sul CUN v. A. SANDULLI, *La rappresentanza dei saperi e delle discipline: il Consiglio Universitario Nazionale e la teoria del doppio centro*, in Giornata di Studi "Autonomia Universitaria e rappresentanza delle comunità accademiche, dei saperi e delle discipline", Roma 19 settembre 2011, in *Mvnvs,* n. 3/2011.

[25] Cfr. Delibera del CUN del 07 aprile 2009, così come modificata il 6 aprile 2011 e il 24 aprile 2013. (ex art.1, c. 5, l. n.18/2006).

di tali funzioni viene supportato dalla Direzione generale del diritto allo studio presso il MUR, ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett "g" del d.P.R. n. 62/2025).

Nello specifico, e al netto delle competenze in ordine alla designazione dei componenti in organi collegiali (*e.g.* la nomina di due componenti del Comitato nazionale per la valutazione della ricerca, *ex* art. 21 l. n. 240/2010) e di quelle concernenti l'espressione di pareri rispetto all'organizzazione e/o all'attività di enti istituti presso altre amministrazioni dello Stato, al CUN è affidato, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 240/2010, il compito di definire, «secondo criteri di affinità e attinenza scientifica, formativa e culturale», i gruppi scientifico-disciplinari e le relative declaratorie[26].Al necessario coinvolgimento concernente la prima definizione dei gruppi scientifico-disciplinari, il comma quinto dell'art. 16 della l. 240/2010 affianca la possibilità che il CUN sia coinvolto anche nel loro aggiornamento specificando però che, in assenza di una proposta di revisione da parte del Consiglio entro sei mesi dalla data dalla scadenza del termine previsto per l'aggiornamento, il Ministro possa provvedere autonomamente con proprio decreto.

Al di là delle competenze rispetto alla definizione dei Gruppi scientifico-disciplinari, il CUN conserva, come accennato, una serie di poteri consultivi in corrispondenza dell'esercizio di alcune funzioni ministeriali di grande rilievo.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222 (recante "Regolamento concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'art. 16 della l. n. 240/2010), il CUN deve essere sentito dal Ministro dell'Università e della Ricerca nell'ambito del procedimento di adozione del decreto con cui vengono definiti (e, ogni cinque anni, aggiornati) i criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare rispetto ai quali devono essere valutati i candidati per l'Abilitazione Scientifica Nazionale. Inoltre, con riferimento alla stessa materia, il CUN deve essere sentito dal Ministro nel procedimento di predisposizione e aggiornamento triennale delle tabelle di corrispondenza funzionali alle procedure ex art. 7, c. 5-bis e art. 18, c. 1 della l. n. 240/2010.

Per quanto riguarda invece l'offerta formativa, ai sensi dell'art. 2, c. 1 della l. n. 18/2006 e del d.m. n. 1154/2021, il CUN viene coinvolto nel procedimento di accreditamento iniziale dei corsi di studio (i quali, d'altra parte, possono essere istituiti nel rispetto di quanto previsto dalle linee generali d'indirizzo

[26] Come specificato dal successivo comma dell'art. 16 della l. n. 240/2010, i gruppi scientifico disciplinari svolgono un ruolo di grande rilevanza per il funzionamento del sistema universitario: su di essi si basano, infatti, non solo le procedure per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale (art. 16) e le procedure per la chiamata dei professori (art. 18), ma anche il processi di definizione degli ordinamenti didattici e quelli di verifica dell'adempimento degli obblighi didattici da parte del singolo docente.

della programmazione triennale delle università): al CUN compete, in particolare, esprimere il parere sull'ordinamento didattico (art. 4, c. 1) e sulle eventuali modifiche (art. 4, c. 7).

Nel complesso, al CUN spettano dunque una serie di funzione consultive in alcuni procedimenti specifici in materia di programmazione universitaria, in materia di ricerca scientifica e di offerta didattica presentata dagli Atenei. Come dimostrato ampiamente dalla dottrina, tali attribuzioni non sembrano comunque essere sufficienti ad evitare che esso (e, di conseguenza, le varie componenti rappresentate) subisca una marginalizzazione nelle decisioni che riguardano il governo del sistema universitario. Ad essere dirimenti sono, in questo senso, le modalità con le quali il CUN viene coinvolto all'interno dei processi decisionali, le quali si limitano, spesso, a prescrivere l'acquisizione di un suo parere (obbligatorio, ma non vincolante). Quanto si afferma trova, del resto, la migliore dimostrazione nella previsione di cui all'art. 1-ter del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43) la quale stabilisce che il Ministero debba acquisire il mero parere del CUN nel procedimento di definizione della programmazione con cui, a cadenza triennale, vengono definiti gli obiettivi di sviluppo del sistema universitario e i relativi indicatori per la valutazione periodica dei risultati. Uno schema, quello appena descritto, che non consente al Consiglio di giocare alcun ruolo nelle dinamiche di vertice dell'ordinamento e che, tra l'altro, viene riproposto, con gli stessi esiti, dall'art. 2, c. 1 della l. n. 18/2006 il quale prevede il coinvolgimento CUN al mero fine di esprimere uno suo parere sullo schema di decreto ministeriale recante i criteri per il riparto del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali.

3.2. Il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

Accanto agli organi analizzati, opera anche il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU). Istituito con decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 491, il Consiglio è definito quale «organo consultivo di rappresentanza degli studenti iscritti ai corsi di diploma, di laurea, di specializzazione e di dottorato attivati nelle università italiane, nonché alle scuole dirette a fini speciali» (art. 1)[27].

Il Consiglio, costituito da trenta componenti – ventotto eletti dagli studenti iscritti ai corsi di laurea e di laurea specialistica, uno eletto dagli iscritti ai corsi di specializzazione e uno eletto dagli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca – che sono nominati con decreto del Ministro, durano in carica tre anni e sono

[27] Su cui v. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., p. 154.

rieleggibili. Il Consiglio elegge nel proprio seno il presidente e tre membri che compongono l'Ufficio di Presidenza (denominato Giunta)[28].

Nell'ambito del sistema di governance universitaria, al CNSU sono attribuiti per lo più compiti di carattere propositivo e consultivo nei confronti del Ministro dell'Università e della Ricerca (il cui esercizio viene supportato dalla Direzione generale del diritto allo studio, ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett "g" del d.P.R. n. 62/2025); attribuzioni che, nel complesso, portano a conclusioni non dissimili a quelle espresse con riferimento al Consiglio Universitario Nazionale. Infatti, benché il CNSU possa formulare proposte al (ed essere sentito dal) Ministro sulle materie di interesse generale per l'università, potendogli inoltre rivolgere quesiti circa fatti o eventi di rilevanza nazionale riguardanti la didattica e la condizione studentesca, e al netto del fatto che ad esso sia conferita la possibilità di eleggere otto suoi componenti quali membri del CUN, il CNSU è detentore di un mero potere consultivo che, pur estendendosi su un ambito teoricamente molto significativo – i progetti di riordino del sistema universitario predisposti dal Ministro, i decreti ministeriali con cui sono definiti i criteri generali per la disciplina degli ordinamenti didattici dei corsi di studio; i criteri per l'assegnazione e l'uso del fondo di finanziamento ordinario – è di scarso rilievo a causa della non vincolatività dei pareri attraverso cui si esprime.

3.3. Il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca

Accanto ad organi di natura rappresentativa, quali il CUN e il CNSU, la governance del sistema universitario del nostro Paese presenta enti che si contraddistinguono per una diversa natura, come il Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca (CNVR), istituito con decreto legge 31 maggio 2021, n. 77[29], al fine di "governare" il sistema di assegnazione delle risorse finanziarie provenienti dallo Stato al sistema universitario cercando di assicurare la più alta qualità possibile del processo.

A differenza del suo "predecessore", ossia il Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (CNGR)[30], che era composto da «sette studiosi, italiani o

[28] Al suo interno il Consiglio si articola in commissioni tematiche: Diritto allo Studio Universitario; Condizione studentesca; Orientamento e Accesso al Lavoro; Didattica; Ambiente; Sud e Aree interne; Specializzandi; Internazionalizzazione; Terza Missione.

[29] Recante, come noto, la «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

[30] Il Comitato Nazionale Garanti per la Ricerca venne istituto dall'art. 21 della l. n. 240/2010 assorbendo i compiti delle Commissioni di garanzia previste per il Finanziamento degli Investimenti sulla Ricerca di Base (FIRB) e per i Programmi di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN). Ad esso erano attribuite una pluralità di funzioni tra le quali: indicare i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati dei progetti di ricerca, tenendo in massima considerazione le raccomandazioni approvate da organismi internazionali cui l'Italia aderisce; nominare gli studiosi che fanno parte dei comitati di selezione di cui al comma 1 dell'articolo 20 (*i.e.* di quelli da finanziare a carico del Fondo

stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, nominati per un triennio dal Ministro sulla base di un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione»[31], il CNVR è composto da quindici studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, tre dei quali scelti dal Ministro dell'Università e della Ricerca e gli altri dodici designati da altri enti[32]. Il mandato dei Componenti del Comitato è di durata quinquennale e non rinnovabile (e in caso di cessazione anticipata del mandato, il componente che viene nominato in sostituzione resta in carica per la durata residua). Sul punto, è importante sottolineare che, in sede di prima applicazione, si è disposto che a comporre il CNVR avrebbero partecipato i membri del precedente CNGR in carica al 1° giugno 2021 (pari a sette, i quali si prevede che vengano sostituiti, venuto meno il loro mandato presso il CNGR, con altri soggetti nominati dal Ministro, nel rispetto della parità di genere, per il tempo residuo), ai quali si sarebbero affiancati gli altri membri, individuati dal Ministro (pari a otto).

Dal punto di vista istituzionale, i componenti del CNVR sono considerati come "ausiliari" del Ministero – e, come tali, ad essi può essere chiesto, "all'uopo", «lo svolgimento di attività di consulenza e di studio correlate all'attuazione delle politiche della ricerca, a compenso invariato» (art. 3, c. 5 del d.m. n. 1004/2021) – e lo stesso Comitato opera presso il MUR, avvalendosi del supporto strumentale del Segretariato generale.

In questa veste, al CNVR sono attribuite alcune funzioni di grande interesse. Nello specifico, ad esso spetta: indicare «i criteri generali per le attività di selezione e valutazione dei progetti di ricerca, nel rispetto dei principi indicati dal decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca, tenendo in massima considerazione le raccomandazioni approvate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte»; definire gli elenchi dei componenti di specifici comitati di valutazione (ove previsto dai singoli bandi); e, più in generale, definire i criteri per l'individuazione e l'aggiornamento di liste di esperti tecnico-scientifici e professionali istituite con decreto ministeriale; provvedere «allo svolgimento, anche parziale, delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca

sanitario nazionale o del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica) e coordinare le attività dei comitati suddetti; da ultimo, subentrare, tra l'altro, alla commissione di garanzia prevista per i programmi di ricerca di interesse nazionale.

[31] Il comitato di selezione era composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro dell'Università e della Ricerca, dal presidente del Consiglio direttivo dell'ANVUR, dal vice-presidente del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), dal presidente dell'European Research Council, dal presidente dell'European Science Foundation.

[32] Nello specifico: dal Consiglio universitario nazionale, dalla Conferenza dei rettori delle università italiane, dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca, dall'European Research Council e dall'Accademia nazionale dei Lincei e, uno ciascuno, dalla European Science Foundation e dal Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi.

di altri enti, pubblici o privati, previo accordo o convenzione con essi»; infine, perfezionare l'affidamento di incarichi di valutazione tecnico-scientifica di specifici progetti di ricerca.

Ad oggi, il Comitato ha esercitato le sue competenze predisponendo un ampio quantitativo di elenchi di valutatori e commissari per alcune iniziative scientifiche di grande rilievo per gli Atenei e gli enti di ricerca (*e.g.* bandi PRIN 2022 e PRIN PNRR 2022; Dipartimenti eccellenza), alcune delle quali sono state seguite direttamente dal CNVR (*e.g.* Fondo italiano per la scienza, *ex* art. 61 del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106)[33].

Dal punto di vista istituzionale, ciò ha favorito l'acquisizione una maggiore centralità del CNVR all'interno della governance universitaria del nostro Paese pur con qualche criticità.

Ad essere significativa è, in questo senso, la circostanza che il vertice ministeriale goda di un ampio spazio discrezionale, soprattutto in sede di prima applicazione della normativa di cornice del CNVR (che, tra l'altro, coincide con il periodo di massima assegnazione delle risorse legate ai fondi del PNRR), mediante la nomina dei suoi componenti. Una scelta, questa, che è stata oggetto di biasimo da parte della comunità scientifica, la quale ha stigmatizzato l'assenza di "filtri" capaci di impedire l'inopportuna ingerenza del decisore politico nei processi di valutazione della ricerca, facendo aggio, tra l'altro, su quanto affermato dal Consiglio di Stato nel parere fornito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sullo schema di regolamento recante «Disciplina del Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta» (*ex* art. 1, commi 207-212, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), in cui veniva criticata, tra l'altro, l'assenza di una disposizione capace di garantire il coinvolgimento degli atenei nel procedimento di nomina dei membri delle commissioni di valutazione, di sola spettanza del Governo[34].

[33] Cfr. Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca, Relazione annuale anni 2021-2022; Relazione annuale anno 2023; Relazione ultimo trimestre del 2023.

[34] Nello specifico, la valutazione dei candidati e dei titoli dagli stessi prodotti sarebbe stata affidata a venticinque commissioni nazionali (una per ogni area ERC), ciascuna di tre membri. I presidenti delle commissioni sarebbero stati nominati dal Governo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, previa selezione tra studiosi di elevatissima qualificazione scientifica, che ricoprono "posizioni di vertice presso istituzioni universitarie o di ricerca estere o internazionali". Il presidente di ciascuna commissione avrebbe successivamente scelto gli altri due commissari tra "studiosi di elevata qualificazione scientifica e professionale", all'interno di una lista di venti nominativi predisposta dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (i cui componenti, però, sono anch'essi nominati dal Governo).

Ciò posto, una conferma della centralità assunta dal Comitato all'interno del sistema di governance sembra provenire, come già accennato, dalla riorganizzazione del MUR e, nello specifico, dalla disciplina concernente le attribuzioni della Direzione generale per la valutazione e la sicurezza della ricerca (su cui cfr. *supra*) la quale, molto probabilmente, sarà chiamata ad esercitare un ruolo di coordinamento per consentire al CNVR (e ai singoli Atenei) di operare all'interno di una cornice assiologica coerente in materia di assicurazione della qualità della ricerca scientifica (e di garanzia della sua sicurezza, come suggeriscono le raccomandazioni sovranazionali[35]) il quale, però, non potrà che realizzarsi efficacemente se non operando anche sul ruolo che, ad oggi, esercita l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della Ricerca.

3.4. L'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della ricerca

Come accennato, tra tutti i soggetti che animano la governance del sistema universitario, l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è quello che, nel corso degli ultimi anni, ha acquistato una posizione preminente. Come vedremo, ciò è dovuto a diversi fattori.

Dal punto di vista generale, l'Agenzia è ente di diritto pubblico[36] istituito con l'art. 1, c. 138 della legge 24 novembre 2006, n. 286 (conversione in legge del decreto-legge 3 ottobre, n. 262 recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) «al fine di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, nonché dell'efficienza ed efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione»[37] (ciò in applicazione dei principi sanciti dal "Processo di

[35] Cfr. Raccomandazione del Consiglio de1l'Unione europea del 23 maggio 2024, relativa al rafforzamento della sicurezza della ricerca (C/2024/3510).

[36] In generale, sul ruolo delle Agenzie nell'ambito dell'ordinamento italiano v. le considerazioni, di grande attualità, di F. MERLONI, *Le agenzie a cinque anni dal d. lgs N. 300. L'abbandono del modello generale?*, in *La riforma dell'amministrazione centrale*, cit., pp. 21 ss.

[37] All'atto della sua istituzione, all'ANVUR sono stati conferiti i compiti inizialmente attribuiti dall'ordinamento al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR, istituito dall'articolo 5 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204), dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU, istituito dall'articolo 2 della legge 19 ottobre 1999, n. 370), dal Comitato di valutazione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 127 e dal Comitato di valutazione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 128.

Sull'ANVUR cfr. L. MALIZIA, R. ROLLI, *Il ruolo dell'ANVUR nel sistema dei controlli degli Atenei statali italiana*, in *Giustizia amministrativa*, n. 2/2007, pp. 239-250; P. ZUDDAS, *La valutazione della ricerca scientifica: caratteri, efficacia, limiti*, in A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 138 ss.; A. BANDI, *Salvare la valutazione dell'Agenzia di valutazione,* in *Federalismi.it*, n. 22/2012, C. BARBATI, *L'"assicurazione della qualità" nel sistema universitario, al tempo di Anvur,* in *Giornale di Diritto amministrativo,*

Bologna" per la costruzione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, di cui sono espressione gli *Standards and Guidelines for Quality Assurance*, adottati a Bergen nel 2005 e aggiornati nella Conferenza di Yerevan nel 2015).

In generale, l'ANVUR è disciplinata, con riferimento ai suoi principali profili organizzativi e funzionali, dalle norme contenute nel Regolamento recato con d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76[38] (e, nei profili più specifici, dal regolamento di organizzazione e funzionamento)[39].

Al vertice dell'ente operano il presidente, il Consiglio direttivo, il Collegio dei revisori dei conti e un direttore. La carica di presidente, di componente del Consiglio direttivo e di componente del Collegio dei revisori dei conti ha una durata di sei anni, senza possibilità di rinnovo; qualora il presidente o un componente di un organo cessino dalla carica prima della scadenza del proprio mandato, il sostituto resta in carica per la durata residua del loro mandato. Il presidente dell'Agenzia è eletto dal Consiglio direttivo, nell'ambito dei propri membri, a maggioranza qualificata; al presidente spettano la rappresentanza legale dell'Agenzia e la competenza circa il coordinamento e l'unitarietà delle strategie e delle attività.

2013, pp. 701-710; ID., *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di ruolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2014, p. 344 ss; M. RAMAJOLI, *Stato valutatore, autonomia universitaria e libertà di ricerca,* in *Giornale di diritto amministrativo,* n. 3/2014, pp. 313-322; G. VESPERINI, *L'ANVUR nella governance del sistema universitario*, in *Giornale di Diritto amministrativo,* n. 4/2017, pp. 431-435 (nonché, ID., *Come cambia la governance nazionale delle università*, cit., p. 36 ss).

Per una ricostruzione in termini complessivi delle attività di valutazione dell'ANVUR v. G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della),* in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Agg. VI, Utet, Milano, 2015, pp. 413-428.

[38] Mentre si sta licenziando questo lavoro è in corso di perfezionamento la riforma organizzativa della *governance* dell'Agenzia mediante l'approvazione di un nuovo regolamento che dovrebbe novellare il d.P.R. n. 76/2010.

Il testo è reperibile tra gli atti parlamentari: v. Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, XIX legislatura, *Dossier – Modifiche alla disciplina della struttura e del funzionamento dell'ANVUR - Atto del Governo n. 304*, 14 ottobre 2025.

Predisposto sulla base dell'attività del Gruppo di lavoro costituito con decreto ministeriale n. 1509 del 20 settembre 2024, secondo quanto affermato nella relazione illustrativa, la proposta ha l'obiettivo di riallineare la governance, le funzioni e l'organizzazione dell'ANVUR agli standard europei rafforzandone il "ruolo tecnico-istituzionale" mediante un intervento che "intende delineare più compiutamente l'indipendenza, la trasparenza e l'efficienza dell'operato dell'ANVUR, valorizzandone la funzione tecnico-valutativa, nel rispetto dell'indirizzo politico dal Ministero dell'Università e della Ricerca, quale Ministero vigilante.

Nell'impossibilità di affrontare in questa sede la proposta di modifica v. le considerazioni espresse nella Nota inviata dal Consiglio Direttivo dell'ANVUR al MUR sulla Riforma del d.P.R. n. 76/2010 nonché la Memoria contenente osservazioni e condizioni per il parere sull'Atto del Governo n. 304 presso la VII commissione del Senato della Repubblica (audizione del 21 ottobre 2025, entrambe reperibili sul sito dell'Agenzia.

[39] Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca – adottato con Delibera del Consiglio Direttivo n. 25 del 10 febbraio 2022 e aggiornato con Delibera del Consiglio Direttivo n. 219 del 21 settembre 2023 e con Delibera del Consiglio Direttivo n. 219 del 2 ottobre 2025.

Il Consiglio direttivo è costituito da sette componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Università e della Ricerca. I componenti sono scelti fra un elenco di nominativi definito da un comitato di selezione costituito *ad hoc* con decreto ministeriale, tra personalità, anche straniere, di alta e riconosciuta qualificazione ed esperienza nel campo dell'istruzione superiore e della ricerca (e della valutazione di tali attività).

Al Consiglio spetta la determinazione delle attività e degli indirizzi della gestione dell'Agenzia, nonché i criteri e i metodi di valutazione, la predisposizione del programma delle attività e l'approvazione dei rapporti di valutazione. Ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 76/2010, l'incarico di componente il Consiglio direttivo è incompatibile, a pena di decadenza, con qualunque rapporto di lavoro, diretto o indiretto, anche a titolo gratuito, instaurato con le istituzioni valutate[40].

In base a quanto previsto dall'art. 10 del d.P.R. n. 76/2010, il direttore dell'Agenzia – scelto fra persone di «comprovata esperienza nel campo della direzione e gestione di apparati e risorse e con documentate conoscenze nel campo della valutazione delle attività del sistema delle università e della ricerca» – è responsabile dell'organizzazione interna e della gestione delle attività amministrativo-contabili; a tal fine egli cura l'esecuzione delle deliberazioni, delle indicazioni operative e degli indirizzi strategici del presidente e del Consiglio direttivo e partecipa alle sedute di quest'ultimo senza diritto di voto e con funzioni di segretario verbalizzante.

Accanto a questi organi, ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. n. 76/2010, opera il Comitato consultivo dell'ANVUR, il quale è nominato dal presidente dell'Agenzia su proposta del Consiglio direttivo e dura in carica quattro anni. Il comitato, cui spetta il compito di formulare proposte al Consiglio direttivo, in particolare sui programmi di attività e sui documenti riguardanti la scelta dei criteri e dei metodi di valutazione, è formato da una serie di soggetti che sono espressione delle altre "componenti" del sistema di governance universitaria e non solo: tra gli enti che partecipano alla designazione dei componenti figurano non solo il CUN, la CRUI e il CNSU, ma anche l'Accademia dei Lincei, il Con-

[40] Ciò premesso, ai componenti del Consiglio direttivo è consentito di svolgere attività di ricerca e pubblicare i risultati di tali attività i quali, ad ogni buon conto, non possono, comunque, formare oggetto di valutazione da parte dell'Agenzia. Nella stessa prospettiva, i dipendenti di università italiane, di enti di ricerca o, comunque, di amministrazioni pubbliche che sono nominati componenti del Consiglio direttivo sono collocati, per tutta la durata del mandato, in aspettativa (gli stessi cessano dalle cariche eventualmente ricoperte nelle università e negli enti di ricerca e non possono essere assegnatari di finanziamenti statali di ricerca, né far parte di commissioni di valutazione per il reclutamento e le conferme in ruolo dei professori e dei ricercatori universitari e del personale degli enti di ricerca).

siglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali, l'European Research Council[41] e il Segretario generale dell'OCSE[42].

Ai sensi dell'art. 12 del d.P.R. n. 76/2010, l'Agenzia è organizzata in una struttura direzionale generale e in tre aree funzionali – amministrativo-contabile dell'Agenzia; valutazione delle università (istituzioni e attività di formazione) e valutazione della ricerca (enti e attività di ricerca, compresa quella universitaria) – a cui afferiscono le dieci Unità Operative (due per ciascuna area e quattro con compiti trasversali a supporto della direzione generale).

Ciò posto, avendo riguardo dei suoi profili organizzativi, particolare dibattito ha riguardato la natura giuridica dell'Agenzia, della quale si è discorso riferendosi al paradigma delle Autorità (amministrative) indipendenti. Da un lato, come è stato acutamente sottolineato, se si considera l'art. 1, c. 3 del Regolamento del 2010, per il quale l'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministro, o se si considera la stessa nomina governativa dei membri del Consiglio direttivo dell'Agenzia, sembra impossibile accedere alla sua assimilazione a questa categoria, in quanto *executive agency*[43]. D'altro canto, però, qualche de-

[41] Accanto all'ambito nazionale, specifiche attribuzioni in materia di ricerca scientifica e università sono esercitate da organi e enti che operano a livello internazionale e sovranazionale. Così, con specifico riferimento all'ambito europeo, un ruolo di primo piano è svolto dalla Commissione Europea mediante l'intervento della Direzione generale Research and Innovation e da alcune agenzie esecutive ad essa afferenti, tra cui, l'European Research Council (ERC), European Research Executive Agency (REA), l'European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency (CINEA), l'European Innovation Council and Small and Medium-sized Enterprises Executive Agency (EISMEA); l'European Health and Digital Executive Agency (HADEA).

Ciò premesso, agendo anche sulla base degli artt. 179-190 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), l'ERC ha il compito di promuovere la ricerca scientifica, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione anche attraverso la creazione di uno Spazio europeo della ricerca. L'ERC è composto da un Consiglio Scientifico e un'Agenzia Esecutiva (ERCEA). Il Consiglio Scientifico è l'organo direttivo dell'ERC, definisce le strategie scientifiche, gli strumenti di finanziamento, le metodologie di valutazione mentre l'Agenzia Esecutiva implementa tali strategie nella gestione operativa delle attività dell'ERC.

Al fine di perseguire le funzioni affidate dal diritto dell'Unione Europea l'European Research Coincil opera sulla base di programmi annuali nei quali sono specificate le regole che definiscono le opportunità di finanziamento, l'ammissibilità e i criteri di valutazione, anche al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi del programma quadro di ricerca innovazione Horizon Europe (2021-2027), soprattutto con riferimento al primo dei tre pilastri su cui si struttura, quello dell'Exellent science (a cui si ricollegano, a loro volta, le Marie Skłodowska-Curie actions (MSCA) e le infrastrutture di ricerca europee).

[42] Pur non essendo previsti dal d.P.R. 76/2010 operano come organi consultivi dell'Agenzia anche il Comitato Unico di Garanzia e Collegio per il controllo del Codice etico.

[43] C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, p. 5. Sul punto v. altresì C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2014, p. 344: «Il nuovo soggetto della valutazione, che si vorrebbe in posizione di terzietà rispetto sia alle autonomie universitarie sia

bole elemento che sembra avvicinare l'ANVUR alle Autorità indipendenti sarebbe presente nello stesso regolamento del 2010 (*i.e.* la norma sui requisiti per essere nominati commissari, oppure quelle sul regime di incompatibilità): una presenza, a nostro avviso, comunque insufficiente per accedere all'ipotesi di attribuire indipendenza dell'Agenzia, potendosi parlare solo di autonomia e, eventualmente, di imparzialità[44] (con la conseguenza di legittimare la sua riconduzione alla categoria degli organi ausiliari del Ministero)[45].

A rendere ulteriormente complessi i profili dell'ANVUR concorrono, naturalmente, anche le funzioni ad essa conferite. All'atto della sua istituzione l'Agenzia venne resa responsabile di un primo gruppo di attività: valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, in base a un programma annuale approvato dal Ministro dell'Università e della Ricerca; indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e innovazione.

Nel corso degli anni, a queste funzioni (già eterogenee) se ne sono affiancate molte altre, di varia natura e rilievo[46].

Come è stato acutamente rilevato, una prima espansione delle competenze dell'ente si è perfezionata attraverso l'art. 3 del d.P.R. n. 76/2010. Nello specifico, mediante il regolamento del 2010 si è conferito all'Agenzia, fra gli altri, il potere di definire i criteri e le metodologie per la valutazione «delle strutture delle università e degli enti di ricerca, e dei corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione, ai fini dell'accreditamento periodico degli stessi da parte del Ministro»; la competenza di esercitare «funzioni di indirizzo delle attività di valutazione deman-

all'Autorità di governo, come richiedono i modelli definiti in ambito europeo per i processi di Assicurazione della Qualità dell'Istruzione Superiore, nella realtà de disegno cui si dà attuazione, non esprime d'altro canto una distanza funzionale e ordinamentale dall'apparato ministeriale tale da impedirne l'ingresso sulla stessa scena dell'amministrazione statale di settore». Di diverso avviso invece. F. URICCHIO, *Autonomia universitaria e valutazione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, p. 133 ss.

Sui profili delle autorità amministrative indipendenti v. la recente sintesi offerta da M. MANETTI, *Poteri e garanzie (autorità indipendenti),* in *Enciclopedia del diritto – I Tematici, Vol. V- Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 782 ss. e la ricostruzione di N. VETTORI, *Autorità indipendenti e concentrazione dei poteri: distinzione delle funzioni a garanzia dei diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

[44] G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della),* cit., par. 3 ss.,

[45] Su cui, evidentemente, v., G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, spec. 115 ss.; ID., voce *Organi ausiliari (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto,* vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959.

[46] In proposito cfr. G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle università*, cit., p. 36 ss.

date ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca»; la competenza a elaborare e proporre al Ministro «i requisiti quantitativi e qualitativi, in termini di risorse umane, infrastrutturali e finanziarie stabili, e di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca, ai fini dell'istituzione, fusione o federazione ovvero soppressione di università o di sedi distaccate di università esistenti, nonché per l'attivazione, la chiusura o l'accorpamento di tutti i corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione»; inoltre, all'Agenzia è stato anche attribuito il potere di elaborare, su proposta del Ministro, i parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali, compresa la determinazione dei livelli essenziali di prestazione e dei costi unitari riferiti a specifiche tipologie di servizi e, più in generale, sempre su richiesta del Ministro, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, il compito di svolgere «ulteriori attività di valutazione, nonché di definizione di standard, di parametri e di normativa tecnica»[47].

[47] Come noto, quanto previsto dalla normativa di riferimento viene realizzato mediante una serie di processi di ampio rilievo per la comunità universitaria, tra cui: quello di accreditamento periodico delle università e quello di valutazione della qualità della ricerca e delle attività di valorizzazione delle conoscenze (cd. "terza missione"/impatto sociale).

Rispetto alle procedure di accreditamento periodico, all'ANVUR spetta la valutazione circa la persistenza dei requisiti che hanno condotto all'accreditamento iniziale dell'Ateneo e la verifica sul possesso di ulteriori requisiti di qualità, efficienza ed efficacia delle attività svolte, che può portare a un esito differenziato (accreditamento per cinque anni con giudizio pienamente soddisfacente o soddisfacente; accreditamento massimo per due anni con giudizio condizionato, soppressione della sede in caso di non accreditamento).

Tale verifica avviene attraverso il cosiddetto modello AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento) e presuppone l'analisi, da parte dell'Agenzia, della documentazione fornita dall'università e lo svolgimento di visite a distanza e in loco. Nello specifico, tale passaggio si perfeziona mediante la selezione, da parte del Consiglio direttivo dell'ANVUR, di un sottoinsieme di corsi di studio, dottorati di ricerca e dipartimenti dell'università da valutare e con la nomina di una Commissione di Esperti della Valutazione (CEV). Tale commissione, a sua volta, dovrà analizzare il Rapporto di autovalutazione compilato dall'università prima della visita istituzionale. Dopo aver determinato gli aspetti da approfondire durante la visita e il programma di quest'ultima, perfezionerà le visite a distanza e in loco. Tutto ciò è finalizzato alla predisposizione di una Relazione preliminare da parte della CEV. Questa, a seguito di interlocuzioni tra l'Unità Organizzativa Accreditamento e Valutazione delle Università dell'Agenzia e l'Ateneo coinvolto nel processo valutativo, viene trasmessa al Consiglio Direttivo dell'ANVUR. Quest'ultimo a sua volta, in base alle risultanze del processo valutativo, redige un Rapporto il quale, corredato dalla proposta e dal giudizio di accreditamento, viene trasmesso al Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) per l'adozione del provvedimento finale.

Rispetto alla valutazione della qualità della ricerca scientifica, l'ANVUR è coinvolto nella fase di determinazione dei dettagli operativi necessari per perfezionare lo svolgimento del processo valutativo (contenuti nel bando VQR, a cura dell'Agenzia), nella nomina dei Gruppi Esterni della Valutazione (GEV) da parte del Consiglio direttivo tra coloro che hanno manifestato il proprio interesse a farne parte a seguito di avviso pubblico, nell'approvazione delle valutazioni effettuate dai GEV da parte del Consiglio direttivo dell'Agenzia e, infine, nell'invio degli indicatori di risultato al Ministero, ai fini della distribuzione della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario (FFO).

Un ulteriore ampliamento delle competenze spettanti all'Agenzia si è realizzato mediante una pluralità di disposizioni aventi rango primario. Prima fra tutte, la l. n. 240/2010. In termini di principio, essa ha specificato che spetterebbe al MUR sia la determinazione degli obiettivi e indirizzi strategici per il sistema e le sue componenti sia verifica e la valutazione dei risultati, attività – quest'ultima – che esso dovrebbe svolgere «secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale, garantendo una distribuzione delle risorse pubbliche coerente con gli obiettivi, gli indirizzi e le attività svolte da ciascun ateneo, nel rispetto del principio della coesione nazionale» *anche* tramite l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (art. 1, c. 4). Questa affermazione, funzionale a riconoscere al Ministero un ruolo di indirizzo anche nell'utilizzo dello strumento valutativo, viene però ridimensionata alla radice nel successivo art. 5 della stessa legge 240/2010 stabilendo che sia il sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studi universitari sia il sistema di valutazione dell'«efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne» avrebbero dovuto basarsi sull'uso di specifici indicatori, definiti, *ex ante*, proprio dall'ANVUR[48].

In aggiunta a questi rilievi, va tenuto presente che, sempre in materia di ricerca scientifica, ANVUR esercita una serie di ulteriori competenze. Esse riguardano, ad esempio, il processo di classificazione delle riviste, rispetto alle quali l'ANVUR si avvale dell'attività di un gruppo di lavoro, con il compito di formulare un giudizio sulle istanze e di effettuare una periodica revisione della persistenza dei requisiti per le riviste già incluse negli elenchi (in questo caso la stessa agenzia opera mediante il coinvolgimento della comunità dei ricercatori e docenti universitari, in una pluralità di vesti che possono variare dall'essere componente dei gruppi di lettura, all'assistente valutatore, al revisore esterno, in modo simile a quanto avviene per il perfezionamento dei gruppi GEV in ambito di VQR; su questa attività v., nello specifico, M. DELSIGNORE, *La classificazione delle riviste scientifiche nel quadro della valutazione della ricerca affidata ad ANVUR*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla l. 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 69 ss.); un altro ambito in cui l'ANVUR esercita una serie di competenze è quello legato all'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), ove l'Agenzia, da un lato, dev'essere consultata dal Ministro della Ricerca nel processo di definizione, fra gli altri, dei criteri, parametri e indicatori di attività scientifica e del numero massimo di pubblicazioni che ciascun candidato può presentare; dall'altro, è responsabile della formulazione della proposta sulla base della quale il Ministro stabilisce i valori-soglia degli indicatori che gli studiosi devono raggiungere per conseguire l'abilitazione (art. 4, d.P.R. 95/2016). Su tutti questi profili v. G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della),* cit.,

[48] In applicazione di queste disposizioni, il decreto legislativo n. 19 del 2012 ha conferito all'ANVUR il compito, da un lato, di definire gli indicatori per l'accreditamento iniziale delle sedi e dei corsi di studio (artt. 6, 7 e 8) e, in collaborazione con i nuclei di valutazione interni agli Atenei, di svolgere l'attività di monitoraggio sulla loro applicazione (art. 9); dall'altro, quello di individuare i criteri e gli indicatori per la valutazione periodica dell'efficienza, della sostenibilità economico-finanziaria delle attività e dei risultati conseguiti dalle singole università nell'ambito della didattica e della ricerca e per l'assicurazione della qualità degli atenei (art. 10). Nella stessa prospettiva è intervenuto il decreto legislativo n. 49 del 2012 il quale, oltre a definire gli spazi di intervento dell'Agenzia nel procedimento di definizione del costo standard per studente, ha conferito ad essa il compito di definire i parametri

In aggiunta a tali norme, hanno contribuito a delineare un ruolo centrale dell'Agenzia nella *governance* universitaria del nostro Paese altre disposizioni di rango primario, come quelle contenute nell'art. 5, comma 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 le quali, prevendo che la ripartizione del fondo di finanziamento ordinario sarebbe dovuta essere effettuata, oltre che sulla base della programmazione strategica preventiva, anche «tenendo conto della valutazione della qualità dei risultati della ricerca» hanno avuto l'effetto di garantire all'Agenzia un ruolo egemone non solo nei confronti delle autonomie universitarie, ma dello stesso Ministero, acquisendo un potere para-normativo di grande rilievo[49].

Ad oggi, l'ANVUR costituisce ad oggi una componente centrale della governance del sistema universitario, non senza sollevare criticità. Infatti, come è stato autorevolmente sottolineato, essa «non compie solo valutazioni, ma stabilisce regole, ne verifica l'attuazione caso per caso e in termini generali, formula proposte, rilascia parerei. Non si occupa solo delle attività delle università, ma anche delle loro strutture e del loro finanziamento, della carriera dei professori e dei ricercatori, delle riviste scientifiche»[50]. Un potere, quello attribuito all'Agenzia, che, in definitiva, sarebbe tale da porla addirittura nelle condizioni «di concorrere attivamente alle determinazioni del ministero, con la conseguenza che i rapporti con lo stesso sono ambivalenti: da un lato, l'agenzia opera in funzione servente del ministero e delle sue attribuzioni; dall'altro lato, però, in un numero crescente di casi, parti impostanti delle attribuzioni del ministero sono cedute all'agenzia stessa o, comunque, condivide con essa»[51].

e la modalità di bilanciamento tra i criteri per la valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei (art. 9).

[49] M. CAVINO, *L'autonomia finanziaria e contabile delle università statali. Esigenze di legalità sostanziale e di leale cooperazione*, in questo fascicolo.

[50] G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle università*, cit., p. 38

[51] Ivi, p. 39. In senso conforme C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario*, cit., «La scelta operata in fase di attuazione della riforma [l. 240/2010], e autorizzata dal silenzio di un legislatore che mai ne ha tipizzato le forme e gli effetti, di fare della valutazione esterna una sorta di attività-funzione indivisibile il cui esercizio comporta la riconduzione in capo al medesimo soggetto della legittimazione a fissare i parametri, alla cui stregua condurla, a verificarne il rispetto, a definire la misura, premiale o sanzionatoria, cui dà titolo, conferisce a questo strumento la capacità anche conformativa di un'attività-funzione che diventa essa stessa regolazione e insieme controllo, assistita dalla forza speciale di esprimersi in determinazioni che l'Autorità di governo è chiamata a recepire nei propri provvedimenti. […] Il nuovo soggetto della nuova valutazione, che si vorrebbe in posizione di terzietà rispetto sia alle autonomie universitarie sia all'Autorità di governo, come richiedono i modelli definiti in ambito europeo per i processi di Assicurazione della Qualità dell'Istruzione Superiore, nella realtà del disegno cui si dà attuazione, non esprime d'altro canto una distanza funzionale e ordinamentale dall'apparato ministeriale tale da impedirne l'ingresso sulla stessa scena dell'amministrazione statale di settore» (pp. 343-344).

4. Gli enti associativi dotati di competenze istituzionali

A conferma del marcato pluralismo che contraddistingue il sistema della *governance* universitaria deve essere ricordato che in esso operano due particolari entità di matrice non pubblicistica – la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane e il Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie – alle quali sono riconosciute specifici poteri.

4.1. La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane è un'associazione di diritto privato (*ex* art. 36 del Codice civile) tra le università statali e non statali che legalmente partecipano a essa mediante i rettori o figure responsabili equivalenti secondo la normativa vigente e i rispettivi statuti[52].

Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto della CRUI, possono essere associate a essa le istituzioni universitarie con esclusione delle università telematiche, anche quelle definite, riconosciute e accreditate dal MIUR.

Tra gli organi della CRUI assumono particolare rilievo il presidente, eletto dall'assemblea generale, cui è conferito il compito di rappresentare l'ente e di proporre la nomina del direttore generale (scelto fra persone di adeguata competenza e qualificazione in relazione alle esigenze e alle attività della CRUI, è nominato su proposta del presidente, con delibera della giunta); l'assemblea generale, che riunisce tutti i rappresentanti delle istituzioni associate, e alla quale spettano, fra l'altro, i compiti di deliberare sui programmi e gli indirizzi dell'associazione, nonché sui pareri che questa deve o intende fornire; vi è poi il compito di deliberare: su interventi e iniziative che impegnino la responsabilità dell'associazione; la giunta, composta dal presidente e da altri dodici membri eletti dall'assemblea generale, a cui è conferito il compito di formulare proposte, individuare tematiche e condurre analisi da sottoporre alle valutazioni dell'assemblea generale; soprattutto delibera sulle materie relative alle procedure, anche a evidenza pubblica, agli accordi e alle convenzioni finalizzati/e all'attuazione del coordinamento delle autonomie universitarie, alla promozione e all'adozione di modelli migliorativi per il sistema universitario, alla valorizzazione di attività nei vari campi della gestione; i componenti della giunta possono assumere compiti specifici definiti dal presidente o deliberati dalla giunta stessa. Accanto a queste componenti, assumono rilievo le commissioni interne della Conferenza, ciascuna delle quali ha un ambito tematico riservato[53].

[52] Sulla CRUI cfr. C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit., p. 156; R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema di governance dell'università italiana*, cit., p. 12; G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle università*, cit., p. 53 ss.

[53] Le commissioni in cui si articola la CRUI sono: Affari Internazionali; Biblioteche; Bilancio; Contrattazione, Cooperazione allo Sviluppo, Sport; Counseling Psicologico; Didattica; Formazione Insegnanti; Università statali; Università non statali; Housing Universitario; ICT; Medicina; Orientamento;

Come accennato, sotto il profilo funzionale, la CRUI è orientata a perseguire alcuni compiti specifici. Tra questi assumono rilievo la rappresentanza e la valorizzazione del sistema delle autonomie universitarie, esercitando il coordinamento, l'indirizzo, la tutela e la promozione degli atenei italiani nei contesti nazionale e internazionale, anche mediante l'elaborazione e la presentazione «al Governo, al Parlamento e alle altre Istituzioni competenti» dei pareri eventualmente richiesti e, più in generale, delle proposte e delle osservazioni in materia di alta formazione e di ricerca (art. 3, c. 2 Statuto).

Ciò posto, la CRUI interviene, mediante l'esercizio di poteri di nomina o consultivi, in numerosi procedimenti rilevanti per il sistema di governance dell'università. Quanto ai primi, la Conferenza nomina di propri rappresentanti presso organi esterni (CUN, il CNVR e ANVUR). Quanto ai secondi, essa è coinvolta nell'adozione del decreto ministeriale con cui sono definite le linee generali d'indirizzo relative all'offerta formativa a distanza (ex art. 8, comma 6, del DM n. 773/2024, contenente "Linee generali d'indirizzo della programmazione triennale del sistema universitario per il triennio 2024-2026"), nel procedimento di definizione triennale del costo standard, ove il Ministero deve tener conto del parere espresso dalla CRUI (ex art. 12 del d.l. n. 91 del 2017, convertito dalla l. n. 12 del 2017, in materia di FFO), e nella assegnazione del fabbisogno finanziario programmato per ciascuna università (ex artt. 971-977 della legge 23 dicembre 2018, n. 145).

Nel complesso, come è stato sottolineato, né i primi né i secondi sono sufficienti per collocare la CRUI in una posizione di rilievo all'interno del sistema universitario: ad essere centrale, in questo senso, analogamente a quanto avviene per il CUN, è la circostanza che essa venga coinvolta in termini meramente formali nei principali processi concernenti le politiche di finanziamento delle università, senza aver la possibilità di incidere realmente su di esse[54].

4.2 Il Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie

Da ultimo, anche il Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie (CODAU) può essere considerato come una componente del governo del sistema universitario[55]. Si tratta di un'associazione di diritto privato (*ex* art. 36 Codice civile) costituita, su un modello organizzativo che ricalca quello della CRUI, dai direttori generali delle istituzioni universitarie italiane. Al CODAU spetta il coordinamento e l'indirizzo della gestione delle istituzioni universitarie: finalità che dovrebbero essere raggiunte instaurando rapporti si-

Politiche di Genere; Ricerca, Dottorato, Valorizzazione; Trasferimento Tecnologico; Università non statali.

[54] Sul punto v. M. CAVINO, *L'autonomia finanziaria e contabile delle Università statali,* cit.

[55] Su cui v. G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle università*, cit., pp. 61-62.

stematici con i principali soggetti che operano nel sistema universitario e istituzionale italiano, ad esempio promuovendo studi congiunti, ricerche e proposte di soluzioni su problematiche attinenti alla loro gestione finanziaria, tecnica e amministrativa e per il loro miglior funzionamento, ma anche interagendo con organismi e rappresentanze parlamentari, di governo, sindacali in merito alle «problematiche di interesse delle istituzioni universitarie, della dirigenza e del personale universitario in genere».

A tal fine, oltre a fornire supporto informativo ai propri aderenti, il CODAU ha il potere di eleggere propri rappresentanti presso alcuni organi facenti parte del sistema di governance universitaria (*e.g.* CUN, ANVUR e Commissione per la contabilità economico patrimoniale delle università) – un'attribuzione, questa, che, nel complesso, non sembra garantire al Convengo un ruolo di rilievo nella governance del sistema universitario.

5. Osservazioni conclusive

In sintesi, il governo del settore universitario del nostro Paese si articola mediante un sistema inter-istituzionale particolarmente complesso, caratterizzato da un intreccio piuttosto fitto di funzioni, poteri e competenze tra enti di diversa natura, composizione e legittimazione.

In assenza di un disegno razionalizzatore che potesse contemperare gli effetti derivanti dalla dinamica incrementale che ne ha sostenuto l'istituzionalizzazione[56], questo assetto si è sviluppato verso un modello di "network frammentato", caratterizzato da una scarsa coesione tra le diverse componenti e dall'assenza una strategia condivisa che possa essere utilizzata come risorsa per le attività di coordinamento, indirizzo e programmazione da parte dell'apparato ministeriale, anche in risposta a istanze e spinte provenienti dal suo esterno[57].

A loro volta, questi elementi generano una crescente incertezza rispetto al "ruoli" dei singoli attori del comparto, i quali esercitano i propri poteri (a loro volta, soggetti a numerose variazioni) all'interno di relazioni complesse e mutevoli e, più in generale, possono favorire l'emersione di dinamiche che incidono negativamente sull'assetto di governo, a partire dalla sua legittimazione.

Incidentalmente, è proprio in questa cornice che devono essere collocate alcune delle principali aporie che contraddistinguono l'attuale sistema di governance, a partire dall'assenza di volontà, da parte del Ministero, ad esercitare efficacemente il suo ruolo di "pivotale" – elemento che ha creato i presupposti

[56] G. VESPERINI, *Come cambia la governance nazionale delle università*, cit.., p. 63.

[57] G. REBORA, M. TURRI, *La governance del sistema universitario in Italia: 1989-2008*, in *Liuc Papers, n. 221/2008.*

per l'esercizio di un ruolo di supplenza in alcuni settori chiave, come verificatosi per l'ANVUR rispetto alle politiche valutazione[58] – pur continuando ad imporre agli altri enti del sistema (*in primis,* le università), micro-interventi di riforma, spesso definiti senza il loro coinvolgimento[59].

Orbene, pur dinanzi alle aporie di questo assetto, contraddistinto da un'(in)governabilità latente[60], almeno a parere di chi scrive, gli spazi per una sua razionalizzazione – nella direzione di passare da un "network frammentato" ad un coerente assetto pluralista – esistono, sviluppandosi su almeno tre "assi": quella assiologico; quello ordinamentale e quello funzionale[61].

Per quanto riguarda il primo, occorre chiarire, da un lato, quali sono gli spazi di intervento degli Atenei, riflettendo innanzitutto sullo stesso concetto di autonomia universitaria, a partire dalle ragioni che la giustificano, vale a dire interrogandosi sulla sua *ratio* di salvaguardia degli interessi delle comunità che animano il settore dell'istruzione superiore (profilo interno), anche in rapporto con altri soggetti ed enti che agiscono all'interno del sistema repubblicano (*in primis*, le Regioni, i poteri sovranazionali e quelli privatistici – il profilo "esterno" dell'autonomia).

[58] G. CAPANO, *Il governo del sistema universitario tra competizione regolata/coesione sistemica e frammentazione*, in *Il costo dell'ignoranza*, cit., pp. 78-79 «Con l'accrescersi della complessità del sistema, logica conseguenza dell'autonomia universitaria, emergono quindi tutte le difficoltà del ministero a svolgere il proprio ruolo, teoricamente pivotale, sia amministrativo sia politico. Si assiste, pertanto, a un compito di supplenza svolto, per quanto possibile tenuto conto dai vincoli normativi, dal CNVSU, che si impone come l'unico pilastro di razionalità e coerenza delle dinamiche centrali di governance sistemica. Il centro politico-amministrativo non riesce ad abbandonare la logica dell'intervento per decreto, dal punto di vista della gestione della quotidianità dei problemi, mentre dl punto di vista politico diventa evidente l'incapacità strutturale di pensare strategie di lungo periodo e una certa tendenza a considerare le università come dei bambini disubbidienti che devono essere continuamente ripresi, puniti e sottoposti a un regime di libertà controllata».

[59] Tre esempi "paradigmatici": l'abolizione dell'assegno di ricerca con la contestuale introduzione del contratto ai sensi della legge 29 giugno 2022, n. 79, seguita dal tentativo, in corso, di approvare, mediante decreto-legge, la contro-riforma; l'istituzione (e soppressione) dell'Agenzia nazionale per la Ricerca *ex* art. 1, commi-240-252 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (su cui v. A. SANDULLI, *L'Agenzia nazionale per la Ricerca: un pasticcio italiano* e A. VILLA, *La nuova Agenzia per la Ricerca*, entrambi in *Giornale di diritto amministrativo,* n. 2, 2020, pp. 165 ss.); la limitazione ai vincoli di spesa degli Atenei mediante una determinazione dell'obiettivo di fabbisogno complessivo e una ripartizione secondo criteri poco trasparenti (su cui v. contributo di M. CAVINO, *L'autonomia finanziaria e contabile delle università statali,* cit.).

[60] "A. POGGI, *Un sistema del sistema: l'autonomia universitaria*, in G. CAPANO, G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 57 ss. ha parlato di «(in)governnabilità burocratica di sistema».

[61] Sul punto si vedano, da prospettive diverse, gli interessanti spunti in M. CAMMELLI, F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, il Mulino, Bologna, 2006; G. TOGNON (a cura di), *Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l'università italiane*, il Mulino, Bologna, 2006; C. BOLOGNA, G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università. Il centro del sistema,* il Mulino, Bologna, 2011; G CAPANO, M. MELONI (a cura di) *Il costo dell'ignoranza. L'università italiana e la sfida Europa 2020, il Mulino,* Bologna, 2013; G. CAPANO, M. REGINI, M. TURRI, *Salvare l'università italiana*, cit.

Dall'altro, quali sono gli spazi per l'attività di indirizzo, coordinamento e programmazione del Ministero, posto che un "centro" autorevole (e, quindi, *accountable* dal punto di vista inter-istituzionale) non è un *vulnus*, quanto una risorsa per tutte le componenti della governance, a partire dagli Atenei[62]. Incidentalmente, ciò porta a confrontarsi, inevitabilmente, con la nota prassi in materia di interventi normativi del Governo, la quale, come sostenuto da ampia parte della dottrina, non sembra conforme ai principi della nostra Carta fondamentale[63] (nonostante, verrebbe da dire, le affermazioni della Corte costituzionale contenute nella nota sentenza n. 383 del 1998[64]), dovendosi riaffermare, al contrario, la peculiare valenza della riserva di legge *ex* art. 33, c. 6 Cost.:

[62] C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario*, cit., p. 458: «La necessità o, comunque, l'utilità di riferire le politiche pubbliche a un apparato ministeriale, quale soluzione organizzativa per il governo dei settori, non può certo darsi per presupposta, essendo stata anzi discussa per diversi ambiti. Quanto al sistema delle autonomie universitarie, tuttavia, è proprio l'ingresso in scena dell'attività-funzione di valutazione e del soggetto deputato a esercitarla che più evidenzia la necessità di un centro statale capace di farsi sede di governo, ossia di indirizzo, coordinamento, programmazione e promozione perché anche la valutazione deve essere governata per essere quanto dovrebbe essere, ossia un'attività chiamata a procurare elementi conoscitivi e valutativi per la definizione delle politiche pubbliche. Una valutazione che richiede perciò un interlocutore attrezzato e provvisto delle risorse, anche in termini di competenze, necessarie a leggerne, interpretarne e utilizzarne gli esiti. Valutare e governare il sistema universitario significa, d'altro canto, confrontarsi con un sistema complesso che ha nelle autonomie universitarie le proprie componenti costitutivi e qualificanti e le autonomie, per concorrere alla valorizzazione del sistema, chiedono di essere riconosciute e integrate nei processi decisionali, Chiedono, anch'esse, un interlocutore forte».

Sul punto v. altresì i rilievi di F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2008, pp. 739 ss. e di A. POGGI*, L'autonomia come esigenza di differenziazione: l'autonomia come esigenza di un nuovo centro*, in C. BOLOGNA, G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università,* cit., pp. 191 ss. e, più recentemente, di M. TURRI, *Il sistema di istruzione terziaria: direttrici di cambiamento ed evoluzione*, in T. AGASISTI, A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Presente e futuro dell'università*, cit., p. 95.

[63] V., *ex multis,* G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, 1967-1968, p. 833 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, p. 757 ss; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Foro italiano*, parte V, 1990, p. 252 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Diritto e società*, n. 2/1981, p. 282; G. SILVESTRI, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2002, p. 336.

Per un'analisi delle diverse posizioni su quanto disposto dall'art. 33, c. 6 Cost. si vedano le ricostruzioni di v. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 137 ss.; G FONTANA, *Art. 33,* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, pp. 694 ss.; R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Jovene, Napoli, 2012, p. 55 ss.; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora…,* Giuffrè, Milano, 2016, pp. 54 ss.

[64] Su cui v. i commenti di A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3331 ss. R. NIRO, *Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?,* in *Giur. cost.*, 1999, p. 1236 ss.; A. MARI, *Riserva di legge aperta e limitazione delle iscrizioni all'università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1999, p. 221 ss. Di recente, da un diverso angolo prospettico, G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatuali*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 105 ss.

assoluta rispetto alle fonti secondarie statali e relativa rispetto alle fonti espressione dell'autonomia universitaria[65] con la conseguenza che, come è stato acutamente sottolineato, la definizione delle norme di dettaglio in ambito universitario dovrebbe perfezionarsi – rispettando i principi e i limiti posti dalle fonti primarie statali – mediante le fonti «la cui adozione sia rimessa a una autonoma valutazione e determinazione da parte delle stesse università, essendo invece alla legge "preclusa tanto la confisca dell'autonomia degli enti universitari, quanto l'abdicazione a vantaggio di fonti normative subordinate non riconducibili a quell'autonomia» con la conseguenza che, in definitiva, «lo spazio per l'adozione di (legittimi) regolamenti ministeriale sarebbe limitato a regolamenti di natura meramente esecutiva, che non mirino a integrare il contenuto di prescrizioni primarie, mentre lo spazio di intervento governativo non sarebbe certamente escluso, ma dovrebbe esercitarsi non attraverso atti normativi propri, quanto piuttosto attraverso le attività di elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico»[66].

Inevitabilmente, una riflessione condotta sul piano assiologico dovrebbe essere capace di svilupparsi anche sul piano ordinamentale, a partire dalla verifica del se e, eventualmente, in che misura gli attuali soggetti che operano nel sistema rispondono alle esigenze del "centro", degli Atenei e, ancora, delle diverse comunità che operano nel settore[67], creando così le premesse una loro razionalizzazione in termini organizzativi e funzionali (ragionando ad esempio sul ruolo tanto dei soggetti che si caratterizzano per un titolo di legittimazione di tipo rappresentativo, siano essi di matrice pubblicistica o privatistica, ponendo il tema dell'opportunità di unificare questi organi in un'unica sede, quanto su quello di coloro che svolgono una funzione strumentale rispetto alle attribuzioni ministeriali).

Parallelamente, la riflessione dovrebbe coinvolgere anche il profilo funzionale. In merito, l'esigenza sottolineata a più riprese dalla dottrina sembra essere quella di predisporre una serie di strumenti per consentire, nell'elaborazione delle singole politiche pubbliche, il contemperamento e il raccordo tra l'indirizzo politico generale, gli indirizzi espressione degli Atenei e quello delle autonomie territoriali (*in primis,* le Regioni)[68]. In termini generali, ciò significa

[65] Così S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento),* in *Rivista Diritto Costituzionale*, 2000, p. 214 ss.

[66] L. IMARISIO, *L'autonomia universitaria fra principi costituzionali e coordinate sistemiche*, cit., pp. 16-17. Sulla autonomia normativa delle università v. F. PASQUINI, *L'autonomia normativa universitaria: alcune riflessioni per un'analisi critica sul sistema delle fonti dell'ordinamento universitario*, in questo fascicolo.

[67] Su cui v. L. CONTE, *La comunità universitaria: docenti, studenti e personale tecnico-amministrativo*, in questo fascicolo.

[68] Sul punto v. gli spunti di L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?,* in *Le Regioni*, n. 1/2011, p. 3 ss.; C. VITALE, *Il ruolo delle regioni nel governo*

informare i rapporti tra le componenti del sistema universitario al principio di leale collaborazione[69], mentre a livello specifico ciò comporta riflettere non solo sull'idoneità degli attuali strumenti di co-decisione a partire, ad esempio, dal potere di espressione dei pareri del CUN, del CNSU, della CRUI e del CODAU, ma anche sull'eventuale istituzione di apposite conferenze.

Trasversale rispetto a questi tre piani è poi la dimensione normativa che, dopo venticinque anni di annunci, dovrebbe porre al centro dell'agenza politico-istituzionale la redazione del Testo unico in materia di università e ricerca, una risorsa della quale si sente oggi più che mai la necessità e che potrebbe, alla luce dei ragionamenti svolti poc'anzi, portare ad un beneficio di tutte le componenti della *governance*[70].

.

del sistema universitario, in C. BOLOGNA, G. ENDRICI (a cura di), *Governare le università,* cit., p. 235 ss.; A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, cit., pp. 176 ss.

[69] In merito, v. M. CAVINO, *L'autonomia finanziaria e contabile delle università statali. Esigenze di legalità sostanziale e di leale cooperazione*, cit.

[70] Su cui v. S. CASSESE, *L'autonomia e il testo unico sulle Università,* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2001, p. 515 ss. e M. CAMMELLI, F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca,* cit., p. 93 ss.

Per un elenco degli atti che disciplinano il sistema v. F.S. VIGNANI, I. SANTORO, *L'ordinamento universitario annotato e coordinato*, Cacucci, Bari, 2019[5].