



Lettera AIC 01/2026 - Autonomia universitaria e riforme

Brevi considerazioni sull'autonomia universitaria, tra normativa attuale e riforme in itinere

di Michele Troisi – 14 gennaio 2026

1. Le riforme in atto relative all'Università, se hanno il pregio di porre al centro del dibattito pubblico il ruolo dell'Accademia, offrono anche l'occasione per tornare a riflettere sul tormentato tema della relativa autonomia. Com'è noto, l'infelice formulazione dell'art. 33, 6 comma (che «dice e non dice, garantisce da un lato e d'altro lato svuota la stessa garanzia» come lucidamente sintetizzò Paladin) ne ha determinato un'attuazione «a singhiozzo», accomunandola così al destino di altre autonomie (si pensi a quella territoriale e alla «pagina bianca» con cui lo stesso Paladin icasticamente ne raffigurò la formulazione in Costituzione). Un'autonomia universitaria che è persa (e tuttora pare), così, perennemente «sotto tutela ministeriale» (D'Atena, 1998), anche a motivo dell'interpretazione particolare che la giurisprudenza costituzionale ha sempre inteso dare alla (ambigua) disposizione costituzionale: la Corte, infatti, è passata dal considerare quella universitaria come «un'autonomia che lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale, che, tuttavia, non sia irrazionale» (sent. n. 145/1985), al qualificare la riserva di legge ivi contenuta come aperta al «l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle Università» (sent. n. 383/1998). Tale orientamento, confermato poi dalla sentenza n. 104/2017, ha favorito col tempo il disordine delle

fonti e aperto la strada ad una normativa alluvionale composta soprattutto da atti normativi di natura secondaria, così riducendo sensibilmente lo spazio di manovra proprio delle fonti di autonomia universitaria.

2. La stessa l. n. 240/2010, che ancora oggi disciplina l'Università, non si è sottratta a tale fenomeno. Salutata con un certo favor per il ritorno del legislatore nel settore (dopo decenni di attività sub-legislativa) e per la sua finalità tesa alla valorizzazione dell'autonomia come realtà interconnessa alla responsabilità e alla sostenibilità, è ben presto naufragata alla prova dei fatti e, in quindici anni di attuazione, le ombre paiono di gran lunga aver superato le luci. Già la Corte dei conti, nel "Referto sul sistema universitario" del novembre 2017, aveva definito il «nuovo modello organizzativo» desumibile dalla l. n. 240 come «sostanzialmente omogeneo ed indipendente dalle peculiarità che contraddistinguono invece i singoli Atenei (soprattutto in riferimento alla dimensione e alla vocazione didattica)», con una «regia centralizzata» che «si esplica nella predisposizione di linee-guida, di procedure e metodologie generali» che ha investito tutte le componenti del sistema: dalla struttura organizzativa al sistema contabile e di finanziamento, fino alla valutazione della qualità dell'offerta formativa e alle procedure di reclutamento del personale docente. Orbene, a ben guardare, continuano ad essere proprio queste le maggiori criticità della normativa attuale: una disciplina (primaria e secondaria) uniforme e omogeneizzante che insiste nel non tener adeguatamente in considerazione l'eterogeneità in termini di dimensioni, contesti e componenti umane dei vari Atenei; una declinazione del momento della valutazione da strumento a fine, con una serie di atti sub-legislativi che, in una deriva burocratica, hanno imposto e continuano ad imporre agli Atenei di uniformarsi a vincoli tecnici assai rigorosi; una disciplina bifasica del reclutamento che, nella fase nazionale, enfatizza un dato quantitativo che comprime la libertà di ricerca (attraverso meccanismi di valutazione che, come ammoniva Caravita, «non valutano più il contenuto del contributo ma la sede della sua pubblicazione») e, nella fase concorsuale locale, riconosce

agli Atenei un margine di discrezionalità tale da generare prassi applicative eccessivamente eterogenee, a detrimento dei principi di uniformità, imparzialità e trasparenza.

3. All'interno di questo scenario si collocano le proposte di riforma, che sollevano varie problematiche alle quali si potrà fare solo qualche cenno (utile, si spera, al dibattito).

3.1. Una prima iniziativa ha ad oggetto proprio l'ente che del momento valutativo è il protagonista principale. Con Atto n. 304/2025, infatti, il Governo ha posto in essere una modifica del regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario (ANVUR). Non è questa la sede per ripercorre il dibattito, sviluppatosi sin dalla istituzione dell'Agenzia nel 2006, sulla sua natura (oscillante tra autorità indipendente e organismo sottoposto a vigilanza ministeriale, con conseguenti dubbi sulla sua effettiva terzietà) e sull' (eccessiva) estensione delle sue funzioni nel corso degli anni. Ci basterà sottolineare come, proprio alla luce di tali questioni, nell'ultimo periodo il tema della sua piena indipendenza è divenuto sempre più stringente. Anche per questo la novella governativa si è lodevolmente posta come finalità, si legge nella Relazione illustrativa, di «delineare più compiutamente l'indipendenza, la trasparenza e l'efficienza dell'operato dell'ANVUR, valorizzandone la funzione tecnico-valutativa, nel rispetto dell'indirizzo politico dato dal Ministero dell'università e della ricerca», attraverso «un riequilibrio tra autonomia tecnica, responsabilità pubblica e coordinamento istituzionale, coerente con i principi costituzionali e con le migliori pratiche internazionali». Tuttavia, l'intervento governativo sembrerebbe paradossalmente acuire, più che dissipare, i dubbi esistenti.

Innanzitutto, la norma identifica alcune ipotesi per le quali l'esercizio delle competenze attribuite all'ANVUR è subordinato ad una richiesta formale del Ministro. Non si tratta di attività marginali, bensì di funzioni che caratterizzano l'Agenzia, tanto che lo stesso Consiglio di Stato, nel parere reso nell'adunanza del 23 settembre 2025, avanza perplessità proprio in ordine alle ipotesi di attribuzione, per

via regolamentare, in via esclusiva al Ministro dell'iniziativa procedimentale «rispetto a talune attività dell'ANVUR corrispondenti ad alcune delle competenze più rilevanti ad essa attribuite, il che appare non pienamente in linea con le attribuzioni normativamente conferite all'ANVUR dalla legge», dal momento che «l'articolo 2, comma 138 del decreto-legge 262 del 2006 (...) non subordina ad alcuna richiesta del Ministro l'esercizio delle competenze ivi attribuite all'ANVUR».

Sotto altro profilo, l'atto del Governo introduce un nuovo criterio di determinazione delle componenti dell'Agenzia che parrebbe ridimensionarne l'autonomia. Infatti, relativamente al Consiglio direttivo, viene rimessa integralmente al Ministro la nomina del comitato di selezione composto da «cinque personalità italiane o straniere di alta qualificazione, con esperienza pluriennale nell'ambito delle attività di valutazione dell'Agenzia», ripartite tra gruppi di aree disciplinari. Relativamente, invece, alla scelta del Presidente, attualmente eletto dai membri del Consiglio direttivo al loro interno, la novella prevede una nomina diretta da parte del Ministro «nell'ambito di una terna di nomi, scelti tra personalità, anche straniere, di alta e riconosciuta qualificazione ed esperienza nel campo dell'istruzione superiore e della ricerca, nonché della valutazione di tali attività, provenienti da una pluralità di ambiti professionali e disciplinari».

Orbene, ad una prima lettura dell'atto, parrebbe emergere una eccessiva genericità di talune espressioni, specie in considerazione del potere di scelta ora attribuito al (solo) Ministro: “esperienza pluriennale nell'ambito delle attività di valutazione”, “alta e riconosciuta qualificazione” e “pluralità di ambiti disciplinari” si palesano concetti che «andrebbero meglio precisati al fine, per un verso, di definire in modo adeguato l'ambito di discrezionalità riconosciuto all'effettivo titolare del potere di scelta (il Ministro) e, per altro verso, di assicurare l'elevata competenza, professionalità e indipendenza dei soggetti» (così lo stesso Consiglio di Stato, nel parere citato). Sotto altro profilo, tali nuove modalità di designazione suscitano perplessità, tanto più se si considera come la novella sia stata presentata come

occasione per «delineare più compiutamente l'indipendenza» dell'Agenzia: i tentativi di “sganciare” il Presidente dal Consiglio direttivo, prevedendone una sua diretta nomina ministeriale, di porre in essere una nuova procedura di nomina del comitato di selezione dei consiglieri da parte del Ministro, nonché di subordinare rilevanti attività dell'Agenzia all'iniziativa del Ministero, parrebbero distonici tanto con l'auspicata “compiuta indipendenza”, quanto con la stessa legge istitutiva dell'ANVUR che aveva disegnato un sistema di nomine plurale e bilanciato proprio per scongiurare il rischio che l'Agenzia (già sotto il controllo ministeriale) divenisse, a lungo andare, uno strumento di indirizzo politico.

E ciò andrebbe a riverberarsi proprio sulla concretizzazione dell'autonomia universitaria. Infatti, se il sistema valutativo, anziché in una prospettiva di terzietà, rafforza logiche di indirizzo politico, il rischio (già vissuto in questi anni di attuazione della legge n. 240, ma, con la novella, ancora più istituzionalizzato) sarebbe quello di una valutazione che assuma la forma di uno strumento di eterodirezione invece che di responsabilizzazione del destinatario finale.

3.2 Altrettanto interessante è l'iniziativa legislativa in ordine alle nuove modalità di reclutamento. In particolare, l'articolo 1, comma 1, del ddl n.1518 (già approvato dal Senato) sostituisce integralmente l'articolo 16 della l. n. 240/2010 relativo all'abilitazione scientifica nazionale. Ebbene, merito dell'iniziativa è l'aver dato atto (come si legge nella Relazione illustrativa) di «un generale smarrimento» dello scopo iniziale con cui era stata introdotta l'ASN. La novella, però, sceglie di abolirla del tutto, sostituendola con una autocertificazione dei requisiti minimi di produttività e qualificazione scientifica, la cui proposta di identificazione viene demandata all'ANVUR; tale autocertificazione è condizione di ammissibilità per accedere alla fase concorsuale dei singoli Atenei. Data la centralità riconosciuta a simile momento, la legge interviene per garantirne una maggiore uniformità: a cominciare dalla composizione delle commissioni locali, formate da cinque componenti, di cui almeno quattro “esterni” all'università

che ha indetto la procedura (2/3 nel caso di bandi di concorso per professore associato), individuati previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale.

La sensazione, tuttavia, è che non tutte le scelte della novella tendano ad eliminare le criticità della normativa attualmente ancora in vigore, rischiando di crearne, anzi, di ulteriori.

Nonostante la Relazione illustrativa critichi come la normativa attuale abbia portato ad un «mero raggiungimento dei valori-soglia quantitativi (...) riducendo o addirittura eliminando il peso della valutazione qualitativa», un primo profilo da evidenziare è che, nel momento dell'autocertificazione, parrebbe residuare quell'«ossessione quantitativa» della ricerca che spesso finisce per surrogare la qualità. Anzi, tale ossessione parrebbe quasi istituzionalizzarsi tramite il disancoraggio da quel minimo controllo qualitativo che la commissione nazionale in questi anni ha (faticosamente) provato a garantire. Il rischio è, dunque, quello di incoraggiare ulteriormente «un appiattimento complessivo della produzione scientifica orientato unicamente ai numeri delle pubblicazioni» (Calvano, 2025), con conseguente e ulteriore limitazione della libertà di ricerca. Protagonista di questa fase, peraltro, sarà l'ANVUR cui spetterà individuare (sentito il CUN) «i requisiti di produttività e di qualificazione scientifica, (...) per ciascun gruppo scientifico-disciplinare», (art. 1, comma 1) che poi saranno emanati con decreto del Ministro; si rende, così, ancora più stringente la riflessione sulla parallela novella, in fase di approvazione, relative alla struttura dell'Agenzia. Sotto altro profilo, la riforma in atto potrebbe ingenerare il rischio di un ritorno a quelle «prassi localistiche» che l'ASN aveva fortemente ridimensionato, con ulteriore perdita di unitarietà del sistema universitario.

Ulteriore profilo di perplessità è costituito dalla correlazione tra il (nuovo) reclutamento e la valutazione della ricerca, con conseguenze tangibili sulla dinamica dei finanziamenti. Infatti, il comma 4-quater demanda a un decreto del Ministro le linee guida per la valutazione dei vincitori di tutte le procedure di reclutamento, da svolgersi dopo due anni dalla presa di servizio e con cadenza biennale per

la durata del rapporto di lavoro: tale valutazione inciderà sul computo delle assegnazioni del FFO delle università statali e non statali legalmente riconosciute, «secondo i principi di premialità e autonomia responsabile». Ebbene tale scelta, seppur lodevolmente in linea con l'idea precedente di collegare la responsabilità alla valutazione (e la valutazione ai finanziamenti), parrebbe tuttavia foriera di qualche contraddizione. Il riferimento non è solo alle nuove modalità di utilizzo della Valutazione qualitativa della ricerca (Vqr), che da strumento utilizzato per valutare la qualità della ricerca dei Dipartimenti verrebbe così utilizzato per giudicare la produzione scientifica dei singoli (opportunità su cui è lecito dubitare, attesa la significativa, per quanto “fisiologica”, dose di arbitrarietà legata alla sensibilità dei valutatori). Ma soprattutto, nella logica della valutazione del vincitore del concorso locale disegnata dal legislatore, gli Atenei potranno essere giudicati (i.e. premiati o penalizzati finanziariamente) dall'Anvur (tramite la Vqr), in ragione delle scelte compiute da una commissione sorteggiata quasi esclusivamente a livello nazionale e perciò non dipendente dagli Atenei stessi: si troverebbero in altre parole a rispondere di scelte compiute da docenti che nulla hanno a che fare con essi.

3.3 Infine, ulteriore profilo di riforma parrebbe essere quella che guarda alla c.d. governance dell'Università. In particolare, ai sensi dell'articolo 20 della recente legge n. 167/2025, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi «per il riordino e il riassetto delle disposizioni legislative in materia di formazione superiore e ricerca» e, tra i vari settori (ben otto) su cui il governo è chiamato ad intervenire, la lett. a) richiama segnatamente il «riordino e razionalizzazione delle disposizioni in materia di assetto organizzativo e governance interna delle università». Ebbene, a tal fine parrebbe utile accennare ad alcune delle criticità che dimidiano il potenziale dell'attuale modello di governance. L'impressione è infatti che in questi anni il dibattito si sia (legittimamente) incentrato principalmente sull'autonomia dell'Università e quindi (anche a causa del citato “neocentralismo” mortificante le differenze tra Atenei) sul rapporto tra le sue strutture centrali e lo Stato, ma abbia trascurato l'autonomia nell'Università (Loiodice, 1988), ovvero le libertà delle strutture interne. Basti pensare al

caso dei Dipartimenti, dove si svolgono concretamente le funzioni inerenti alla ricerca e alla didattica, che in questi anni sono parsi più meri destinatari passivi di modalità organizzative degli organi centrali che espressione di un'organizzazione di autonomia funzionale in grado di assicurare lo svolgimento e l'esercizio delle libertà disciplinate dall'art. 33 Cost (Tarli, 2022). Si è trattato, per taluni, di un preciso disegno teso all'«indebolimento di tutti gli altri organi collegiali ed assembleari, teso alla caratterizzazione dei Cda come unico luogo strategico (collegiale) per la determinazione degli indirizzi e la gestione delle università» (Calvano, 2025). E dunque, anche tenendo presente questo plurimo dispiegarsi dell'autonomia universitaria, il Governo investito dalla delega è chiamato ad intervenire, per garantire finalmente una funzionalità piena dell'autonomia alle libertà della ricerca scientifica e dell'insegnamento, sia nei confronti delle fonti eteronome (le “leggi dello Stato”), sia nei confronti delle fonti stesse di autonomia che, pena la propria autonegazione, devono evitare l'eccesso di disciplina (Balduzzi, 2004).

4. Al di là dei rilievi sinora tratteggiati (per le quali si auspicano ancora correzioni negli ultimi passaggi dell'iter di approvazione), le riforme in atto paiono degne di nota anche per cosa non dicono. Non vi sono riferimenti, ad esempio, al problematico tema delle Università telematiche le cui diverse modalità di trasmissione del sapere (unite alle peculiari finalità dell'ente erogante) rischiano alla lunga di falsare la competizione. Soprattutto, nessuna delle iniziative sembra (ancora) affrontare l'elemento che, nel lungo periodo, risulta essere il più condizionante per il libero esplicarsi dell'autonomia universitaria: il riferimento è ai vincoli sostanziali rappresentati dalle fonti di finanziamento. È innegabile, infatti, la co-essenzialità tra un'autonomia formalmente riconosciuta e la disponibilità delle risorse economiche necessarie per esercitarla e renderla effettiva; del resto, come è stato efficacemente sintetizzato, «senza la disponibilità di adeguate risorse finanziarie le due principali finalità che quel gruppo sociale persegue», le libertà della ricerca scientifica e la libertà di insegnamento, «sono destinate ad essere vanificate» (Grasso, 2016).

In tal senso, occorrerebbe ridare centralità al delicato tessuto dei rapporti tra la programmazione universitaria e le funzioni di indirizzo, coordinamento e valutazione dei risultati spettanti al Ministero in materia di ricerca e di didattica, poiché è anche in questo incrocio tra autonomia e prerogative del centro che negli ultimi anni «si sono palesati rischi per l'autonomia scientifica e didattica garantiti dall'art. 33 Cost., specie con la selva di decreti ministeriali» che hanno riconosciuto «fondi vincolati al raggiungimento di obiettivi coerenti con il PNRR che hanno finito non solo col privilegiare linee di ricerca di alcune aree, ma soprattutto per orientare determinate politiche di reclutamento (ricercatori di tipo A) che alla lunga hanno finito per creare problemi per le strutture ora non in grado di dar un seguito a queste figure» (Tarli, 2022). Peraltro, non appare superfluo specificare come il condizionamento dell'autonomia universitaria sul versante finanziario avvenga anche a livello territoriale: in questi anni, specie in contesti di scarsità di risorse dal "centro", il conferimento regionale e locale di finanziamenti si è spesso manifestato suscettibile di orientare e condizionare le scelte di programmazione dell'offerta formativa, nonché le direttrici delle attività di ricerca.

E allora parrebbe opportuno tornare a ragionare anche sulle modalità attraverso cui impiegare criteri selettivi e obiettivi incentivanti, basati su indicatori che tengano conto dell'effettiva qualità della ricerca e della didattica dei singoli Dipartimenti, identificando meccanismi di valutazione che costituiscano condizione di pieno esercizio per la libertà scientifica, non un suo limite (Rimoli, 2006).

Le riforme in atto, dunque, in ragione di queste omissioni rischiano di essere un'ennesima occasione persa; anche perché, come ammoniva autorevole dottrina (oramai) quasi cinquant'anni fa, «vale per le università quello che vale per le altre autonomie: esse si riducono a mera apparenza se non comprendono una reale autonomia finanziaria.(...)Diversamente, se l'autorità pubblica può, mediante un potere discrezionale di assegnazione e ripartizione dei fondi alle università, influire sul tipo di ricerche che

queste possono effettuare, la via è aperta alla strumentalizzazione della cultura» (Mazziotti di Celso, 1980).