

Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 23 settembre 2025

NUMERO AFFARE 00890/2025

OGGETTO:

Ministero dell'università e della ricerca.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 1° febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 1701 del 18 settembre 2025 con la quale il Ministero dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi all'adunanza del 23 settembre 2025 i relatori, consiglieri Davide Miniussi e Sandro Menichelli.

1. Premessa. La richiesta di parere.

Con nota prot. n. 1701 del 18 settembre 2025 il capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'università e della ricerca (MUR) ha trasmesso, ai fini della acquisizione del prescritto parere, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *“Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286”*.

A corredo della richiesta e con successiva nota prot. n. 1710 del 22 settembre 2025 sono stati trasmessi:

- a) la relazione al Ministro, predisposta dall'ufficio legislativo e munita del visto e della richiesta di parere formulata ex articolo 36, r.d. 21 aprile 1942, n. 444;
- b) il testo dello schema di decreto, munito della 'bollinatura' del Ragioniere generale dello Stato;
- c) la relazione tecnica, parimenti 'bollinata' ed accompagnata dalla verifica, con esito positivo, del Ragioniere generale dello Stato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
- d) la nota prot. n. 1669 del 18 settembre 2025, recante la richiesta di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ai sensi dell'articolo 7, comma 1 del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169 a firma del capo dell'ufficio legislativo del Ministero richiedente, vistata dal capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- e) l'analisi tecnico-normativa (ATN), priva dell'indicazione dell'autore e della relativa sottoscrizione;
- f) la nota prot. n. 1001 del 2 settembre 2025, con la quale il capo dell'ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione ha rappresentato che *“per quanto di competenza, non ci sono osservazioni ostative al proseguimento del relativo iter”*;

g) l'attestazione, a cura del segretario, della avvenuta deliberazione, in esame preliminare, dello schema di decreto da parte del Consiglio dei ministri, nella seduta dell'11 settembre 2025.

2. Osservazioni di ordine formale e procedimentale.

Preliminarmente la Sezione osserva che il decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 2010, ossia il regolamento che lo schema all'esame della Sezione intende novellare, è un regolamento di delegificazione adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, come si desume sia dall'espresso richiamo a tale disposizione effettuato dalla norma primaria (articolo 2, comma 140 del decreto-legge n. 262 del 2006) sia dal contenuto dispositivo di quest'ultima, che al comma 141 stabilisce che “[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 140” sono soppressi taluni comitati istituiti e disciplinati da norme di rango primario. Sulla base del contenuto del Preambolo e di quanto riferito in sede di relazione illustrativa emerge peraltro che l'Amministrazione ha inteso ricondurre lo schema regolamentare, avuto riguardo all'*iter* della relativa approvazione, alla previsione dell'articolo 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988, verosimilmente sull'assunto che si tratti, per ragioni di simmetria formale rispetto al decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 2010 oggetto di modifica ed integrazione, di regolamento c.d. di delegificazione.

La Sezione osserva tuttavia che poiché l'effetto delegificante può prodursi soltanto *una tantum*, ossia in occasione dell'esercizio del potere regolamentare cui la norma primaria che contiene l'autorizzazione alla delegificazione riconduce l'effetto abrogativo, e non può pertanto essere reiterato laddove esaurito (come la Sezione ha già osservato argomentando anche alla luce dell'articolo 17, comma 4-*ter* della legge n. 400 del 1988: cfr. parere n. 581 del 13 giugno 2025), lo schema di regolamento all'esame della Sezione – pur rinvenendo il suo fondamento nella medesima base giuridica cui a suo tempo è stata data attuazione con il decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 2010 e dunque dovendo rispettare il procedimento ivi stabilito – costituisce in realtà nuovo esercizio – nel rispetto delle

scansioni procedurali autonomamente scolpite nella norma primaria, benché con effetti non delegificanti – del potere regolamentare, così come ammesso dal consolidato orientamento della Sezione (cfr., *ex multis*, da ultimo, il parere n. 539 del 29 maggio 2025).

3. *Le ragioni dell'intervento, la base normativa e i contenuti del regolamento.*

3.1. Come chiarisce la relazione illustrativa, lo schema normativo in esame è diretto ad introdurre talune modifiche alla struttura ed al funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), prevedendo all'uopo, con il metodo della novellazione, integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 2010.

3.2. L'articolo 2, comma 140 del decreto-legge n. 262 del 2006, che costituisce la base normativa primaria del prospettato intervento regolamentare, stabilisce in particolare che con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati: (a) la struttura e il funzionamento dell'ANVUR, secondo principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti, e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato; (b) i requisiti e le modalità di selezione dei componenti dell'organo direttivo, scelti anche tra qualificati esperti stranieri, e le relative indennità, prevedendo che, ferma restando l'applicazione delle disposizioni vigenti in materia di collocamento a riposo, la carica di presidente o di componente dell'organo direttivo può essere ricoperta fino al compimento del settantesimo anno di età.

3.3. Nel merito, in base a quanto riferisce la relazione illustrativa, l'intervento è volto a “*rafforzare il ruolo tecnico-istituzionale dell'Agenzia nell'ordinamento*”, con l'obiettivo, per un verso, di “*riallineare*” il “*funzionamento della stessa agli standard europei (ESG)*” e, per altro verso, 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".

La necessità dell'intervento normativo è emersa all'esito dell'attività svolta in seno ad un gruppo di lavoro, appositamente costituito con decreto ministeriale n. 1509 del 20 settembre 2024, che ha rilevato la sussistenza delle seguenti criticità afferenti al settore della ricerca scientifica: (a) crescente subordinazione dei ricercatori più giovani a progettualità definite esternamente, con effetti inibitori sull'autonomia scientifica; (b) proliferazione di obblighi procedurali e adempimenti formali, non proporzionata rispetto ai benefici attesi; (c) eccessiva segmentazione amministrativa delle aree scientifiche, correlata a risalenti modelli concorsuali; (d) disarticolazione delle linee di finanziamento, in assenza di un coordinamento tra enti erogatori e relativi strumenti; (e) prevalenza di una logica valutativa incentrata sul controllo procedurale piuttosto che sull'effettiva qualità scientifica e sull'impatto socio-economico dell'attività di ricerca.

3.4. Per quanto concerne specificamente le Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (Istituzioni AFAM) – la cui inclusione tra i soggetti interessati dall'esercizio delle funzioni dell'ANVUR determina un'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento sotto il profilo soggettivo – la Sezione rileva che il Ministero riferisce in primo luogo che, a seguito delle modifiche operate con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2024, n. 82 all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212 (*"Regolamento recante disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, a norma dell'articolo 2 della legge 21 dicembre 1999, n. 508*), per le Istituzioni AFAM non statali l'autorizzazione a rilasciare i titoli di Alta formazione artistica, musicale e coreutica è concessa previo parere, da un lato, del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e

musicale (CNAM), in ordine alla qualificazione dell'istituzione e alla conformità dell'ordinamento didattico alle disposizioni vigenti per le Istituzioni AFAM statali, e, dall'altro, dell'ANVUR, in ordine all'adeguatezza delle strutture, delle risorse finanziarie e del personale rispetto alla tipologia dei corsi da attivare. L'articolo 11, comma 4 prevede inoltre che le Istituzioni AFAM non statali sono soggette a valutazione periodica da parte dell'ANVUR ai fini della verifica della permanenza dei requisiti per gli insegnamenti e le altre attività formative, nonché dei risultati conseguiti, anche al fine dell'eventuale autorizzazione di ulteriori corsi (diploma accademico di secondo livello, master e dottorato di ricerca).

In secondo luogo, e più in generale, l'ampliamento della *“sfera di azione dell'ANVUR”* con riferimento alle Istituzioni AFAM è giustificato alla luce della *“loro specificità all'interno del comparto in coerenza con il processo di riforma delle istituzioni AFAM come sedi primarie di ricerca scientifica e tecnologica nel settore artistico e musicale, con l'obiettivo di allinearne il funzionamento agli standard europei ed internazionali”*. Detto ampliamento rinviene pertanto un fondamento di rango primario nella riforma operata dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508, che ha sostanzialmente equiparato le Istituzioni AFAM – definite *“sedi primarie di alta formazione, di specializzazione e di ricerca nel settore artistico e musicale”* che *“svolgono correlate attività di produzione”* (articolo 2, comma 4) – agli enti universitari, prevedendo tra l'altro, quale requisito per l'accesso alle stesse, il conseguimento del diploma di scuola secondaria di secondo grado e abilitandole al rilascio di diplomi accademici (di primo e di secondo livello).

3.5. Nel merito, in dettaglio, lo schema di regolamento interviene sull'organizzazione e sul funzionamento dell'ANVUR per quanto concerne i seguenti profili (i riferimenti normativi di seguito indicati si riferiscono al decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 2010, nella versione attualmente vigente o come novellato):

a) amplia la sfera di azione dell'ANVUR per il tramite dell'inclusione nella stessa

delle Istituzioni AFAM, ivi inclusi gli Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA);

b) precisa che la possibilità, già contemplata, per l'ANVUR di svolgere la propria attività di valutazione, su base volontaria, anche nei confronti degli enti di ricerca non sottoposti alla vigilanza esclusiva del MUR può essere prevista, oltre che sulla base di convenzioni con altri Ministeri, anche sulla base di convenzioni stipulate tra il MUR e “*enti pubblici e privati*” (articolo 1, comma 4);

c) stabilisce che l'ANVUR opera sulla base di un programma almeno annuale predisposto sulla base delle linee di indirizzo del Ministro e da quest'ultimo approvato (articolo 2, comma 2);

d) prevede che l'ANVUR possa adottare propri regolamenti, sentito il Ministro, per la valutazione dell'attività scientifica e didattica (articolo 2, comma 4);

e) apporta talune modifiche alle attività che l'ANVUR è incaricata di svolgere, espungendovi in particolare l'elaborazione (attualmente subordinata ad una richiesta del Ministro), dei parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali (ivi inclusa la determinazione dei livelli essenziali di prestazione e dei costi unitari riferiti a specifiche tipologie di servizi) (articolo 3, comma 1, lettera f)), che in base alla relazione illustrativa verrebbe dunque attratta alla funzione di “*programmazione e coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, dell'istruzione universitaria, dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica*” attribuita al MUR dall'articolo 51-ter del decreto legislativo n. 300 del 1999;

f) elimina il riferimento alla cadenza quinquennale della valutazione della qualità della ricerca (articolo 3, comma 1, lettera i-bis)), trattandosi – riferisce condivisibilmente la relazione illustrativa (sia pure evocando parametri normativi – articoli 5, comma 5 e 24, comma 9-*quater* della legge 30 dicembre 2010, n. 240 – che non paiono pertinenti) – di termine rigido e comunque troppo ampio, dunque inadeguato a tenere conto della rapida evoluzione del sistema della ricerca;

g) rimette al Ministero la valutazione circa l'attribuzione di “*ulteriori specifici*

fondi premiali” a “strutture” che hanno conseguito “risultati particolarmente significativi” (articolo 4, comma 1);

h) sul piano organizzativo, oltre ad includere negli organi dell’ANVUR (Presidente, Consiglio direttivo e Collegio dei revisori dei conti) il Direttore generale (rispetto al quale vengono ridotte le ipotesi di incompatibilità, limitate ad *“altra attività professionale conferita dai soggetti valutati dall’Agenzia nell’ambito delle attività di competenza della stessa”*) e il Comitato consultivo (prevedendo al contempo la riduzione del numero dei componenti dello stesso), figure comunque già contemplate dal regolamento vigente, riduce la durata della carica del Presidente (da sei a cinque anni) (articolo 6, comma 2), al contempo differenziandola da quella, parimenti ridotta (da sei a quattro anni), degli altri componenti del Consiglio direttivo (nel numero ridotti, non considerando il Presidente, da sei a quattro) e dei componenti del Collegio dei revisori dei conti (di cui viene in parte modificata la composizione), il cui mandato (prima non rinnovabile) viene reso rinnovabile per una sola volta (articolo 9);

i) modifica: (i) le modalità di composizione dell’elenco dei nominativi tra i quali il Ministro individua il soggetto da proporre per la nomina (disposta con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari) a componente del Consiglio direttivo; (ii) la composizione del comitato di selezione chiamato a formare il suddetto elenco (articolo 8, comma 3); (iii) le modalità di nomina del Presidente, introducendo altresì talune ipotesi di incompatibilità (articolo 7, comma 1 e 5);

j) rimette l’organizzazione dell’ANVUR a regolamenti approvati dal Consiglio direttivo (peraltro già contemplati dal vigente articolo 12, comma 4) su proposta del Direttore generale (articolo 12, comma 1).

4. Osservazioni sull’articolato normativo.

4.1. L’articolo 1, comma 4, nel testo attualmente vigente, contempla la possibilità per gli enti di ricerca non sottoposti alla vigilanza del MUR di accedere su base

volontaria all'attività di valutazione esterna della qualità dell'attività di ricerca. Ciò in forza di apposite convenzioni stipulate tra il MUR e i rispettivi Ministeri che esercitano la vigilanza sugli enti di ricerca in questione, non assoggettati – a differenza di quanto previsto per gli enti pubblici vigilati dal MUR dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 218 del 2016 – alla valutazione esterna obbligatoria. Trattasi di disposizione che trova un referente normativo di rango primario nell'articolo 2, comma 138 del decreto-legge n. 262 del 2006, il quale annovera tra le competenze dell'ANVUR la *“valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici”*.

4.1.1. Per effetto delle modifiche introdotte dall'articolo 1 dello schema in esame le convenzioni che abilitano gli enti di ricerca (pubblici e privati) all'accesso volontario alle attività dell'ANVUR sono non soltanto quelle stipulate tra il MUR e il competente Ministero vigilante, ma altresì quelle stipulate tra il MUR e, direttamente, l'ente interessato (*“sulla base di apposite convenzioni stipulate con [...] enti pubblici e privati”*).

Tale modifica è giustificata dalla relazione illustrativa alla luce della necessità di consentire all'ANVUR di svolgere l'attività valutativa di sua competenza *“sulla base di una scelta facoltativa dei Ministeri o degli enti (pubblici o privati) su base convenzionale, per garantire la sostenibilità economica delle relative attività, e che può essere funzionale all'accesso a finanziamenti pubblici o al riconoscimento della qualità della ricerca scientifica degli enti finalizzata a garantire i finanziatori pubblici o privati”*.

4.1.2. La Sezione rileva che la prospettata modifica della disposizione presenta taluni profili di equivocità in ordine all'individuazione dei soggetti legittimati alla stipula della convenzione che determina il volontario assoggettamento dell'ente (pubblico o privato) all'attività valutativa dell'ANVUR.

È pacifico che la possibilità di assoggettarsi volontariamente all'attività di valutazione dell'ANVUR sia contemplata – in base al tenore letterale della

disposizione attualmente vigente, destinata sotto questo profilo a rimanere immutata – con riferimento agli “*enti di ricerca non sottoposti alla vigilanza esclusiva*” del MUR. La prospettata modifica del comma 4 in esame individua tuttavia quali soggetti legittimati alla stipula delle relative convenzioni, oltre ai Ministeri (i.e. ai Ministeri diversi dal MUR che esercitano l’attività di vigilanza sugli enti di ricerca in questione), gli stessi “*enti pubblici e privati*”, senza ulteriori qualificazioni. Ciò comporta, per un verso, la possibilità di equivocare la disposizione nel senso che (non meglio precisati) “*enti pubblici e privati*” diversi dagli enti di ricerca interessati – ossia gli enti di ricerca che intendono assoggettarsi volontariamente all’attività di valutazione dell’ANVUR – siano reputati legittimati a stipulare la convenzione, risultando preferibile specificare meglio gli enti interessati; per altro verso, non è prevista alcuna forma di coordinamento tra la concorrente legittimazione che risulterebbe riconosciuta tanto al Ministero vigilante quanto allo stesso ente di ricerca vigilato, sicché risultano non disciplinate le ipotesi – gravide di conseguenze sul piano applicativo – in cui l’ente di ricerca vigilato intenda, previa stipulazione della relativa convenzione, assoggettarsi alla valutazione dell’ANVUR e il relativo Ministero vigilante sia di diverso avviso, nonché l’ipotesi inversa.

È pertanto necessario modificare il comma 4 dell’articolo 2, come novellato, al fine di superare tali potenziali criticità. Si evidenzia in ogni caso l’opportunità di valutare l’espunzione del riferimento ai Ministeri tra i soggetti legittimati a stipulare le relative convenzioni, posto che la scelta in ordine all’assoggettamento volontario all’attività di valutazione da parte dell’ANVUR non concerne i profili di competenza del Ministero vigilante, essendo invece riconducibile all’autonomia scientifica dell’ente di ricerca interessato.

4.2. Si rileva inoltre che la precisazione, contenuta nella relazione illustrativa, circa il fatto che l’assoggettamento su base volontaria degli enti di ricerca privati all’attività valutativa svolta dall’ANVUR avviene “*con oneri a propri carico*” non

trova riscontro nel testo regolamentare, tale precisazione essendo contemplata unicamente con riferimento ai “*soggetti di altri Paesi*” nei cui confronti, per effetto della novella, potrà essere svolta l’attività di valutazione dell’ANVUR (articolo 2, comma 3, ultimo periodo).

Si rilevano peraltro una certa genericità e il carattere tecnicamente impreciso della locuzione “*soggetti di altri Paesi*”, che potrebbe indurre a ritenere inclusi anche enti che non svolgono attività di ricerca, e necessita conseguentemente di una perimetrazione in termini più precisi (anche al fine di precisare se possa trattarsi di enti sia pubblici sia privati), eventualmente anche mediante il rinvio alle pertinenti norme o prassi sovranazionali di cui la relazione illustrativa dà ampiamente conto. Il tenore della disposizione in esame va in ogni caso coordinato con l’articolo 12, comma 7-bis, che fa riferimento ad “*istituzioni pubbliche o private di altri Paesi*”.

4.3. L’articolo 2, comma 2 prevede, tra l’altro, che l’ANVUR “*indirizza le attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione degli atenei, delle istituzioni AFAM e degli enti di ricerca*”.

Dal momento che la norma primaria (articolo 2, comma 140, lettera b) del decreto-legge n. 262 del 2006) annovera tra le attribuzioni dell’ANVUR i poteri di “*indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna*” degli enti oggetto di valutazione, il menzionato comma 2 dovrebbe essere modificato in modo da corrispondere al contenuto della norma primaria che, oltre al potere di indirizzo, contempla espressamente quelli – connessi ma diversi – di coordinamento e di vigilanza, dei quali l’ANVUR non può essere privata per via regolamentare.

Per analoghe ragioni va integrato l’articolo 3, comma 1, lettera c) che, nel contemplare la funzione di “*indirizzo e coordinamento delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione*”, omette di includervi quella di vigilanza.

4.5. L’articolo 2, comma 4, come novellato, stabilisce che ai fini della valutazione dell’attività scientifica e didattica degli enti interessati l’ANVUR “*adotta propri regolamenti, sentito il Ministro*”. Si suggerisce di valutare l’opportunità di

modificare l'indicazione del soggetto competente alla formulazione del parere, sostituendolo con il MUR.

4.6. Per quanto concerne le modifiche apportate all'articolo 3, che individua i compiti dell'ANVUR, si segnala in primo luogo che l'estensione dell'oggetto dell'attività valutativa compiuta dall'ANVUR – che comprendeva, e continua a comprendere, le attività didattiche e di ricerca – alle “*attività di [...]valorizzazione della conoscenza*” (in sostituzione – non è chiaro se in chiave meramente lessicale o con effetti sostanziali – del vigente riferimento al “*trasferimento tecnologico*” che, in base a quanto riferito dalla relazione illustrativa, costituirebbe una *species* della “*valorizzazione della conoscenza*”) sconta una certa incertezza semantica, non comprendendosi in particolare (non rinvenendosi del resto elementi di chiarimento nella relazione illustrativa) se la “*conoscenza*” la cui “*valorizzazione*” l'ANVUR è chiamata a valutare è costituita dal patrimonio di conoscenze prodotto dall'attività svolta presso gli enti interessati, da diffondere presso la società o l'opinione pubblica (c.d. terza missione, locuzione peraltro già contemplata nel panorama normativo – cfr. i riferimenti contenuti nella legge n. 240 del 2010 – e dunque eventualmente utilizzabile anche in questa sede, ove garantisca una maggiore chiarezza del testo).

4.7. In secondo luogo la Sezione rileva che in talune ipotesi l'esercizio delle competenze attribuite all'ANVUR è subordinato ad una richiesta del Ministro.

Si fa in particolare riferimento alle seguenti disposizioni, come novellate:

a) articolo 3, comma 1, lettera a), in base al quale – a differenza di quanto previsto rispetto al vigente riferimento al “*trasferimento tecnologico*” e, in ogni caso, alle attività didattiche e di ricerca – alla valutazione della “*valorizzazione della conoscenza*” l'ANVUR possa provvedere unicamente “*se richiesta dal Ministro*”;

b) articolo 3, comma 1, lettera e), in base al quale l'elaborazione e la proposta dei requisiti relativi all'istituzione, all'estinzione o alle modifiche concernenti le università, le sedi distaccate e i corsi di studio universitari è subordinata ad una

“richiesta del Ministro”;

c) all’articolo 3, comma 1, lettera h), in base al quale l’ANVUR valuta, *‘su richiesta del Ministro, l’efficienza e l’efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione’*”.

4.7.1. Le tre ipotesi sopra menzionate attribuiscono per via regolamentare in via esclusiva al Ministro l’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 (articolo 2, comma 138 del decreto-legge 262 del 2006). La norma primaria, infatti, sia pure nell’ambito di una programmazione (comunque non stabilita, ma soltanto) approvata dal Ministro, non subordina ad alcuna richiesta del Ministro l’esercizio delle competenze ivi attribuite all’ANVUR (valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici; 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 di innovazione).

Né, d’altra parte, la relazione illustrativa espone decisive ragioni giustificative delle innovazioni in esame. Sotto questo profilo la relazione si limita infatti laconicamente a riferire che l’obiettivo dell’intervento regolamentare consiste nel *“riallineare” “il funzionamento [dell’ANVUR] agli standard europei (ESG)” e “a rafforzare il ruolo tecnico-istituzionale dell’Agenzia nell’ordinamento. E ciò con un intervento che, pur nel rispetto della continuità istituzionale, 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 dato dal Ministero dell’università e della ricerca, quale Ministero vigilante”*.

4.7.2. Con riferimento all'ipotesi *sub c)*, concernente *“l’efficienza e l’efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione”*, le giustificazioni specificamente riferite a tale previsione contenute nella relazione illustrativa non sono sufficienti. Si legge nella relazione che *“[t]ale previsione si allinea alla nuova configurazione organizzativa del Ministero dell’università e della ricerca e alla nuova ripartizione funzionale e di competenze delle direzioni generali, disciplinate dal regolamento di organizzazione del Ministero dell’università e della ricerca di cui al d.P.R. n. 62 del 2025”* e che la subordinazione della valutazione dell’ANVUR nel settore *de quo* alla richiesta del Ministro sarebbe *“in coerenza con le linee di indirizzo definite dallo stesso, superando le rigidità presenti nel previgente sistema, evitando sovrapposizioni o duplicazione di attività e garantendo, pertanto, un maggior coordinamento istituzionale e una maggiore efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa”*.

Tralasciando il carattere in parte generico delle giustificazioni addotte, è assorbente il rilievo per cui – come la Sezione ha di recente ribadito in altra occasione (parere n. 518 del 26 maggio 2025) nel richiamarsi all’opinione formulata da autorevole dottrina – va considerata la *“priorità, logica prima che giuridica, di una razionale definizione delle funzioni, per adeguare ad essa una efficiente strutturazione degli uffici”*. Non vale dunque a giustificare la radicale modifica della definizione della funzione – conseguente alla subordinazione dell’esercizio della stessa alla *“richiesta del Ministro”* – la *“nuova configurazione organizzativa”* del MUR e, in particolare, la *“nuova ripartizione funzionale e di competenze delle direzioni generali”*, in quanto è l’organizzazione a doversi adattare alla definizione e al riparto delle funzioni, e non viceversa.

4.7.3. Più in generale, l’esigenza di assicurare il *“rispetto dell’indirizzo politico dato dal Ministero dell’università e della ricerca, quale Ministero vigilante”*, evidenziata dalla relazione, va temperata con la necessità di garantire l’autonomia organizzativa, amministrativa e contabile riconosciuta all’ANVUR

dall'articolo 2, comma 140, lettera a) del decreto-legge n. 286 del 2006 – autonomia che è annoverata tra i principi, stabiliti dalla fonte primaria, che vincolano l'esercizio del potere regolamentare in ordine alla disciplina della struttura e del funzionamento dell'ANVUR – non è fine a se stessa, ma è strumentale allo svolgimento delle funzioni attribuite all'ANVUR, che per espressa volontà del legislatore – in ultima analisi riconducibile alla libertà di ricerca scientifica e all'autonomia delle università e degli enti di ricerca sancite dall'articolo 33, commi 1 e 6 della Costituzione – deve agire “*secondo principi di imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti*”. L'assoggettamento dell'ANVUR alla vigilanza del MUR non implica che il Ministro sia titolare, nei confronti dell'ANVUR, di poteri di iniziativa in via esclusiva, il cui mancato esercizio possa precludere all'ANVUR di esercitare autonomamente le funzioni ad essa intestate.

Si segnala pertanto la necessità di precisare che, qualora si intenda confermare la scelta di attribuire un potere di iniziativa al Ministro – nel senso di prevedere la possibilità che l'esercizio di talune funzioni da parte dell'ANVUR avvenga, oltre che d'ufficio, anche su iniziativa del Ministero vigilante – tale facoltà sia (necessariamente) alternativa (e non sostitutiva) rispetto all'iniziativa d'ufficio da parte dell'ANVUR. Il che sul piano testuale può avvenire facendo precedere la locuzione “*su richiesta del Ministro*” da “*anche*”.

4.8. Per quanto concerne l'espunzione dalle competenze dell'ANVUR dell'elaborazione (sia pure “*su richiesta del Ministro*”) dei parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali (lettera f) del comma 1 dell'articolo 3), cui corrisponderebbe – secondo quanto riferito in sede di relazione illustrativa – una riespansione delle “*funzioni programmatiche di natura politica e amministrativa, spettanti al Ministero dell'università e della ricerca, in coerenza con l'articolo 51-ter del decreto legislativo n. 300 del 1999*” la Sezione osserva quanto segue.

4.8.1. L'articolo 2, comma 139 del decreto-legge n. 262 del 2006 stabilisce che “[i]

risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca"; il contenuto della disposizione di rango primario è peraltro confluito, senza innovazioni di carattere sostanziale, nell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 2010, che rimane sostanzialmente immutato – salvo qualche marginale variazione sul piano lessicale – nello schema all'esame della Sezione.

Ciò comporta che in linea di principio, sebbene uno dei criteri da tenere in considerazione per la ripartizione dei finanziamenti statali sia costituito dai risultati delle valutazioni compiute dall'ANVUR, tale criterio non può essere ritenuto esclusivo. Si deve pertanto ritenere che il MUR sia abilitato a stabilire tanto gli ulteriori criteri quanto il rapporto di questi ultimi con il criterio rappresentato dai risultati dell'attività di valutazione compiuta dall'ANVUR.

4.8.2. Va, tuttavia, considerato che l'articolo 17, comma 5 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 stabilisce che l'ANVUR *“elabora i parametri [e] gli indicatori di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali agli Enti, nonché per l'eventuale attribuzione di specifici fondi premiali a strutture che hanno conseguito risultati particolarmente significativi”*. Tale disposizione, pur corrispondendo sotto il profilo del contenuto precettivo all'articolo 2, comma 139 del decreto-legge n. 262 del 2006, se ne differenzia sotto il profilo dell'ambito di applicazione soggettivo, in quanto è riferita agli enti pubblici di ricerca elencati dall'articolo 1 del menzionato decreto legislativo n. 218 del 2016. Ciò risulta del resto confermato dal comma 6 dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 218 del 2016, in base al quale le disposizioni dei commi precedenti *“non si applicano agli Enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca”*, per i quali l'articolo 5 stabilisce che la ripartizione del fondo di finanziamento ordinario *“è effettuata sulla base della programmazione strategica preventiva di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213,*

nonché tenendo conto della valutazione della qualità dei risultati della ricerca effettuata ANVUR.

Il contenuto del regolamento sotto il profilo della competenza in ordine all'elaborazione dei parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali non può dunque che essere differenziato in funzione della natura degli enti coinvolti: per gli enti pubblici di ricerca di cui al decreto legislativo n. 218 del 2016 la competenza in questione spetta all'ANVUR; per tutti gli altri enti la competenza deve ritenersi attribuita al MUR. Conseguentemente deve essere introdotta un'apposita previsione che faccia espressamente salvo quanto stabilito dal menzionato articolo 17, comma 5.

4.9. Risultano particolarmente incisive le modifiche concernenti la composizione del comitato di selezione nominato dal Ministro e incaricato di redigere le quattro terne (che sostituiscono il precedente unitario elenco composto da un numero di nomi compreso tra dieci e quindici) di nomi tra i quali vengono individuati i componenti del Consiglio direttivo.

4.9.1. Attualmente il comitato di selezione è composto da cinque membri *“di alta qualificazione”* la cui individuazione è rimessa in gran parte a soggetti diversi dal Ministro (Segretario generale dell'OCSE; Presidente dell'Accademia dei Lincei; Presidente dello *European research council*; Presidente del Consiglio nazionale degli studenti), il quale provvede a designare un solo nome.

Per effetto della novella viene meno la previsione concernente la designazione da parte di soggetti istituzionali predeterminati, essendo rimessa integralmente al Ministro la nomina di *“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.

4.9.2. Sotto questo profilo si segnala che la modifica delle modalità di individuazione dei componenti del comitato di selezione, pur realizzando una *“semplificazione”* del procedimento di nomina, – che, peraltro potrebbe essere perseguita anche mantenendo il procedimento vigente attraverso la previsione di un

potere ministeriale di natura sostitutiva, destinato ad operare unicamente laddove le designazioni rimesse agli enti sopra indicati non avvengano tempestivamente – produce delle ricadute in termini di eccessiva genericità dei requisiti dei soggetti suscettibili di essere nominati, .

4.9.3. Sebbene infatti l’*“alta qualificazione”* sia richiesta anche dalla disposizione vigente, in assenza peraltro della previsione di ulteriori requisiti (quale quello, di nuova introduzione, concernente il carattere pluriennale dell’esperienza nell’ambito delle attività di valutazione svolte dall’ANVUR), la genericità della locuzione è in tal caso compensata dal fatto che, ad eccezione del componente designato dal Ministro, gli altri quattro componenti sono designati da soggetti riconducibili ad enti o istituzioni diversi (sia tra loro sia rispetto al MUR) e la cui competenza, indipendenza e autorevolezza nel settore in questione non sono in discussione. L’accentramento in capo al solo Ministro del potere di individuare i componenti del comitato di selezione, ove mantenuto, dovrebbe essere accompagnato dalla previsione di requisiti maggiormente stringenti, rivelandosi insufficiente – per quanto comunque apprezzabile in quanto assicura maggiore coerenza del profilo dei componenti del comitato rispetto all’attività che sono chiamati a svolgere – il riferimento all’*“esperienza pluriennale nell’ambito delle attività di valutazione”*, locuzione che peraltro consente la scelta anche di soggetti che abbiano svolto l’attività in questione per un numero di anni (purché superiore ad uno) non significativo.

4.10. Parimenti significativo è il mutamento delle modalità di nomina del Presidente, non più eletto dai membri del Consiglio direttivo al loro interno – sulla base della vigente disciplina, maggiormente in linea con l’autonomia organizzativa riconosciuta all’ANVUR dalla norma primaria –, bensì nominato, con le stesse modalità procedurali previste per gli altri componenti del Consiglio direttivo, *“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”.

Tenuto conto, tuttavia, che la norma primaria non preclude all’Amministrazione la possibilità di regolare specificamente le modalità di nomina del Presidente, purché nel rispetto delle regole generali fissate dal citato articolo 2, comma 140, la Sezione prende atto della scelta di rimetterne l’individuazione al Ministro, sulla base dei criteri sopra menzionati. Rileva, tuttavia, che i requisiti richiesti per tale nomina (*“alta e riconosciuta qualificazione ed esperienza”* e provenienza dei nomi inclusi nella terna *“da una pluralità di ambiti professionali e disciplinari”*) sono piuttosto generici e andrebbero pertanto 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 tra i quali verrà scelto il Presidente.

4.11. Per quanto concerne la durata del mandato dei componenti del consiglio direttivo, ivi incluso il Presidente, la Sezione rileva che l’articolo 2, comma 140 del decreto-legge n. 286 del 2006 stabilisce detta durata in quattro anni (*“I componenti dell’organo direttivo dell’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) sono nominati [...]. La durata del mandato dei suddetti componenti, compresi quelli eventualmente nominati in sostituzione di componenti cessati dalla carica, è di quattro anni”*). Il regolamento non può dunque determinare la durata del mandato del Presidente in cinque anni, in quanto tale durata non è compatibile con quella stabilita dalla norma primaria.

Non potrebbe d’altra parte ritenersi che, dal momento che l’articolo 2, comma 140, lettera b) del decreto-legge n. 262 del 2006, nell’individuare l’età anagrafica fino al compimento della quale può essere ricoperta *“la carica di presidente o di componente dell’organo direttivo”*, introduce una distinzione tra il Presidente e i componenti dell’organo direttivo, il Presidente non sia annoverato tra i componenti dell’organo direttivo, con la conseguenza che – come sembra avere inteso l’Amministrazione – la durata del mandato stabilita dal primo periodo del comma

140 in quattro anni rispetto ai “*componenti dell’organo direttivo*” dovrebbe intendersi come riferita esclusivamente a questi ultimi e non anche al Presidente, che in ipotesi dell’organo direttivo non farebbe parte.

Opinare in tal senso implicherebbe, infatti, che né il procedimento di nomina (disciplinato dal primo periodo del comma 140) né la durata del mandato (stabilita dal secondo periodo del comma 140) sarebbero riferiti al Presidente dell’ANVUR, con la conseguenza che vi sarebbe sotto questo profilo una lacuna difficilmente spiegabile. La norma primaria non può, dunque, che essere interpretata nel senso di includere tra i “*componenti dell’organo direttivo*” a questi fini anche il Presidente dell’ANVUR, rispetto al quale trova dunque applicazione la durata del mandato stabilita in quattro anni.

Si segnala inoltre l’opportunità di precisare anche nel regolamento che in caso di cessazione anticipata dal mandato (ipotesi prevista dall’articolo 8, comma 4, come modificato) il nuovo componente subentra per un mandato quadriennale pieno, e non soltanto per tempo residuo del mandato del componente cessato, così come previsto dal secondo periodo del menzionato comma 140 (“*La durata del mandato dei suddetti componenti, compresi quelli eventualmente nominati in sostituzione di componenti cessati dalla carica, è di quattro anni*”).

4.12. Per quanto concerne le modalità di nomina dei tre componenti del Collegio dei revisori, per i quali permane il requisito dell’iscrizione nel registro dei revisori legali dei conti, si segnala per un verso l’inopportunità di rimettere alla Corte dei conti la designazione di uno dei componenti (destinato ad assumere la qualifica di Presidente del Collegio) che, dovendo essere iscritto nel registro dei revisori legali (al pari degli altri componenti), non sarebbe dunque un magistrato contabile ma un libero professionista estraneo alla Corte. Laddove si intenda invece confermare l’attribuzione alla Corte dei conti del compito di designare un componente del Collegio dei revisori è dunque necessario escludere, limitatamente a tale componente, il requisito dell’iscrizione nel suddetto registro, precisando che il

designando deve rivestire la qualifica di magistrato della Corte dei conti.

4.13. Nessuna giustificazione è fornita in sede di relazione illustrativa in ordine alla prospettata eliminazione dell'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 8, che per un verso ammette i componenti del Consiglio direttivo allo svolgimento di attività di ricerca e di pubblicazione dei relativi risultati (purché a titolo gratuito, salvi soltanto gli eventuali diritti d'autore) e per altro verso precisa che “[i] *risultati delle predette attività di ricerca non possono, comunque, formare oggetto di valutazione da parte dell'Agenzia*”.

Posto che, per un verso, è evidente l'opportunità, che illumina la *ratio* della disposizione vigente, di evitare che l'attività di ricerca e di produzione scientifica riconducibile ai componenti del Consiglio direttivo formi oggetto di valutazione da parte del Consiglio medesimo e, per altro verso, è del tutto condivisibile il punto di equilibrio raggiunto nell'ambito del delicato bilanciamento tra la libertà di ricerca scientifica (costituzionalmente garantita dall'articolo 33 della Costituzione) – incompatibile con un eventuale divieto di svolgere attività di ricerca e di pubblicazione –, da un lato, e l'esigenza di evitare che l'autonomia e l'indipendenza dei componenti del Consiglio direttivo sia anche solo appannata dalla percezione di compensi per l'attività svolta, si invita l'Amministrazione a valutare il mantenimento del menzionato comma 5 nel testo vigente, tanto più che non sono state illustrate le ragioni specifiche che hanno indotto a modificare la disposizione in questione.

4.14. Analoga omissione è riscontrabile con riferimento alla modifica del regime delle incompatibilità concernenti il Direttore generale, limitate per effetto della novella allo svolgimento di “*attività professionale*” nei confronti di “*soggetti valutati dall'Agenzia*”, a fronte del vigente divieto esteso a “*qualsiasi altro rapporto di lavoro, di opera professionale o di consulenza*” e ad “*altri uffici pubblici di qualsiasi natura*”, nonché contemplante una clausola generale che attribuisce rilevanza a “*interessi diretti o indiretti nelle università e negli enti di ricerca*”. La relazione illustrativa sembra anzi incorsa in un parziale travisamento

della fattispecie (al pari dell'ATN, che addirittura fa riferimento all'introduzione *ex novo* di un regime di incompatibilità per gli incarichi di Presidente e di Direttore generale, in realtà già contemplato dal testo vigente del regolamento) nella misura in cui riferisce in ordine all'introduzione di *“una disciplina più rigorosa in materia di incompatibilità del Direttore generale, stabilendo la risoluzione immediata del contratto in caso di esercizio di attività professionale presso soggetti valutati dall'Agenzia”*, laddove l'esercizio di attività nei confronti dei *“soggetti valutati”* dall'ANVUR (che effettivamente determina la risoluzione immediata del contratto soltanto per effetto della novella) costituisce l'unica ipotesi residua di incompatibilità a fronte del più ampio ventaglio contemplato dalla disposizione vigente.

La Sezione rileva che a fronte di specifici riferimenti – opportunamente aggiornati tenendo conto della normativa sopravvenuta – concernenti il trattamento economico del Presidente (articolo 7, comma 3), dei componenti del Consiglio direttivo (articolo 8, comma 7) e del Collegio dei revisori dei conti (articolo 9, comma 2) nessuna previsione è contemplata dallo schema regolamentare con riferimento al Direttore generale. Si suggerisce pertanto di integrare lo schema sotto tale profilo, tenuto anche conto della disciplina attuativa dell'articolo 1, comma 596 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 espressamente richiamata con riferimento al Presidente e ai suddetti organi collegiali.

5. Osservazioni di drafting.

Sotto il profilo redazionale si osserva quanto segue:

- il nuovo comma 4-bis dell'articolo 1 prevede che “[l]’Agenzia svolge le proprie attività anche a livello internazionale ed europeo”; poiché il *“livello internazionale”* comprende quello *“europeo”*, si suggerisce di espungere l'attributo *“europeo”*, o di sostituirlo con un più puntuale riferimento all'ordinamento dell'Unione europea;
- all'articolo 2, comma 2, *“sulla base”* è ripetuto due volte;

- all'articolo 3, comma 1, lettera e) va inserita una virgola tra *“istituzione”* e *“fusione”*;
- all'articolo 4, comma 1 va ripristinata la locuzione *“di riferimento”* presente nel testo vigente;
- all'articolo 7, comma 1 e all'articolo 8, comma 3 si suggerisce l'espunzione dell'avverbio *“appositamente”*, privo di portata precettiva;
- all'articolo 10, comma 5 la locuzione *“qualsiasi altra attività professionale conferita dai soggetti valutati dall'Agenzia nell'ambito delle attività di competenza della stessa”* è mal formulata, in quanto le *“attività professionali”* sono svolte nei confronti (o in favore) di un determinato soggetto, e non da quest'ultimo *“conferite”* (il *“conferimento”* attenendo semmai all'incarico); il riferimento ai *“soggetti valutati dall'Agenzia”* andrebbe sostituito con un più puntuale riferimento all'estensione sotto il profilo soggettivo delle attività dell'ANVUR, eventualmente per il tramite di un rinvio alle categorie di enti definite all'articolo 1 del regolamento;
- all'articolo 12, comma 1 si suggerisce di sostituire la locuzione *“struttura direzionale generale”* con *“direzione generale”*;
- all'articolo 15, comma 1 si suggerisce di sostituire la locuzione *“non devono derivare”* con *“non derivano”*.

P.Q.M.

La Sezione esprime il parere nei sensi di cui in motivazione.

GLI ESTENSORI

Davide Miniussi, Sandro Menichelli

IL PRESIDENTE

Paolo Troiano

IL SEGRETARIO

Cesare Scimia