

## DALLA VALUTAZIONE ALL'ALLOCAZIONE: GOVERNANCE ANVUR, UTILIZZABILITÀ ISTITUZIONALE E FINANZA UNIVERSITARIA NELLA RIFORMA 2026

*Anna Fulvia Mestolo*

**Abstract:** *Il contributo analizza la riforma della governance dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), introdotta dal d.P.R. 7 gennaio 2026, n. 12, proponendone una lettura centrata sui suoi effetti indiretti sulla finanza pubblica universitaria. La tesi sostenuta è che l'impatto della riforma non risieda nell'introduzione di nuovi strumenti allocativi, ma nella modifica delle condizioni istituzionali attraverso cui la valutazione incide sulla distribuzione e sull'orientamento delle risorse.*

*Muovendo dalla distinzione tra produzione della valutazione e suo utilizzo, l'analisi interpreta la governance come dispositivo di traduzione tra evidenza e decisione. In tale prospettiva, le modalità di configurazione degli organi e i meccanismi di nomina assumono rilievo in quanto incidono sulla continuità e sulla riconoscibilità istituzionale dell'Agenzia, contribuendo a rafforzare la percezione di stabilità del quadro valutativo. Tali elementi influenzano il modo in cui gli esiti valutativi vengono incorporati nei meccanismi di allocazione del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) e, in particolare, nella componente premiale connessa alla VQR.*

*In questa prospettiva, la riforma interviene sul regime decisionale entro cui operano gli atenei, incidendo non sui comportamenti in sé, ma sul grado di loro integrazione nei processi di programmazione e gestione. Ne deriva un effetto finanziario indiretto ma strutturale: la valutazione tende a operare come parametro interno di allocazione, influenzando ex ante la distribuzione delle risorse, la composizione della spesa e le strategie organizzative degli atenei.*

*L'impatto della riforma si colloca nella trasformazione della spesa universitaria da esito di decisioni centralizzate a risultato aggregato di comportamenti organizzativi orientati da segnali valutativi, incidendo sulle aspettative e sulla capacità degli atenei di programmare l'uso delle risorse in funzione dei criteri valutativi.*

*L'analisi evidenzia inoltre le principali tensioni associate a questo assetto, tra cui la politicizzazione indiretta, la centralizzazione funzionale, gli adattamenti strategici e la possibile riduzione del pluralismo valutativo, interpretati come effetti sistemici del rafforzamento del legame tra valutazione e allocazione.*

*La riforma non garantisce stabilità nei comportamenti, ma rafforza le condizioni istituzionali che rendono razionale, per gli attori, assumere la valutazione come riferimento stabile nelle decisioni di spesa. Il suo rendimento istituzionale si misura quindi nella capacità di incidere, in modo mediato ma persistente, sulla struttura e sull'orientamento della finanza pubblica universitaria.*

**Parole chiave:** *governance della valutazione; utilizzabilità istituzionale; finanza universitaria; Fondo di finanziamento ordinario; VQR; allocazione delle risorse.*

**SOMMARIO:** 1. Dalla valutazione all'allocazione: il nodo dell'utilizzabilità; 2. La governance come forma della funzione valutativa e condizione di uso dell'evidenza; - 3. Impatti indiretti sulle risorse e sui comportamenti degli atenei; 3.1 Traduzione operativa della valutazione: meccanismi interni agli atenei; 4. Rischi, tensioni e possibili controeffetti della riforma; 5. Conclusioni: dal coordinamento documentale all'infrastruttura decisionale.

### 1. Dalla valutazione all'allocazione: il nodo dell'utilizzabilità

La riforma della governance dell'ANVUR introdotta con il d.P.R. 7 gennaio 2026 n. 12<sup>1</sup> si colloca entro un sistema che, prima ancora dell'intervento regolamentare, disponeva già di una struttura valutativa ampia, articolata e stratificata. L'intervento regolamentare del 2026 si inserisce in un sistema valutativo già ampiamente discusso nella dottrina amministrativistica e nel dibattito accademico, nel quale ai benefici in termini di *accountability* e razionalizzazione organizzativa si sono accompagnate diffuse critiche relative

<sup>1</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 2026, n. 12, recante "Regolamento 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)".

alla crescente burocratizzazione degli adempimenti universitari, alla pressione conformativa esercitata dagli indicatori e alla progressiva trasformazione della valutazione da strumento di supporto alla qualità a meccanismo permanente di regolazione del sistema universitario. In questa prospettiva, è stato osservato come i controlli interni abbiano certamente contribuito a migliorare capacità organizzative e performance degli atenei, ma abbiano anche «prodotto una maggiore complicazione burocratica degli adempimenti», tale da rendere necessaria una semplificazione della burocrazia universitaria<sup>2</sup>.

Il rilievo della riforma investe il terreno della finanza pubblica universitaria, poiché la valutazione prodotta o presidiata dall'ANVUR concorre, attraverso la VQR e i pareri sugli schemi di riparto, alla costruzione dei criteri che incidono sulla quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario<sup>3</sup>.

La governance dell'Agazia assume quindi rilievo finanziario non perché modifica immediatamente il riparto delle risorse, ma perché condiziona la credibilità, la stabilità e l'utilizzabilità istituzionale degli esiti valutativi che alimentano quel circuito allocativo.

Questo effetto è riconducibile anche alla configurazione degli organi e ai meccanismi di nomina, che incidono sulla continuità e sulla riconoscibilità istituzionale dell'Agazia, contribuendo a rendere il quadro valutativo percepito come stabile dagli attori del sistema.

La valutazione del sistema universitario e della ricerca nel corso del tempo ha prodotto un sistema valutativo progressivamente consolidato, nel quale confluiscono esercizi periodici, meccanismi di accreditamento, indicatori di performance, procedure di monitoraggio e forme di allocazione selettiva delle risorse pubbliche, anche in relazione alle componenti premiali del Fondo di finanziamento ordinario (FFO). In questa prospettiva, la governance non distribuisce risorse, ma contribuisce a definire le condizioni istituzionali che rendono quella distribuzione prevedibile, interpretabile e quindi efficace.

Questo profilo è decisivo anche sotto il versante della finanza pubblica universitaria essendo non solo strumento conoscitivo, ma presupposto di meccanismi allocativi che incidono sulla distribuzione di risorse pubbliche e sugli incentivi organizzativi degli atenei.

In questo senso, il regolamento del 2026 non apre un campo inesplorato; interviene piuttosto su un terreno già consolidato, nel quale la questione centrale non è la mera esistenza della valutazione, ma il suo grado di istituzionalizzazione e di effettiva utilizzabilità nei processi decisionali interni agli atenei.

Questa distinzione è decisiva. Nel dibattito pubblico, e talvolta anche in quello tecnico-scientifico, si tende a trattare la valutazione come se la sua forza dipendesse esclusivamente dalla qualità dei suoi risultati, dalla raffinatezza dei criteri o dalla sofisticazione degli indicatori. Si tratta di un'impostazione solo parzialmente corretta. Una valutazione può essere metodologicamente robusta e, nondimeno, avere scarsa incidenza sulle decisioni; può essere accurata, comparabile e formalmente credibile, ma restare marginale rispetto ai circuiti effettivi di allocazione, programmazione e indirizzo. La letteratura sull'uso dell'evidenza nei processi decisionali pubblici mostra con chiarezza che la rilevanza di un dispositivo valutativo dipende non solo dalla sua qualità intrinseca, ma anche dalla sua accessibilità, credibilità percepita, capacità di circolare tra gli attori e compatibilità con le routine organizzative e decisionali degli enti destinatari, secondo un'impostazione consolidata nella letteratura sull'uso dell'evidenza nei processi decisionali<sup>4</sup>. La questione, dunque, non è soltanto produrre valutazione, ma costruire le condizioni per far sì che essa sia effettivamente usata.

---

<sup>2</sup> A. Sandulli, *Pensieri primi sulle riforme universitarie*, in *Nuove Autonomie*, 2025, n. spec. 3, p. 7.

<sup>3</sup> ANVUR, Delibera n. 153 del 18 luglio 2024, *Parere sullo schema di decreto ministeriale recante i criteri per il riparto del FFO delle università statali per l'anno 2024*; Id., Delibera n. 149 del 9 luglio 2025, *Parere sullo schema di decreto ministeriale recante i criteri per il riparto del FFO delle università statali per l'anno 2025*, entrambe reperibili nel sito internet dell'ANVUR.

<sup>4</sup> C.H. Weiss, *The many meanings of research utilization*, in 39 *Public Administration Review*, (1979), 426; Ead., *Evaluation: Methods for studying programs and policies*, 2a ed., Prentice Hall, 2016.

Nel sistema universitario italiano ciò assume un rilievo particolare, perché la valutazione non è un elemento accessorio, ma una componente strutturale del governo del settore. L'assetto introdotto con il d.P.R. n. 76/2010<sup>5</sup> ha collocato l'ANVUR al centro di un circuito che connette autovalutazione, valutazione esterna, accreditamento, monitoraggio e finanziamento, nell'ambito del sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento). L'Agenzia si è venuta così configurando come uno snodo istituzionale attraverso cui transita una parte rilevante dell'evidenza che alimenta le decisioni pubbliche in materia universitaria. Il suo ruolo non si esaurisce nella produzione di rapporti o nella formulazione di giudizi tecnici; consiste anche nella capacità di rendere quei giudizi spendibili nel ciclo amministrativo e politico.

Da questo punto di vista, la riforma del 2026 va letta come un intervento sulle condizioni di utilizzabilità della valutazione.

Il nesso con la finanza pubblica emerge proprio in questo passaggio: la valutazione diventa rilevante quando i suoi esiti sono incorporati, direttamente o indirettamente, nei criteri di allocazione delle risorse. La VQR costituisce infatti un riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali a università ed enti di ricerca, mentre l'ANVUR esprime pareri sugli schemi di decreto relativi al riparto del FFO, come mostrano le delibere sui criteri di riparto 2024 e 2025.

È un passaggio sottile, ma essenziale. In altri termini, la valutazione non vive nel momento in cui è prodotta, ma in quello in cui diventa base legittima per orientare la decisione pubblica. Se si guarda esclusivamente ai contenuti valutativi, il rischio è quello di sottovalutare la dimensione istituzionale che li sostiene; se, viceversa, si guarda solo alla governance, si perde di vista la natura specifica della funzione valutativa e il suo rapporto con l'evidenza empirica. La riforma si colloca precisamente in questo interstizio: non modifica in via diretta i criteri tecnici della valutazione, ma interviene sulla struttura organizzativa che la rende riconoscibile, stabile e, almeno in linea di principio, più facilmente incorporabile nei processi allocativi e decisionali.

La valutazione non agisce mai da sola. Richiede un ambiente istituzionale che la selezioni, la legittimi e la renda parte del linguaggio ordinario della decisione<sup>6</sup>. La sua efficacia dipende dal fatto che venga percepita come un riferimento stabile, capace di orientare aspettative, comportamenti e allocazioni.

In tale assetto, la reputazione dell'Agenzia diventa una risorsa funzionale alla capacità di produrre giudizi accettati dagli attori, in linea con la letteratura su autonomia e accountability<sup>7</sup>.

## 2. La governance come forma della funzione valutativa e condizione di uso dell'evidenza

La discussione sulla riforma dell'ANVUR richiede di distinguere la funzione valutativa dagli strumenti tecnici che la compongono e dall'assetto organizzativo che la sorregge. Senza questa distinzione, l'efficacia della valutazione viene misurata quasi esclusivamente sulla base della qualità degli indicatori o della precisione delle procedure. La governance non è dunque un livello accessorio: è il principio di ordinamento attraverso cui la valutazione diventa parte integrante del sistema pubblico, in linea con la dottrina amministrativistica che individua nell'organizzazione la condizione di esercizio delle funzioni pubbliche<sup>8</sup>.

Questo profilo può essere chiarito richiamando un'impostazione teorica consolidata. Nella *Politica*,

<sup>5</sup> d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76, recante «Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)».

<sup>6</sup> S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

<sup>7</sup> P. Maassen e J.P. Olsen (a cura di), *University dynamics and European integration*, Springer, 2007.

<sup>8</sup> S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, cit.

Aristotele<sup>9</sup> definisce la costituzione come l'ordinamento delle cariche della città. Trasposta sul piano dell'amministrazione universitaria, questa impostazione consente di riconoscere che una funzione, per quanto tecnicamente ben costruita, non produce effetti durevoli se non è collocata entro un assetto istituzionale stabile. La valutazione, in questa prospettiva, non è soltanto una sequenza di atti, ma una funzione che richiede un ordine.

Ciò implica che la qualità della valutazione non può essere isolata dalla qualità dell'assetto che la rende operativa: una funzione priva di una forma istituzionale adeguata resta conoscenza non incorporata, mentre una funzione istituzionalizzata diventa criterio di azione pubblica.

La governance va pertanto intesa come il complesso delle regole, delle competenze, delle procedure di nomina, dei meccanismi di controllo e delle modalità di coordinamento attraverso cui un'istituzione acquisisce capacità d'azione. In materia di valutazione universitaria, essa assume una rilevanza particolare perché opera in un campo attraversato da tensioni strutturali: autonomia degli atenei, *accountability*, qualità scientifica, allocazione di risorse scarse e raccordo con l'indirizzo politico-amministrativo. La governance dell'ANVUR è dunque il punto in cui queste tensioni vengono contenute e rese governabili, secondo un'impostazione consolidata negli studi sull'*accountability* pubblica<sup>10</sup>.

ANVUR si colloca precisamente in questo spazio intermedio: non è un organo politico, ma non è neppure un centro tecnico separato dal sistema delle decisioni pubbliche. È un'istituzione la cui credibilità dipende dalla capacità di presentarsi come autonoma sul piano tecnico e, nello stesso tempo, sufficientemente integrata nell'ordinamento da rendere utilizzabili le proprie valutazioni. Questa doppia esigenza genera una tensione strutturale: se l'indipendenza prevale in modo assoluto, la valutazione rischia di perdere capacità di incidere sulle scelte pubbliche; se prevale l'integrazione funzionale senza adeguate garanzie di autonomia, la valutazione perde credibilità scientifica e viene percepita come strumento di indirizzo più che come dispositivo di conoscenza.

La qualità della governance consiste allora nel mantenere un equilibrio operativo tra autonomia e integrazione. Le modalità di configurazione degli organi e i meccanismi di nomina incidono non solo sulla credibilità tecnica dell'Agenzia, ma sulla percezione di continuità e stabilità del quadro valutativo, che condiziona la disponibilità degli attori a incorporarne gli esiti nei processi decisionali.

Per questo la composizione degli organi, la durata degli incarichi, i meccanismi di nomina, le relazioni con il Ministero e la presenza di organi di controllo interno non sono dettagli amministrativi, ma elementi che influenzano direttamente la funzione valutativa, come emerge dalla disciplina regolamentare contenuta nel d.P.R. n. 76/2010, così modificato dal d.P.R. 7 gennaio 2026, n. 12. La governance agisce, in altri termini, come condizione di credibilità. La forma istituzionale non è esterna alla sostanza della valutazione, ma ne costituisce la precondizione operativa. L'incorporazione stabile della valutazione nei processi decisionali e allocativi produce tuttavia effetti che eccedono la sola dimensione organizzativa degli atenei. Come ha osservato D'Alterio<sup>11</sup>, la questione investe la stessa *raison d'être* del professore universitario e il rapporto tra libertà scientifica, autonomia universitaria e concreta evoluzione del ruolo accademico. Quando la valutazione assume carattere strutturale e continuativo, gli indicatori tendono a incidere anche sulle modalità concrete di esercizio della funzione accademica, orientando priorità scientifiche, tempi di lavoro, attività documentali e criteri di riconoscimento professionale. In tale prospettiva, le critiche sviluppate in dottrina rispetto all'eccessiva burocratizzazione del sistema universitario assumono rilievo non soltanto organizzativo, ma anche ordinamentale, poiché investono direttamente lo status del professore universitario e il rischio di progressiva compressione della

<sup>9</sup> Aristotle, *Politics*, trad. ingl. di C.D.C. Reeve, Indianapolis, Hackett Publishing, 1998.

<sup>10</sup> M. Bovens, *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*, in 13 *European Law Journal*, (2007), 447.

<sup>11</sup> E. D'Alterio, *Lo status del professore universitario: dalla ragion d'essere alle regole del sistema*, in *Nuove Autonomie*, 2025, n. spec. 3, pp. 207-210.

dimensione sostanziale della libertà accademica attraverso meccanismi permanenti di misurazione, rendicontazione e conformazione ai criteri valutativi.

Da qui discende una conseguenza ulteriore: la valutazione non è soltanto un atto conoscitivo, ma una funzione pubblica. Non si limita a descrivere: ordina, compara, classifica, rende visibili priorità e partecipa alla costruzione della decisione. Il modo in cui la funzione è organizzata incide quindi sul suo contenuto operativo. Una governance chiara produce valutazioni più leggibili, perché stabilisce ruoli e responsabilità; assetti incerti, al contrario, possono generare ambiguità e sovrapposizioni.

Il passaggio analitico centrale consiste allora nello spostare l'attenzione dalla produzione della valutazione alla sua utilizzabilità in quanto, produzione e utilizzo non coincidono: tra i due momenti si apre uno spazio istituzionale, organizzativo e cognitivo<sup>12</sup>. La valutazione non produce effetti automaticamente; deve essere riconosciuta, ricevuta e tradotta nei processi decisionali.

In questo quadro, la riforma può essere letta come intervento sul dispositivo che rende possibile tale traduzione. La valutazione è un output istituzionale che deve essere reso operativo e la sua efficacia dipende da accessibilità, credibilità della fonte, compatibilità con le strutture decisionali e capacità di inserirsi nei tempi dell'azione pubblica<sup>13</sup>. Nel caso dell'ANVUR, questi elementi si traducono in capacità di presentarsi come soggetto stabile e affidabile che incide direttamente sulla probabilità che i suoi "prodotti" siano effettivamente usati.

La governance svolge quindi una funzione di canale di traduzione tra linguaggio tecnico e decisione pubblica e senza questo canale, la valutazione rischia di restare sapere esperto. Ciò è particolarmente rilevante per la finanza universitaria, perché gli esiti valutativi non rimangono esterni al circuito delle risorse, ma possono essere incorporati, direttamente o indirettamente, nei meccanismi di riparto, nella programmazione strategica e negli incentivi organizzativi degli atenei.

L'utilizzabilità non coincide dunque con la mera disponibilità dei dati giacché un insieme di indicatori può essere formalmente accessibile e, tuttavia, non utilizzabile in senso istituzionale se non è inserito in una rete di procedure, competenze e responsabilità che ne garantiscano la presenza nel momento giusto e nella forma giusta. Il regolamento del 2026 incide proprio su questo profilo, rafforzando la forma organizzativa dell'Agenzia e, con essa, la prevedibilità del suo ruolo.

La valutazione opera quindi come filiera di produzione, validazione, diffusione, interpretazione, incorporazione decisionale e retroazione sui comportamenti degli atenei. La riforma interviene sul segmento che rende possibile l'uso della valutazione, cioè sulle condizioni di legittimazione e stabilizzazione e il suo impatto non va cercato in una modifica immediata dei meccanismi di finanziamento, ma nella riorganizzazione delle condizioni che rendono possibile un uso coerente e continuativo dell'evidenza.

Ne deriva che, se effettivamente utilizzabile, la valutazione entra nel ciclo decisionale come fattore di orientamento, che non si limita a fotografare il sistema, ma contribuisce a definire che cosa, in un sistema pubblico, conta come qualità, performance e merito. In questo passaggio si colloca il rilievo della riforma che consta non dell'aumento della quantità di valutazione prodotta, ma del rafforzamento delle condizioni istituzionali che consentono alla valutazione di diventare criterio stabile di decisione, regolazione e allocazione.

---

<sup>12</sup> C.H. Weiss, *The many meanings of research utilization*, cit.; S.M. Nutley, I. Walter e H.T.O. Davies, *Using evidence: How research can inform public services*, Bristol, Policy Press, 2007.

<sup>13</sup> S.M. Nutley, I. Walter e H.T.O. Davies, *Using evidence*, cit.

In questo senso, la governance determina la capacità di incidere nel tempo, trasformando risultati tecnici in riferimenti stabili per l'azione amministrativa.

### 3. Impatti indiretti sulle risorse e sui comportamenti degli atenei

L'effetto più rilevante della riforma si manifesta sul piano dei comportamenti degli atenei e delle loro strategie organizzative. In un sistema universitario nel quale la valutazione è già intrecciata con l'allocazione delle risorse, gli esiti valutativi emergono come segnali che orientano scelte e priorità interne.

Muovendo dall'assunto che nel sistema italiano il legame tra valutazione e risorse è già consolidato, in quanto la VQR incide sulla quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario e l'ANVUR esprime pareri sugli schemi di riparto, gli esiti valutativi assumono una rilevanza strategica per le decisioni degli atenei. La documentazione istituzionale evidenzia come i risultati VQR incidano sulla reputazione e sulla capacità di attrarre risorse, divenendo riferimento per la programmazione interna. Ne consegue che l'assetto complessivo dell'ANVUR incide sulla percezione di affidabilità di tali esiti e, per questa via, sulla loro capacità di orientare le scelte organizzative e allocative degli atenei.

Questo passaggio segna uno slittamento rilevante sul piano della finanza pubblica e la spesa universitaria non è più soltanto oggetto di allocazione, ma diventa progressivamente esito di comportamenti orientati da segnali valutativi. La governance della valutazione incide così non sul livello della spesa, ma sulla sua struttura.

Gli esiti valutativi non determinano soltanto una distribuzione ex post delle risorse, ma orientano ex ante il modo in cui gli atenei allocano risorse interne, programmando reclutamento, ricerca e didattica in funzione dei criteri valutativi. In questo modo, la riforma della governance interviene indirettamente sulla spesa pubblica universitaria, influenzandone la composizione e le priorità attraverso il canale delle aspettative e dei comportamenti organizzativi.

Gli atenei non reagiscono soltanto ai risultati, ma anticipano le proprie strategie sulla base delle aspettative generate dal sistema valutativo. Una maggiore stabilità e leggibilità dell'assetto istituzionale si traduce in una più alta prevedibilità delle regole e in una maggiore capacità di orientare ex ante reclutamento, produzione scientifica e allocazione interna delle risorse.

La prevedibilità degli esiti valutativi non produce solo stabilità, ma riduce l'asimmetria informativa tra centro e atenei, rendendo più trasparente il rapporto tra performance e risorse e rafforzando la capacità di programmazione strategica.

Questa dinamica è coerente con la letteratura sui sistemi di finanziamento basati sulla performance, che evidenzia come gli indicatori valutativi influenzino non solo gli esiti allocativi, ma anche i comportamenti organizzativi<sup>14</sup>.

La dinamica tuttavia non è univoca. I sistemi di valutazione producono sia effetti di miglioramento della qualità sia fenomeni di adattamento strategico agli indicatori<sup>15</sup>. Infatti, quando gli indicatori acquisiscono peso finanziario, gli atenei possono orientarsi verso il miglioramento sostanziale oppure sviluppare condotte conformative, volte all'ottimizzazione delle metriche. Il rafforzamento dell'assetto istituzionale rende più incisivo questo segnale e, quindi, più rilevanti entrambe le dinamiche.

<sup>14</sup> D. Hicks, *Performance-based university research funding systems*, in 41 *Research Policy*, (2012), 251; B. Jongbloed e H. Vossensteyn, *University funding and student funding: International comparisons*, in 32 *Oxford Review of Economic Policy*, (2016), 576.

<sup>15</sup> W.N. Espeland e M. Sauder, *Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds*, in 113 *American Journal of Sociology*, (2007), 1.

La rilevanza della riforma si colloca dunque nella struttura delle aspettative nella misura in cui gli atenei costruiscono le proprie strategie in funzione di un quadro valutativo percepito come stabile. Ne deriva un effetto di orientamento che incide nel medio periodo sulle scelte organizzative e sull'uso delle risorse.

Dunque, la riforma incide sui comportamenti degli atenei e, attraverso di essi, sulla composizione e sull'orientamento della spesa pubblica universitaria.

### 3.1 Traduzione operativa della valutazione: meccanismi interni agli atenei

I comportamenti organizzativi orientati alla valutazione non costituiscono un esito introdotto ex novo dalla riforma, ma un tratto già presente nel sistema. Ciò che muta è il regime decisionale entro cui tali comportamenti si collocano: da pratiche adattive, legate a cicli valutativi percepiti come contingenti, a scelte progressivamente incorporate nella programmazione ordinaria.

Questo passaggio è osservabile nei meccanismi decisionali interni, non nella loro esistenza ma nella loro strutturazione.

In materia di reclutamento, l'elemento rilevante non è l'orientamento verso settori più "performanti", già presente, ma la sua integrazione preventiva nei processi di definizione del fabbisogno, con effetti sulla costruzione ex ante delle priorità tra settori scientifico-disciplinari concorrenti.

Sul piano della produzione scientifica, la differenza non risiede nella selezione delle sedi editoriali, ma nella progressiva standardizzazione dei criteri interni di valutazione della qualità della produzione, che tendono ad allinearsi in modo più stabile agli indicatori rilevanti nei sistemi nazionali.

Un ulteriore livello riguarda l'allocazione interna delle risorse. La valutazione non si limita a essere utilizzata come parametro di riparto, ma viene incorporata nei meccanismi ordinari di governo, attraverso la formalizzazione di criteri che trasformano indicatori esterni in regole interne di distribuzione.

Questa incorporazione si manifesta anche nei processi decisionali formali, nei quali gli indicatori valutativi entrano come riferimenti espliciti o impliciti nelle deliberazioni degli organi accademici, contribuendo a orientare le scelte in modo non episodico ma ricorrente.

Ne deriva che la valutazione tende a operare non solo come criterio tecnico, ma come componente del linguaggio decisionale interno, incidendo sulla costruzione delle priorità e sulla giustificazione delle scelte organizzative.

In questo senso, il passaggio rilevante non è l'emersione di nuovi comportamenti, ma la loro trasformazione in componenti strutturali dei processi decisionali, con effetti sulla continuità e sulla prevedibilità dell'agire istituzionale<sup>16</sup>.

## 4. Rischi, tensioni e possibili controeffetti della riforma

Una valutazione puntuale della riforma della governance ANVUR non può limitarsi a registrare i profili di rafforzamento istituzionale. Occorre anche considerare i rischi, le tensioni e i possibili controeffetti che accompagnano ogni intervento volto a rendere più stringente il nesso fra valutazione, governance e allocazione delle risorse. In questo quadro si collocano anche i rilievi formulati dal Consiglio

---

<sup>16</sup> Le dinamiche descritte nel presente paragrafo sono ricavate dall'osservazione diretta delle prassi decisionali e organizzative nel sistema universitario italiano e sono coerenti con i framework teorici richiamati in questo contributo. Esse costituiscono proposizioni analitiche suscettibili di verifica empirica sistematica, che esula dagli obiettivi del presente lavoro.

di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, sullo schema di regolamento poi confluito nel d.P.R. 7 gennaio 2026, n. 12, relativi alla coerenza sistematica, alla delimitazione delle funzioni e al bilanciamento tra indipendenza tecnica dell’Agenzia e raccordo con l’indirizzo politico-amministrativo. Il rilievo del Consiglio di Stato<sup>17</sup> evidenzia che il punto di equilibrio non è giuridico-formale, ma funzionale: riguarda la capacità dell’assetto di preservare contemporaneamente credibilità tecnica e incidenza decisionale, evitando che l’una si realizzi a scapito dell’altra. In questo assetto, la reputazione dell’Agenzia diventa una risorsa funzionale alla capacità di produrre giudizi accettati dagli attori, in linea con la letteratura su autonomia e accountability<sup>18</sup>.

Il punto critico è particolarmente evidente in quanto più la valutazione diventa rilevante per le decisioni pubbliche, tanto più cresce il bisogno di preservarne l’autonomia tecnica, la credibilità metodologica e una distanza funzionale dal centro politico-amministrativo. La riforma si colloca dunque in una condizione di equilibrio operativo, nella quale il rafforzamento della capacità di governo può produrre, se non adeguatamente bilanciato, effetti controintuitivi.

In questa prospettiva, il rafforzamento dell’utilizzabilità istituzionale della valutazione può accentuare dinamiche già emerse nel sistema precedente, nelle quali la valutazione ha teso a operare non solo come strumento conoscitivo, ma come infrastruttura regolativa capace di produrre adattamenti strategici degli atenei, standardizzazione dei comportamenti organizzativi, incremento delle attività documentali e possibile riduzione del pluralismo scientifico. È stato osservato come, nel sistema universitario italiano, la valutazione, da strumento, sia divenuta un fine in sé stessa, trasformandosi progressivamente in elemento di governo del sistema<sup>19</sup>. A queste considerazioni si affiancano osservazioni più specifiche relative all’impianto tecnico-metodologico della valutazione. In dottrina sono state formulate critiche anche rispetto ad alcuni profili tecnico-metodologici dei sistemi valutativi, in particolare con riferimento al peso attribuito agli indicatori bibliometrici nella VQR e nell’ASN e ai possibili effetti di standardizzazione dei criteri di valutazione scientifica. Tali rilievi riguardano soprattutto il rischio che modelli valutativi fortemente quantitativi incidano sulla pluralità delle pratiche di ricerca e sulla capacità di valorizzare adeguatamente le differenze metodologiche tra aree disciplinari. La critica non investe la valutazione come funzione, ma le sue modalità concrete: prevalenza di logiche valutative incentrate sul controllo procedurale e sugli indicatori quantitativi. Su questi profili la riforma del 2026 non risolve le criticità preesistenti: l’impianto metodologico che ha alimentato le critiche più persistenti alla credibilità tecnica dell’Agenzia rimane invariato. Come ha osservato D’Alterio<sup>20</sup>, lo svilimento, la burocratizzazione e la mercificazione del corpo accademico costituiscono un grave pericolo per il sistema universitario italiano, e nuove riforme normative rischiano di aggravare tale regime anziché invertirlo. In questa prospettiva, il rafforzamento delle condizioni istituzionali di utilizzabilità della valutazione rischia di consolidare, rendendoli più stabili e strutturali, meccanismi valutativi che la dottrina ha già qualificato come inadeguati sul piano metodologico e che producono effetti di progressivo svilimento della funzione accademica, comprimendo spazi di autonomia scientifica e riducendo la pluralità dei percorsi di ricerca<sup>21</sup>.

In tale assetto, la proliferazione di obblighi procedurali e la prevalenza di logiche valutative incentrate sul controllo formale rischiano di produrre ulteriori effetti di burocratizzazione e omologazione organizzativa, incidendo indirettamente anche sulle forme concrete di esercizio dell’autonomia

---

<sup>17</sup> Cons. St., sez. atti norm., 23 settembre 2025, n. 890, *Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica di modifica del regolamento di cui al d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura ed il funzionamento dell’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario*.

<sup>18</sup> *University dynamics and European integration*, P. Maassen e J.P. Olsen (a cura di), cit.

<sup>19</sup> A. Contieri, *La riforma dell’ANVUR*, in *Nuove Autonomie*, 2025, n. spec. 3, pp. 197 ss.

<sup>20</sup> E. D’Alterio, *Lo status del professore universitario*, cit., p. 227.

<sup>21</sup> E. D’Alterio, *Lo status del professore universitario*, cit., pp. 215 e 224.



universitaria<sup>22</sup>.

Il primo rischio, prevalente sul piano sistemico, è quello della politicizzazione indiretta.

Il punto si riflette in particolare nei meccanismi di nomina e nella configurazione degli organi direttivi previsti dal d.P.R. 7 gennaio 2026 n. 12, che incidono direttamente sulla autonomia effettiva e sulla riconoscibilità istituzionale degli esiti valutativi.

La perdita di distanza non si manifesta necessariamente in interferenze esplicite, ma in una progressiva ridefinizione del significato della valutazione, che può essere percepita come componente del processo decisionale anziché come suo presupposto autonomo.

La legittimità delle agenzie di valutazione dipende dalla combinazione tra qualità metodologica e indipendenza riconosciuta. Un rafforzamento del raccordo istituzionale introdotto dal regolamento può ridurre la distanza dal decisore politico e incidere sulla tenuta istituzionale dell'ente, anche in presenza di procedure formalmente corrette<sup>23</sup>. Nel caso dell'ANVUR, il rischio non consiste tanto in una dipendenza formale, quanto nella possibilità che la valutazione venga progressivamente interpretata come parte del ciclo decisionale, piuttosto che come fonte autonoma di conoscenza.

Il secondo rischio riguarda la centralizzazione funzionale. Quando la governance viene rafforzata, il sistema guadagna coerenza e prevedibilità, ma può ridurre la capacità di rappresentare la pluralità delle funzioni universitarie. La valutazione investe ambiti eterogenei — ricerca, didattica, terza missione, qualità istituzionale — che difficilmente possono essere ricondotti a un unico schema interpretativo senza perdita di informazione. Il rafforzamento della struttura di governo delineato nel 2026 può quindi ridurre la sensibilità del sistema alle differenze disciplinari e organizzative, privilegiando modelli uniformi di performance.

Un terzo ambito critico riguarda gli effetti organizzativi della valutazione. L'intensificazione dei sistemi di misurazione può generare fenomeni di adattamento strategico agli indicatori, con il rischio di privilegiare la conformità alle metriche rispetto al miglioramento sostanziale della qualità<sup>24</sup>. In questo senso, il rafforzamento della governance valutativa, quale configurato dal d.P.R. 7 gennaio 2026, n. 12, aumenta la capacità di orientamento del sistema, ma può anche rendere più incisive dinamiche di ottimizzazione formale delle performance.

Un ulteriore profilo riguarda la tensione tra stabilità e adattabilità; infatti, una governance più stabile accresce la prevedibilità del sistema, ma può ridurre la capacità di risposta a mutamenti del contesto accademico e scientifico. Il consolidamento della governance introdotto dalla riforma può quindi essere letto come rafforzamento della stabilità istituzionale, con un possibile *trade-off* rispetto alla flessibilità del sistema. In ambienti ad alta dinamicità, tale *trade-off* incide sulla capacità della valutazione di adattarsi all'evoluzione dei modelli scientifici e organizzativi.

Il quinto rischio è quello della riduzione del pluralismo valutativo. Nella valutazione dell'università convivono logiche diverse - quantitative, qualitative, comparative e contestuali - che riflettono la complessità delle funzioni accademiche. Si tratta di un assetto istituzionale orientato a un unico formato valutativo, reso più stabile dalla riforma, che può ridurre la capacità del sistema di cogliere tale pluralità, privilegiando ciò che è più facilmente misurabile rispetto a ciò che è più rilevante per la missione pubblica dell'università.

---

<sup>22</sup> A. Contieri, *La riforma dell'ANVUR*, cit., p. 200.

<sup>23</sup> M. Bovens, *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*, cit.

<sup>24</sup> M. Power, *The audit society: Rituals of verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997; W.N. Espeland e M. Sauder, *Rankings and reactivity*, cit.; D. Hicks, *Performance-based university research funding systems*, cit.

Questi rischi non “invalidano” la riforma, ma ne delimitano il significato anche in relazione agli effetti indiretti sulla finanza pubblica universitaria. La questione non è la scelta tra valutazione sì o no, bensì la qualità dell’equilibrio tra efficacia del governo e salvaguardia dell’autonomia scientifica. L’ANVUR, in quanto agenzia valutativa, deve essere sufficientemente incisiva da rendere rilevanti i propri risultati e sufficientemente autonoma da preservarne l’affidabilità istituzionale. Questa tensione non è eliminabile, ma costituisce una condizione strutturale da governare.

In termini analitici, la riforma rende più evidente una tensione tipica delle politiche pubbliche: il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento aumenta l’ordine e la prevedibilità, ma può incidere su flessibilità e fiducia istituzionale. L’analisi non può essere né univocamente confermativa né esclusivamente critica, ma deve valutare la capacità del sistema di mantenere un equilibrio operativo tra queste dimensioni.

Il valore della riforma non dipende soltanto dalla sua capacità di rendere più efficace l’uso della valutazione, ma dalla sua attitudine a evitare che tale efficacia si traduca in eccesso di controllo, conformismo organizzativo o riduzione del pluralismo accademico. La governance si configura come punto di equilibrio tra integrazione e autonomia, ed è in questa capacità di mantenere tensioni produttive che si misura il rendimento istituzionale della riforma.

## 5. Conclusioni: dal coordinamento documentale all’infrastruttura decisionale

La riforma della governance ANVUR del 2026 incide sulla finanza pubblica universitaria non attraverso una modifica diretta dei criteri di riparto, ma intervenendo sul modo in cui tali criteri vengono resi operativi nel sistema. Il suo effetto si colloca nella capacità di rendere gli esiti valutativi stabili e operativamente rilevanti per l’allocazione delle risorse pubbliche. In questo senso, la riforma agisce sul punto in cui la valutazione diventa leva di governo della spesa.

L’impatto si manifesta lungo la catena che collega valutazione, aspettative e comportamenti organizzativi. Gli esiti della VQR, già rilevanti per la quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario, assumono un peso crescente nella programmazione degli atenei quando sono percepiti come stabili e affidabili. Ne deriva che la governance dell’Agenzia incide sulla composizione della spesa pubblica universitaria, orientando ex ante le scelte di reclutamento, ricerca e distribuzione interna delle risorse.

In questo quadro, la finanza pubblica non è soltanto il risultato di decisioni allocative centrali, ma l’esito aggregato di comportamenti organizzativi guidati da segnali valutativi. La valutazione opera come meccanismo di indirizzo indiretto della spesa, incidendo sulle priorità istituzionali e sulla struttura degli investimenti accademici. L’effetto della riforma è quindi cumulativo e si dispiega nel medio periodo, attraverso la stabilizzazione delle aspettative. A titolo esemplificativo, atenei nei quali la programmazione del personale è strutturalmente integrata nell’area della pianificazione strategica e della performance tendono a recepire ex ante i segnali VQR nelle scelte di reclutamento e allocazione, mentre atenei con assetti meno integrati tendono a incorporarne gli esiti prevalentemente ex post, con effetti più discontinui sulla spesa. Questa dinamica comporta effetti differenziati tra atenei. La maggiore prevedibilità del quadro valutativo tende a rafforzare la capacità degli attori più strutturati di adattarsi ai criteri di performance, con possibili effetti di consolidamento nelle distribuzioni delle risorse. Al contempo, rende più leggibile il contesto entro cui tali esiti si producono, incidendo sulla dinamica competitiva del sistema.

Accanto a questi effetti, restano aperte tensioni strutturali. Il rafforzamento della capacità di orientamento della valutazione può tradursi in adattamenti strategici e in una maggiore pressione

conformativa sugli atenei. Il punto critico è se tale pressione rimanga compatibile con la qualità scientifica e con la differenziazione delle missioni degli atenei.

In conclusione, la riforma del 2026 rileva sul piano della finanza pubblica universitaria nella misura in cui modifica il modo in cui le risorse vengono indirettamente orientate attraverso la valutazione. Il suo esito si misura nella capacità di incidere sui comportamenti degli atenei e, attraverso di essi, sulla composizione e sull'evoluzione della spesa pubblica universitaria.

In questo quadro, non vengono ampliate le leve disponibili né si interviene sugli strumenti operativi esistenti. Le pratiche di integrazione della valutazione nella programmazione, di uso dei dati VQR e di orientamento delle scelte organizzative erano già presenti nel sistema. Ciò che cambia è il contesto istituzionale entro cui tali pratiche operano. La maggiore stabilità e riconoscibilità della governance rafforza la prevedibilità degli esiti valutativi e, conseguentemente, il loro peso effettivo nei processi decisionali.

Il punto qualificante della riforma risiede quindi nello spostamento del baricentro: dalla produzione dell'evidenza alla sua capacità di incidere stabilmente sui comportamenti. È in questo passaggio che la valutazione assume una funzione pienamente rilevante per la finanza pubblica.

L'impatto, dunque, non si misura nell'introduzione di nuovi strumenti, ma nella trasformazione delle condizioni che rendono quelli esistenti effettivamente determinanti per l'orientamento della spesa pubblica universitaria. Tuttavia, proprio questa crescente capacità di incorporazione della valutazione nei processi allocativi e organizzativi rappresenta anche il punto da cui emergono le principali tensioni evidenziate dalla dottrina più recente. Il rafforzamento dell'utilizzabilità istituzionale della valutazione, se da un lato accresce la prevedibilità dei meccanismi di programmazione e allocazione delle risorse, dall'altro rischia di consolidare dinamiche di burocratizzazione, omologazione e conformazione organizzativa già ampiamente rilevate nel dibattito sul sistema universitario italiano. In questa prospettiva, la valutazione tende progressivamente a oltrepassare la dimensione di strumento tecnico di supporto alla qualità, assumendo la funzione di infrastruttura regolativa stabile del sistema universitario, con effetti non solo finanziari e organizzativi, ma anche sul concreto esercizio della funzione accademica e sullo status del professore universitario<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A. Sandulli, *Pensieri primi sulle riforme universitarie*, cit., p. 7; E. D'Alterio, *Lo status del professore universitario*, cit., pp. 207-210, 215, 224 e 227; A. Contieri, *La riforma dell'ANVUR*, cit., pp. 197 ss.