

21

# Abilitazione scientifica per i professori universitari

Legge n. 240/2010  
e decretazione attuativa

*a cura di*  
**Franco Carinci**  
**Marina Brollo**



IPSOA

Gruppo Wolters Kluwer



21

# Abilitazione scientifica per i professori universitari

Legge n. 240/2010  
e decretazione attuativa

*a cura di*  
**Franco Carinci**  
**Marina Brollo**



IPSOA

Gruppo Wolters Kluwer

## QUESTO VOLUME È ANCHE ONLINE

Consultalo gratuitamente ne "LA MIA BIBLIOTECA", la prima biblioteca professionale in the cloud con le pubblicazioni di **CEDAM, UTET Giuridica, IPSOA**.

Grazie ad un evoluto sistema di ricerca, puoi accedere ai tuoi scaffali virtuali e trovare la soluzione che cerchi da PC o tablet. Ovunque tu sia.

Per conoscere le modalità di accesso al servizio e consultare il volume online, collegati al sito [www.lamiabiblioteca.com](http://www.lamiabiblioteca.com)

La consultazione online viene offerta all'acquirente del presente volume a titolo completamente gratuito ed a fini promozionali del servizio "La Mia Biblioteca" e potrebbe essere soggetta a revoca da parte dell'Editore.

Copyright 2013 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Strada 1, Palazzo F6 – 20090 Milanofiori Assago (MI)

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.*

Finito di stampare nel mese di aprile 2013  
dalla L.E.G.O. S.p.A.

## SOMMARIO

Notizie sugli autori .....	XIII
----------------------------	------

### INTRODUZIONE

#### **La legge n. 240/2010 alla prova dei fatti: le procedure di valutazione**

*di Franco Carinci e Marina Brollo*

1. Un nuovo inizio fra pessimismo e ottimismo .....	1
2. ...( <i>segue</i> ) con l'occhio rivolto ad un passato che prolunga il suo cono d'ombra sul presente.....	2
3. La storia infinita della cooptazione: da un millennio all'altro .....	4
4. I nuovi "concorsi": il rischio del protagonismo giudiziario .....	8
5. I punti critici emersi dal confronto.....	9
6. Il <i>punctum dolens</i> : la politica dei "tagli" e dei "vincoli" .....	13
7. Quale futuro? .....	14

### PARTE I

#### LE ABILITAZIONI SCIENTIFICHE PER I PROFESSORI ORDINARI E ASSOCIATI: LA FASE NAZIONALE

#### **Il reclutamento dei professori (e dei ricercatori) universitari dopo la legge "Gelmini"**

*di Alessandro Bellavista*

1. Premessa .....	19
2. La nuova disciplina del reclutamento. La doppia fase. Le va- rianti.....	20
3. Luci e ombre dell'abilitazione scientifica nazionale .....	24
4. L'avvio della macchina dell'abilitazione scientifica nazionale.....	26
5. La Commissione per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale: composizione e modalità operative.....	34
6. L'Anvur: un organo da riformare.....	38
7. Il problema del precariato universitario .....	39

## Il reclutamento dei professori (e dei ricercatori) universitari dopo la legge “Gelmini”

di Alessandro Bellavista

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La nuova disciplina del reclutamento. La doppia fase. Le varianti. – 3. Luci e ombre dell’abilitazione scientifica nazionale. – 4. L’avvio della macchina dell’abilitazione scientifica nazionale. – 5. La commissione per l’attribuzione dell’abilitazione scientifica nazionale: composizione e modalità operative. – 6. L’Anvur: un organo da riformare. – 7. Il problema del precariato universitario.

### 1. Premessa

La legge 30 dicembre 2010, n. 240 (norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario), cosiddetta legge “Gelmini”, ha innescato un profondo processo di riforma del sistema universitario italiano, di cui però è ancora presto cogliere efficaci risultati; non solo perché l’attuazione della normativa presuppone un complesso di adempimenti affidati a vari attori, ma probabilmente anche a causa di alcuni difetti tecnici dell’articolato normativo<sup>1</sup>.

Più precisamente, la legge “Gelmini” parte da un obiettivo in sé condivisibile, ma lo realizza con modalità discutibili. Lo scopo principale della riforma sembra essere quello di responsabilizzare effettivamente tutti gli attori del sistema universitario nella direzione del perseguimento delle molteplici missioni oggi affidate e/o affidabili alle istituzioni accademiche, limitando le tendenze ad adottare comportamenti opportunistici dominati dai conflitti d’interesse e ad instaurare circoli viziosi<sup>2</sup>. Tuttavia, le soluzioni prescelte dal legislatore hanno generato enorme confusione negli atenei, soprattutto perché la disciplina risulta formulata sovente in modo alquanto nebuloso e astruso. Ma non solo.

<sup>1</sup> Cfr. i numerosi scritti in BROLLO M., DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *La riforma dell’università tra legge e statuti*, Giuffrè, Milano, 2011; MERLONI F., *La nuova governance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 353 ss.; CARLONI E., *L’organizzazione della didattica e della ricerca*, *ivi*, 366 ss.; BRANCASI A., *La finanza*, *ivi*, 371 ss.; NATALINI A., *La valutazione*, *ivi*, 376 ss.; BATTINI S., *La nuova governance delle università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.

<sup>2</sup> Cfr. GRAZIOSI A., *L’università per tutti*, il Mulino, Bologna, 2010, 83 ss.; CONIGLIONE F., *Maledetta università*, Di Girolamo, Trapani, 2011, 140 ss.

La parte della legge dedicata alla *governance* delle singole istituzioni universitarie è poco dettagliata proprio quanto agli aspetti più strategici, lasciando campo libero alla fantasia normativa di ogni singola sede.

Sicché l'esperienza in atto dimostra come le varie università stiano procedendo in modo differente rispetto ai desideri del legislatore.

Vale a dire, gli statuti *in itinere* invece di semplificare i processi decisionali e responsabilizzare in concreto gli attori, stanno in realtà rinsaldando il potere dei gruppi accademici numericamente più forti e consacrando una figura di rettore la cui piena legittimazione elettorale ne esalta il ruolo simile ad un vero e proprio monarca.

Dall'altro lato, è noto che la sensibilità del legislatore nei confronti dell'autonomia universitaria è formalmente dichiarata, ma sostanzialmente negata, in forza di tutta una serie di disposizioni – non solo contenute nella legge “Gelmini”, ma in una complessa serie di fonti che vanno dalla legge al decreto ministeriale – che regolano minuziosamente la costruzione dei corsi di laurea e ancorano l'erogazione del finanziamento centrale a parametri draconiani che non tengono conto né delle variegata storie delle comunità universitarie né delle inevitabili differenze di contesto in cui esse operano<sup>3</sup>.

## **2. La nuova disciplina del reclutamento. La doppia fase. Le varianti**

Beninteso, la legge “Gelmini” contiene innovazioni della disciplina del reclutamento del personale docente<sup>4</sup> che presentano interessanti e, talvolta, preoccupanti profili che vale la pena di esaminare<sup>5</sup>.

Quanto all'immissione nel ruolo dei professori è nota l'introduzione, con gli artt. 16 e 18 della legge n. 240/2010, di un nuovo sistema di reclutamento (che in realtà non è troppo dissimile da quello già previsto, ma mai

---

<sup>3</sup> Cfr., ampiamente, gli scritti di ICHINO A., TERLIZZESE D., REGINI M., in *Sulla riforma Gelmini*, in *Il Mulino*, 2012, 1, 151 ss.; e quelli di CAPANO G. e MOSCATI R., in *Tornando sulla riforma Gelmini*, *ivi*, 2012, 352 ss. nonché, RICCI M., *Reclutamento e stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo*, in *La riforma*, cit., 142 ss.; CONIGLIONE F., *Maledetta*, cit., 141 ss.

<sup>4</sup> Per un ampio quadro del risalente e continuo dibattito sulle regole in materia di reclutamento del personale docente e quindi dei concorsi universitari, cfr.: MORETTI M.-PORCIANI I., *Il reclutamento accademico in Italia*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, vol. I, 1997, in [www.cisul.unibo.it](http://www.cisul.unibo.it); MAINARDI S.-CASALE D., *I concorsi e le conferme dei professori universitari di prima fascia, tra passato e futuro*, in *Percorsi di ricerca e di carriera: i convegni, i concorsi e le conferme*, in *Quaderni arg. dir. lav.*, 2011, n. 10, 31 ss.; OLIVELLI P., *Concorsi universitari*, *ivi*, 115 ss.; RICCI M., *I concorsi e le conferme: tra passato e futuro*, *ivi*, 121 ss.; PASCUCCI P., *Alla ricerca delle regole dei concorsi universitari*, *ivi*, 132 ss.; PERSIANI M., *Introduzione*, in *Diritto del lavoro e riforme universitarie*, in *Quaderni arg. dir. lav.*, 2007, n. 7, 3 ss.; MAZZOTTA O., *Formazione e selezione dei docenti di diritto del lavoro*, *ivi*, 19 ss.

<sup>5</sup> Cfr., in generale, le condivisibili valutazioni di MORETTI M., *Sul passato – e sul presente – dei concorsi*, in Bologna C.-ENDRICI G. (a cura di), *Governare le università*, il Mulino, Bologna, 2011, 45 ss.; e di RICCI M., *Reclutamento*, cit., 119 ss.

entrato in vigore, dalla legge 4 novembre 2005, n. 230, cosiddetta legge “Moratti”), basato su un procedimento caratterizzato da due fasi<sup>6</sup>.

La prima, come stabilisce l’art. 16 della legge n. 240/2010, è quella della “abilitazione scientifica nazionale”, in cui il candidato è giudicato da un’unica commissione a livello nazionale, per settore concorsuale<sup>7</sup>, per verificarne il possesso dei requisiti per svolgere le funzioni di professore di prima o di seconda fascia, senza alcun limite al numero dei concorrenti abilitabili.

La seconda fase, come dispone l’art. 18 della legge n. 240/2010, è quella che si svolge presso le singole università, laddove tutti i candidati in possesso dell’abilitazione possono partecipare ad un’apposita procedura di valutazione comparativa (definita dalla legge “chiamata dei professori” o “procedimento di chiamata”) attivata, in sostanza, con un bando pubblico di concorso, e ovviamente in relazione ai posti da coprire per i diversi settori concorsuali e scientifico-disciplinari.

In tale contesto, la partecipazione alle procedure di reclutamento bandite dalle singole università presuppone l’esistenza di un prerequisito obbligatorio, sebbene non sufficiente, che è rappresentato dal possesso della “abilitazione scientifica nazionale”.

Questo schema è quello base, che però trova nell’art. 24 della legge due correttivi. Il primo è collegato all’introduzione della nuova figura del ricercatore a tempo determinato e alla destinazione ad esaurimento del ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato. Il ricercatore a tempo determinato dovrebbe svolgere funzioni simili al ricercatore a tempo indeterminato, ma ha, come è evidente, un rapporto di natura precaria e di diritto privato e quindi instaurato su base contrattuale e attraverso una selezione pubblica. L’art. 24 della legge prevede due tipologie di contratti per i ricercatori a tempo determinato. Anzitutto, un contratto (iniziale) di durata triennale e prorogabile per soli due anni (cosiddetto contratto di cui alla lettera a). Poi, un ulteriore contratto triennale, non rinnovabile, e riservato a candidati che hanno usufruito dei contratti precedenti o di assegni di ricerca o di borse post-dottorato o di analoghe posizioni in atenei stranieri (cosiddetto contratto di cui alla lettera b).

L’art. 24, comma 5, della legge n. 240/2010, prevede un meccanismo agevolato di accesso al ruolo di professore associato per il ricercatore a tempo determinato che abbia usufruito della seconda tipologia di contratto

---

<sup>6</sup> Cfr. FRANCHINI C., *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l'apologo di Schopenhauer*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 802 ss.

<sup>7</sup> Sul concetto di “settore concorsuale”, cfr. CARLONI E., *Abilitazioni in attesa di criteri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 477; FRANCHINI C., *Il nuovo sistema*, cit., 806; RICCI M., *Reclutamento*, cit., 129 ss.



(quella appunto della cosiddetta lettera b) e abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore associato. In questa ipotesi, la disposizione affida, alle università, il compito di selezionare il titolare del contratto stesso, senza quindi alcuna valutazione comparativa, e, in caso di esito positivo, di inquadrarlo nel ruolo dei professori associati. Si tratta di quella che è stata definita la cosiddetta *tenure-track* all'italiana. Il che presuppone, come afferma lo stesso art. 24, comma 5, della legge n. 240/2010 (il quale richiama quanto già stabilito dall'art. 18, comma 2, della medesima legge), che le università, quando bandiscono posti di ricercatore a tempo determinato *tenure-track*, dislochino a monte le risorse necessarie a garantire il definitivo inquadramento nel ruolo di professore associato di ogni titolare di contratto.

Purtroppo emergono alcune perplessità quanto alla certezza di una futura stabilizzazione del rapporto precario.

In primo luogo, nulla impedisce alle università di non congegnare in modo adeguato la programmazione per la copertura finanziaria del definitivo inquadramento nel ruolo di professore associato del ricercatore *tenure-track*, una volta ottenuta la faticosa abilitazione nazionale: gli artt. 24 e 18 della legge sembrano al riguardo poco prescrittivi.

Inoltre, il suddetto definitivo inquadramento non è un diritto del ricercatore *tenure-track*, bensì presuppone la positiva valutazione in sede locale che, per giunta, può essere regolata diversamente dai vari atenei, così permettendo soluzioni frutto degli equilibri tra i vari interessi ivi presenti.

In effetti, al contratto *tenure-track* si accede solo dopo un lungo apprendistato, presumibilmente svolto presso la stessa istituzione, la quale ha avuto modo di valutare più volte lo studioso. Allora, non si ben capisce perché, se il giudizio nazionale è positivo, debba comunque essere riservato all'organo locale una sorta di *ius vitae ac necis* sul ricercatore che gli permetterebbe di "rimangiarsi" le precedenti valutazioni positive. Detto in termini più sbrigativi, qui emerge il pericolo di un'enfatizzazione del potere dei gruppi accademici dominanti – quelli che una volta si chiamavano "baroni" e contro cui la ex Ministra Gelmini ha lanciato innumerevoli strali con atteggiamenti a dir poco quasi mistici – che avrebbero la possibilità di cementare un sostanziale asservimento dei nuovi ricercatori a tempo determinato.

Sul problema del cosiddetto "preariato universitario" si ritornerà, in modo più dettagliato, in seguito. Qui, più in generale, va subito detto che la catena di rapporti precari, disegnata dalla riforma, a cui è necessariamente legato il giovane studioso che sogna di diventare professore universitario, è caratterizzata da maglie rappresentate da momenti valutativi che corrono il rischio di affidare il destino del soggetto ai capricci del valutatore. E questo risultato è l'esatto contrario dell'obiettivo dichiarato del riformatore che ha

annunciato di volere eliminare – riprendendo il peggio delle parole d'ordine sessantottesche, ma guarda caso, di recente ripescate dai frammenti più populistici e avventurieri della classe politica italiana – il “potere baronale”<sup>8</sup>.

Rispetto alla versione originaria della disposizione del disegno di legge governativo (presentato al Senato n. 1905 del 25 novembre 2009) il testo definitivo dell'art. 24 ha introdotto alcune variazioni.

Infatti, in prima battuta, il progetto (all'art. 12) prevedeva una figura di ricercatore a tempo determinato con contratto triennale e prorogabile, solo una volta per altri tre anni. Se entro la scadenza del secondo contratto triennale, il ricercatore avesse ottenuto l'abilitazione nazionale alle funzioni di professore associato poteva essere direttamente chiamato dall'università titolare del rapporto. Ora, invece, l'art. 24 del testo definitivo distingue tra contratti non *tenure-track*, e cioè quelli di cui alla lettera a), e contratti *tenure-track*, vale a dire quelli di cui alla lettera b).

In sostanza, il legislatore s'è reso conto della difficoltà per un ricercatore a tempo determinato di ottenere, nei ristretti tempi prima prefigurati, l'abilitazione nazionale per le funzioni di professore associato e ha ampliato l'orizzonte temporale di durata del rapporto precario. Così l'art. 24, comma 3, lett. b), della legge riserva la possibilità di accedere al contratto *tenure-track* solo a chi ha già usufruito di precedenti rapporti precari, come quello di ricercatore di cui alla tipologia a), di assegni di ricerca e delle altre posizioni poc'anzi segnalate.

La seconda variazione allo schema base della doppia fase del procedimento per il reclutamento dei professori (abilitazione nazionale e valutazione comparativa in sede locale) è stata introdotta nella fase terminale dei lavori parlamentari per rispondere a palesi esigenze di rispetto del principio di eguaglianza. Ciò s'è realizzato, con l'art. 24, comma 6, della legge “Gelmini”, estendendo la procedura agevolata per i cosiddetti ricercatori *tenure-track* anche ai ricercatori a tempo indeterminato e ai professori associati in servizio presso l'ateneo (che ovviamente abbiano conseguito la relativa abilitazione nazionale) per l'accesso rispettivamente al ruolo dei professori associati e dei professori ordinari. Tale percorso dovrebbe restare aperto, alla stregua del medesimo comma 6 dell'art. 24 della legge n. 240/2010, «dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre del sesto anno successivo»; e, con l'apparente privilegio finanziario che «a tal fine le università possono utilizzare fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo».

<sup>8</sup> Sulla retorica “antibaronale” della riforma “Gelmini”, cfr., ampiamente, RICCI, *Reclutamento*, cit., 120 ss. e 128 ss.; DI MAIO M., *Quel che Profumo non può non fare*, 11 ottobre 2011, in [www.roars.it](http://www.roars.it); MORETTI M., *Sul passato*, cit., 46 ss.; CONIGLIONE F., *Maledetta*, cit., 129 ss.

Il privilegio risulta apparente, perché non è detto che le università siano dotate delle risorse sufficienti per inquadrare nel ruolo superiore i docenti interni che ottengano l'abilitazione nazionale. Infatti, al momento, le università stanno elaborando regolamenti volti a disciplinare la selezione locale in questi casi e a stabilire vari ordini di priorità per la definitiva immissione in ruolo. Anche qui il rischio è quello che si scateni una "guerra tra poveri".

Peraltro, il quadro diventa ancora più fosco se si considera che, da un lato, vi sono numerosi soggetti idonei alle funzioni di professore secondo il vecchio sistema concorsuale che ancora non sono stati inseriti nei ruoli e quindi concorreranno, nelle forme più svariate, con i nuovi abilitati per i posti che si renderanno eventualmente disponibili<sup>9</sup>; dall'altro, che la più recente legislazione continua a prevedere ed anzi ad intensificare limiti e tetti alle nuove assunzioni: e tale apparato, a prescindere dall'effettiva disponibilità di finanziamenti, produce l'effetto di circoscrivere le possibilità del reclutamento e delle progressioni di carriera per i docenti<sup>10</sup>.

### 3. Luci e ombre dell'abilitazione scientifica nazionale

È stato osservato che tale nuovo sistema di reclutamento (appunto articolato nella doppia fase di cui s'è detto) dovrebbe porre rimedio alle patologie della disciplina precedente, di cui alla legge 3 luglio 1998, n. 210, cosiddetta legge "Berlinguer". Tale disciplina era esclusivamente basata sul sistema del concorso gestito in sede locale ed è stata accusata di avere favorito proprio un eccesso di "localismo"<sup>11</sup>, assicurando una solida *pole position* al candidato interno alla facoltà che bandiva il concorso, indipendentemente dai suoi effettivi meriti<sup>12</sup>. Sicché, il nuovo<sup>13</sup> meccanismo consentirebbe, da

---

<sup>9</sup> Cfr. RICCI M., *Reclutamento*, cit., 146.

<sup>10</sup> Questi profili rappresentano il nodo principale per l'effettivo funzionamento del sistema universitario e, in particolare, del reclutamento: cfr., *amplius*, RICCI M., *Il reclutamento dei professori universitari a livello locale: vincoli finanziari e riparto di competenze tra gli organi collegiali*, in questo Volume; e già *Id.*, *Reclutamento*, cit., 145 ss.; BRASINI S., *Quali adempimenti per gli atenei in vista della programmazione e del reclutamento del personale docente e ricercatore per l'anno 2012?*, 18 ottobre 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>11</sup> Cfr. FRANCHINI C., *Il nuovo sistema*, cit., 803 ss.; MARZUOLI C., *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie ma sufficienti?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 362 ss.; RICCI M., *Reclutamento*, cit., 124 ss.

<sup>12</sup> Cfr. le osservazioni di VESPERINI G., *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 202 ss., che, pur non deprecando gli aspetti deleteri del fenomeno del "localismo", invita ad esaminare con maggiore attenzione i dati reali e ad articolare le relative spiegazioni. E, sulla stessa lunghezza d'onda, cfr. RICCI M., *Reclutamento*, cit., 124 s., che sottolinea come il modello concorsuale della legge "Berlinguer" sia «stato anche funzionale al sistema universitario allora in mutamento con l'incremento numerico delle sedi universitarie, perché finalizzato ad aumentare il numero dei laureati e ad allineare il nostro paese alla media di quelli più sviluppati». Cfr., anche, PASCUCCI P., *Alla ricerca*, cit., 136 ss.; cfr. anche QUINTILI S., *Il reclutamento dei professori e ricercatori universitari: un bilancio del sistema dei concorsi locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 202 ss.

un lato, attraverso l'abilitazione nazionale, di garantire la qualità minima dei candidati; dall'altro, mediante la selezione decentrata, di tenere conto delle peculiari esigenze e delle variegate missioni delle singole università.

A questo proposito, tuttavia, emergono molteplici perplessità.

V'è chi sostiene che la mancata limitazione del numero di abilitazioni conferibili – in virtù dello sganciamento tra abilitazione e posti a concorso – presenta il rischio di ridurre, se non di eliminare la competizione tra i concorrenti e di pregiudicare il principio del merito, non essendoci alcun incentivo a garantire la qualità della selezione<sup>14</sup>. A ciò si può rispondere che il dovere primario dei commissari (sia esistente *de iure condito*, in quanto inerente al loro ufficio, sia fondato sulle regole di stampo etico-deontologico) sarebbe proprio quello di impedire la produzione di un risultato così perverso, come le cosiddette abilitazioni a pioggia, a mo' di *todos caballeros*.

D'altra parte, la comunità scientifica dovrebbe svolgere un controllo diffuso sull'operato della relativa commissione nazionale, attraverso variegata forme di *moral suasion*<sup>15</sup>.

Semmai, è da dire che tutta la legge n. 240/2010, come gli altri provvedimenti in materia di università dell'ultimo governo di centrodestra (e sostituito dal governo dei "tecnici" guidato da Mario Monti nell'autunno del 2011), sono pervasi da un atteggiamento di sospetto e sfiducia nei confronti del ceto accademico e, in particolare, dei professori ordinari. Più precisamente, quest'ultimi sono stati accusati – basta rivedere qualche *talk-show* televisivo con la presenza della *ex* Ministra o sfogliare le pagine dei quotidiani dell'area del centrodestra – di avere saccheggiano le risorse dell'università per sostenere nei concorsi i propri candidati prescindendo dal merito; e, finanche, di avere trascurato, talvolta trattandosi della cooptazione di parenti strettissimi, il danno all'immagine che un tale comportamento arrecava all'intera istituzione<sup>16</sup>. Invero, la riforma "Gelmini" è stata anticipata da una sapiente e mirata campagna mediatica di disinformazione basata sull'esaltazione di note patologie del sistema universitario, in modo tale da giustificare

---

<sup>13</sup> Poco prima della riforma "Gelmini", la disciplina di cui alla legge n. 210/1998 è stata parzialmente modificata, proprio allo scopo dichiarato di "moralizzare" i meccanismi di reclutamento e di tentare di limitare i lamentati vizi di "eccessivo localismo": cfr. MERLONI F., *La "moralizzazione" delle università*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 577 ss.

<sup>14</sup> FRANCHINI C., *Il nuovo sistema*, cit., 806.

<sup>15</sup> Cfr. MAINARDI S.-CASALE D., *I concorsi*, cit., 64, che sottolineano il forte valore della pressione dei pari e degli incentivi reputazionali come strumenti di controllo attivabili dalla comunità scientifica.

<sup>16</sup> Si tratta di un luogo comune che non può essere generalizzato, perché non trova evidenza empirica. Cfr. il raffinato scritto di MORETTI M. *Un pamphlet truccato*, in *Allegoria*, n. 59, 2009, 201 ss., che, in modo condivisibile, contesta le tesi di PEROTTI R., *L'università truccata*, Einaudi, Torino, 2008. Cfr. anche, RICCI M., *Reclutamento*, cit., 120; GRAZIOSI A., *L'università*, cit., 159; e *Malata e denigrata*, a cura di REGINI, Donzelli, Roma, 2009; nonché, SYLOS LABINI F.-ZAPPERI S., *I ricercatori non crescono sugli alberi*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

l'intervento punitivo del legislatore<sup>17</sup>. *Mutatis mutandis*, analoga vicenda s'è verificata quanto alla riforma del lavoro pubblico, varata dal Ministro Brunetta. L'attribuzione generalizzata a tutti i dipendenti pubblici della qualifica di "fannullone" ha consentito l'introduzione di severe misure sul piano disciplinare e la riduzione degli spazi di azione delle organizzazioni sindacali<sup>18</sup>.

Pertanto, la riforma della legge n. 240/2010 parte dal presupposto che i professori universitari (*in primis* gli ordinari) se lasciati a sé stessi, a coltivare la loro autoreferenzialità, potrebbero perpetuare i loro comportamenti predatori e immorali. Sicché, il legislatore inserisce nel nuovo meccanismo di reclutamento tutta una serie di paletti volti a limitare e a controllare la discrezionalità delle commissioni per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale. Tali paletti concernono sia le modalità della valutazione dei candidati sia i requisiti che devono possedere i commissari e le modalità di formazione delle commissioni giudicatrici.

#### 4. L'avvio della macchina dell'abilitazione scientifica nazionale

Anzitutto, l'art. 16, comma 2, della legge n. 240/2010, stabilisce che «con uno o più regolamenti ... sono disciplinate le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione».

La disposizione precisa, al comma 3, lett. a), che i suddetti regolamenti prevedono «l'attribuzione dell'abilitazione con motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte, ed espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del Ministro».

Immediatamente s'è osservato che «ciò pone non pochi problemi di individuazione, tenuto conto che da anni si discute della possibilità di determinare metodologie di valutazione di tipo oggettivo e, specificamente, di introdurle nel campo delle discipline umanistiche»<sup>19</sup>. V'è poi chi ha sottolineato che «è sul decreto ministeriale riguardante i criteri che finiscono inevitabilmente per gravare *numerose aspettative* (di accesso o progressione di carriera, di rigore e qualità, di razionalità, di coerenza rispetto alle caratteristiche delle diverse aree disciplinari e di 'indirizzo' delle attività scientifiche)». E ha aggiunto che «il decreto è chiamato, a ben vedere, ad un ruolo non semplice,

---

<sup>17</sup> Cfr. MORETTI M., *Sul governo delle università nell'Italia contemporanea*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, vol. XIV, 2010, 1 ss.; CONIGLIONE F., *Maledetta*, cit., 73 ss.; SYLOS LABINI F., *Disinformazione, menzogna e università*, 12 gennaio 2011, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it); BANFI A., *Salvare la valutazione dall'agenzia di valutazione?*, 21 novembre 2012, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4.

<sup>18</sup> Cfr. CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge 15/2009*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2008, 949 ss.

<sup>19</sup> FRANCHINI C., *Il nuovo sistema*, cit., 806.

ma decisivo (per evitare, in particolare, il rischio che l'assenza di un numero chiuso porti con sé un generale riconoscimento di queste abilitazioni) dovendo porre criteri razionali e, per quanto possibile, obiettivi che vincolino le commissioni a garanzia di standard di qualità degli abilitati, e questo tanto più alla luce dello scarso affidamento che al momento pare possibile riporre nelle procedure di selezione (tra gli abilitati) di ateneo»<sup>20</sup>.

Va senz'altro condiviso il dubbio sulla probabile scarsa trasparenza delle procedure di selezione (tra gli abilitati) d'ateneo sia per quanto riguarda quelle aperte anche agli abilitati non in servizio presso la stessa università sia per quelle riservate ai soggetti già ivi in ruolo. Ciò è favorito dalla ampia discrezionalità assegnata alle università nel predisporre i relativi regolamenti, che possono essere costruiti in funzione anche di esigenze non virtuose e di interessi di determinati gruppi accademici<sup>21</sup>.

Tuttavia, appare ingenua l'opinione che affida ai "criteri e parametri" del suddetto decreto una sorta di ruolo taumaturgico, in modo da sancire gli obiettivi *standard* di qualità adeguati degli abilitati<sup>22</sup>.

La produzione normativa a cascata, programmata dal legislatore, s'è così svolta. Il 14 settembre 2011 è stato emanato il regolamento n. 222. Ad esso ha fatto seguito il d.m. 7 giugno 2012, n. 76 e la successiva elaborazione (*de facto*) normativa dell'Anvur (l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca) cui il Ministero ha sostanzialmente delegato la messa in atto del sistema dell'abilitazione scientifica nazionale e tutta un'altra serie di estesi compiti<sup>23</sup>.

Un esame dettagliato di questo zibaldone normativo, per ovvie ragioni di spazio, non può essere qui effettuato. Basti dire che dal d.m. n. 76/2012 risulta che l'abilitazione (sia per la prima sia per la seconda fascia) può essere attribuita esclusivamente ai candidati che, una volta misurata la rispettiva produzione scientifica, raggiungono determinati valori soglia.

In altri termini, a seconda dei vari settori concorsuali, sono utilizzati indicatori di attività scientifica (bibliometrici e non bibliometrici). I candidati possono presentarsi all'abilitazione solo se i propri indicatori raggiungono

<sup>20</sup> CARLONI E., *Abilitazioni*, cit., 478 ss.

<sup>21</sup> Cfr. MORETTI M., *Sul passato*, cit., 48; BANFI A., *Il reclutamento dopo la "riforma Gelmini"*, 20 gennaio 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>22</sup> Negli ultimi anni alla parola "valutazione" è stata assegnata una funzione salvifica dei pretesi mali dell'università italiana tale da sfociare sovente nella mera retorica oppure in forme più o meno mascherate di controllo politico sulla scienza. Su questi aspetti, con condivisibili osservazioni, cfr. PINTO V., *Sulla valutazione*, 2010, in [www.filosofia.unina.it](http://www.filosofia.unina.it); e ID., *Valutazione della ricerca: tecnologie invisibili e pasticcerie manifeste*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2012, 107 ss.; ILLETERATI L., *Salvezza dall'alto. Retorica e critica della valutazione*, 10 aprile 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it); SYLOS LABINI S., *Valutazione e potere nella ricerca*, 23 giugno 2011, in [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it); CONIGLIONE F., *Maledetta*, cit., 91 ss.

<sup>23</sup> Cfr. NATALINI A., *La valutazione*, cit., 377 ss. RUBELE R., *Appunti per una storia dell'Anvur*, 28 maggio 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

uno specifico livello che è dato dal superamento della cosiddetta mediana in uno o più dei suddetti indicatori. La mediana, in breve, è uno strumento che serve per ordinare una lista in due parti uguali. Sicché, un candidato all'abilitazione alle funzioni di professore associato può sottoporsi al giudizio della commissione nazionale se i suoi indicatori di attività scientifica gli permettono di collocarsi nel gruppo più produttivo della lista dei professori associati in servizio, la cui produzione scientifica serve per calcolare la mediana della fascia. Lo stesso vale per il candidato all'abilitazione per la prima fascia, i cui indicatori di attività scientifica lo devono posizionare nella parte più produttiva dei professori ordinari in servizio. E il medesimo sistema serve per selezionare i professori ordinari che possono aspirare a fare parte delle commissioni di abilitazione. Ciò sulla base del principio che se si richiedono determinati requisiti di qualificazione scientifica per i candidati alla prima fascia è coerente imporre che i commissari deputati alla loro valutazione si trovino quantomeno nelle stesse condizioni.

Al momento è in atto l'attuazione di tale sistema da parte dell'Anvur, visto che sono stati emanati i bandi per l'abilitazione scientifica nazionale e per la formazione delle relative commissioni. Il meccanismo della cosiddetta mediana e la sua applicazione concreta hanno acceso un infuocato dibattito, di cui si può avere contezza visitando i siti internet del mondo accademico, con riflessi anche nelle pagine dei più importanti quotidiani nazionali<sup>24</sup>. Più precisamente, il criterio della cosiddetta mediana è ritenuto carente di base scientifica ed è stato, per giunta, applicato su fonti di informazioni del tutto inaffidabili<sup>25</sup>.

È necessario sottolineare come la via prescelta dal d.m. n. 76/2012 (e dai conseguenti provvedimenti dell'Anvur) sembri troppo rigida e forse eccessiva rispetto alla delega di potere normativo concessa dall'art. 16 della legge n. 240/2010.

La fissazione di un valore soglia tramite la cosiddetta mediana (vale a dire il superamento della stessa) introduce un requisito preliminare del tutto automatico che impedisce ad un candidato di sottoporsi al giudizio della relativa commissione di abilitazione e a questa di procedere alla valutazione

---

<sup>24</sup> Per un ampio e condivisibile quadro dei problemi e dei risultati paradossali determinati dal c.d. criterio della mediana, cfr. BANFI A.- DE NICOLAIO G., *A che punto sono le abilitazioni nazionali?*, 31 ottobre 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it); BACCINI A., *La rivoluzione dall'alto nell'università italiana*, 12 settembre 2012, *ivi*. Peraltro, il Cun ha prontamente segnalato le criticità del d.m. n. 76/2012 con la mozione del 20 giugno 2012.

<sup>25</sup> Cfr. BANFI A., *Alice nel paese delle mediane non bibliometriche*, 25 agosto 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it); CARLONI E., *Guida galattica per aspiranti professori*, 6 agosto 2012, *ivi*. Cfr., anche, il parere del Cun, del 19 novembre 2011, sulla prima versione del decreto da cui sarebbe scaturito il d.m. n. 76/2012, spec. 6.

del medesimo. Il che solleva molteplici dubbi di legittimità costituzionale, specie rispetto all'art. 33, commi 1 e 6, Cost.<sup>26</sup>.

D'altra parte, la Corte Costituzionale ha da tempo affermato, che «il concorso per cattedre universitarie non si presta alla preventiva determinazione di criteri di massima che autolimitino la discrezionalità della commissione; ed è razionale infatti ritenere che la personalità e l'opera scientifica di un candidato rifiutino ogni qualificazione paradigmatica, e che la comparazione, nei concorsi a cattedre universitarie, debba avvenire soltanto raffrontando il merito intrinseco dell'attività svolta dai candidati, attraverso una valutazione che non può attingere a regole fisse, data la varietà delle qualità personali dei singoli candidati»; e che «il buon andamento dell'amministrazione universitaria esige che sia valutata l'opera scientifica del candidato ad una cattedra per quella che è, e non è prevedibile *a priori* quale essa possa essere, così da predisporre criteri ai quali raffrontarla»<sup>27</sup>.

Peraltro, gli indicatori di attività scientifica usati dal d.m. n. 76/2012 (e concretati dall'Anvur) si risolvono in parametri meramente quantitativi. Essi, specie per i settori concorsuali cosiddetti “non bibliometrici” delle scienze umane (ma non solo)<sup>28</sup>, in sostanza, indicano quanto un candidato ha prodotto, ma non dicono nulla sulla qualità della medesima produzione scientifica<sup>29</sup>. E quindi l'attribuzione ad essi del potere di bloccare l'accesso del candidato al giudizio della commissione determina risultati paradossali e ulteriori dubbi di lesione della libertà della scienza<sup>30</sup>. Si pensi solo alla circostanza che, nell'area giuridica, questi indicatori tendono a privilegiare chi abbia prodotto numerosi scritti di semplice elaborazione, rispetto a chi si sia impegnato per anni (come si verifica) nella redazione di prodotti di estrema

---

<sup>26</sup> Cfr. le condivisibili considerazioni di PINELLI C., *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 2011, 7 ss.

<sup>27</sup> Corte cost. 24 luglio 1972, n. 143.

<sup>28</sup> Peraltro, sulla fallacia degli indicatori di attività scientifica bibliometrici, come le citazioni, anche nei settori dove sono già diffusi cfr. BROLLO M., *L'ombra lunga delle citazioni: le conseguenze sulle politiche di finanziamento e di reclutamento*, in *Quad. arg. dir. lav.*, 2009, 41 ss. e la bibliografia ivi menzionata; nonché, da ultimo, BACCINI A., *La valutazione della ricerca e i suoi strumenti*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, 2011, 11 ss.; ID., *Valutare la ricerca scientifica. Uso e abuso degli indicatori bibliometrici*, il Mulino, Bologna, 2010; PINTO V., *Sulla valutazione*, cit., 9 ss.; DE NICOLA G., *I numeri tossici che minacciano la scienza*, 30 ottobre 2011, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>29</sup> Sulle criticità e sulla scarsa affidabilità degli indicatori di tipo quantitativo nei settori delle scienze umane e, in particolare, delle scienze giuridiche, cfr. GRASSO G., *La valutazione dei risultati della ricerca nell'ambito delle scienze giuridiche*, in *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2011, n. 4, 10 ss.; GASPARRI W., *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 221 e 256 ss.; BROLLO M., *L'ombra lunga*, cit., 44 ss.; MARI A., *La selezione dei professori universitari come problema qualitativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 304 ss.

<sup>30</sup> Sulla valutazione della ricerca scientifica nelle scienze umane, cfr., ampiamente, Banfi A., *Apples and oranges? Spunti per una discussione sulla valutazione della ricerca nelle scienze umane e sociali*, 24 agosto 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it); PINTO V., *Sulla valutazione*, cit., 7 ss. In entrambi questi saggi si rinviene una ricca bibliografia internazionale.



complessità. Un ulteriore indicatore consente di attribuire una sorta di pre-sunzione di qualità agli articoli di un candidato solo perché pubblicati in determinate riviste, la cui lista è redatta dall'Anvur soltanto ora, ma con effetti retroattivi. Ciò senza tenere conto che la sede di pubblicazione non può mai essere, di per sé, cartina di tornasole della qualità di un lavoro. Inoltre, nella tradizione delle riviste del settore giuridico, raramente sono stati usati sistemi trasparenti di verifica intrinseca della bontà di quanto pubblicato (come la *peer-review*, e cioè la valutazione dei “pari” che solo di recente si sta diffondendo)<sup>31</sup> e la scelta di accettare o meno uno scritto è sovente dipesa da fattori estrinseci: come il collegamento dell'autore a “scuole” o a “Maestri” più o meno vicini<sup>32</sup>.

Tutto questo spiega come autorevoli personalità del mondo accademico abbiano intrapreso la via giudiziaria contro siffatto perverso apparato<sup>33</sup>. È peraltro probabile che la macchina dell'abilitazione scientifica nazionale verrà subito ostacolata dai ricorsi dei candidati esclusi dall'applicazione dei criteri in esame.

In effetti, la Corte Costituzionale ha giustificato la necessità che le commissioni giudicatrici dei concorsi universitari siano composte da professori universitari della materia in concorso e di materie affini, perché «si tratta di considerare la personalità scientifica dei candidati, e il relativo potere non è conferibile a persone estranee alla materia su cui si è formata la preparazione dei concorrenti o a materie non affini alla stessa»<sup>34</sup>. Sicché, l'uso di parametri di fatto quantitativi, per consentire l'accesso del candidato al giudizio della commissione di abilitazione in realtà impedirebbe del tutto o limiterebbe eccessivamente la valutazione da parte di questa.

Considerazioni simili possono essere rivolte al modo con cui questo modello mira ad assicurare la (pur necessaria) qualità dei commissari.

Ciò che lascia perplessi, peraltro, è l'assolutezza di tali parametri.

Così, un ingente gruppo dei professori ordinari dei vari settori concorsuali si troverebbe escluso dalla possibilità di comporre le relative commissioni, senza tenere conto che – soprattutto nelle università odierne sommer-

---

<sup>31</sup> Sui punti di forza, ma anche di debolezza, della *peer-review* cfr. GASPARRI W., *Valutazione e peer-review. Esperienze a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 115 ss.; BACCINI A., *La valutazione*, cit., 8 ss.

<sup>32</sup> Cfr. GRAZIADEI M., *Valutazione della ricerca e rankings delle riviste giuridiche, nel contesto più ampio*, 26 gennaio 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it); BANFI A., *Salvare la valutazione*, cit., 6.

<sup>33</sup> Cfr. ONIDA V., *Abilitazioni, il giusto ricorso sul ranking scientifico*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 agosto 2012, n. 233, 14, che spiega le (condivisibili) ragioni del ricorso dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti contro il D.M. n. 76/2012. Cfr. anche il dibattito che si è aperto al riguardo: MONATERI P.G., *Quelle ricerche da valutare bene*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 agosto 2012, n. 221, 12; GRAZIOSI A., *La terza mediana deve restare*, *ivi*, 2 settembre 2012, (suppl. domenica), n. 242, 33; MAZZARELLA E., *Ai docenti universitari servono criteri flessibili*, *ivi*, 5 settembre 2012, 21.

<sup>34</sup> Corte cost. 24 luglio 1972, n. 143.

se da adempimenti e compiti burocratici – i professori ordinari (ma non solo) svolgono funzioni impegnative, direttive e comunque essenziali per il funzionamento dell'intera struttura.

Certo, si può condividere l'idea alla base della fissazione di requisiti di qualità per i professori ordinari candidati a comporre le commissioni di abilitazione.

È, infatti, frequente il fenomeno di professori che non si dedicano adeguatamente all'università o che utilizzano il loro ruolo per interessi personali; oppure di professori esclusivamente assorbiti da pratiche e reti di relazioni politiche accademiche e non solo, in vista dell'accrescimento di posizioni di potere personale. Ma è anche vero che non si può imporre al professore, di cui s'è già accertata la maturità scientifica, il mantenimento, per tutta la vita, degli stessi standard di produttività scientifica di un giovane studioso che voglia fare carriera.

Sotto questo profilo, più equilibrato risulta l'altro (è il secondo) requisito di qualità imposto ai commissari dall'art. 16, comma 3, lett. *b*), della legge n. 240/2010, secondo cui nelle liste possono essere inclusi i «soli professori positivamente valutati ai sensi dell'articolo 6, comma 7» della stessa legge.

Questa disposizione, al primo periodo, afferma che «le modalità per l'auto-certificazione e la verifica dell'effettivo svolgimento della attività didattica e di servizio agli studenti dei professori e dei ricercatori sono definite con regolamento di ateneo, che prevede altresì la differenziazione dei compiti didattici in relazione alle diverse aree scientifico-disciplinari e alla tipologia di insegnamento, nonché in relazione all'assunzione da parte del docente di specifici incarichi di responsabilità gestionale o di ricerca»; e, al secondo periodo, aggiunge che «fatta salva la competenza esclusiva delle università a valutare positivamente o negativamente le attività dei singoli docenti e ricercatori, l'Anvur stabilisce criteri oggettivi di verifica dei risultati dell'attività di ricerca ai fini del comma 8».

Quest'ultimo enunciato, infine, precisa che «in caso di valutazione negativa ai sensi del comma 7, i professori e i ricercatori sono esclusi dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera del personale accademico, nonché dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca».

Tuttavia, quanto sia difficile una valutazione che tenga conto dei diversi compiti oggi svolti dal docente universitario – la cui funzionalità presuppone un periodo di studio e di sperimentazione quanto alla calibratura dei relativi criteri – è dimostrato dal fatto che l'art. 9, comma 2, del d.p.r. n. 222/2011, ha consentito, nella prima tornata delle procedure di abilitazione, di prescindere dal possesso del requisito della positiva valutazione di cui all'art. 6, comma 7, della legge n. 240/2010.

Pertanto, accertato che il sistema delle abilitazioni è in pieno svolgimento, le commissioni nazionali dovrebbero assumere un atteggiamento ragionevole. E quindi mirare all'effettiva valutazione dei prodotti presentati dai candidati secondo la tradizione e i canoni metodologici della relativa comunità scientifica. Di conseguenza, il criterio della cosiddetta "mediana" andrebbe applicato con flessibilità, attribuendo l'abilitazione anche ai candidati che non raggiungono le soglie prefissate, ma hanno una produzione scientifica di reale qualità. Sicché, verrebbe escluso il pericolo di generare qualunque automatismo nella valutazione dei candidati e si concentrerebbe il giudizio sul merito effettivo della produzione scientifica. Il che significa, per esempio, nel campo delle scienze giuridiche positive, l'indispensabile accertamento del possesso, da parte del candidato, di almeno una o due valide monografie rispettivamente per l'abilitazione alla seconda o alla prima fascia. Più in generale, significativi ed equilibrati punti di riferimento, per i giudizi delle commissioni, possono essere rappresentati dai «criteri, parametri e indicatori per l'abilitazione scientifica nazionale» contenuti nella proposta del Cun, del 24 maggio 2011, purtroppo ignorata dal Ministro nel congelare il d.m. n. 76/2012. E ciò è un po' paradossale visto che il Cun è un organo di rappresentanza del sistema universitario, democraticamente legittimato (tramite appunto l'elezione dei suoi componenti)<sup>35</sup>.

D'altra parte, lo stesso Ministro dell'istruzione<sup>36</sup> e l'Anvur<sup>37</sup>, con recenti dichiarazioni, sembrano propendere per la soluzione ermeneutica volta a flessibilizzare il criterio della mediana, in modo tale che esso operi solo come un ulteriore, ma non vincolante, elemento di giudizio delle commissioni cui spetta di attribuire l'abilitazione scientifica<sup>38</sup>. Tuttavia, il Cun ha correttamente osservato, il 28 settembre 2012, che, per dissipare ogni dubbio e consentire di avviare i lavori delle commissioni con tranquillità, sarebbe opportuno un apposito intervento istituzionale del Ministro (quantomeno con una circolare) che consacri tale lettura<sup>39</sup>.

Beninteso, la commissione potrebbe avvalersi della facoltà derivante dal comma 5 dell'art. 6 del d.m. n. 76/2012, secondo cui «qualora la commissione intenda discostarsi dai suddetti principi» – che sono quelli concernenti il criterio della mediana – «è tenuta a darne motivazione preventivamente,

---

<sup>35</sup> Cfr. RICCI M., *Reclutamento*, cit., 130 s.

<sup>36</sup> Cfr. la lettera del Ministro Profumo del 21 settembre 2012 in risposta alla mozione del Cun del 12 settembre 2102.

<sup>37</sup> Cfr. il documento Anvur, *Sul calcolo delle mediane per l'abilitazione nazionale*, 14 settembre 2012, 4.

<sup>38</sup> Cfr. PASCUCCI P., *A proposito di indicatori dell'attività scientifica e di mediane dei settori non bibliometrici*, in questo Volume.

<sup>39</sup> Cfr. la nota *Alcune domande senza risposta sulle abilitazioni nazionali*, 9 ottobre 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it), che ricostruisce l'intera vicenda.

con le modalità di cui all'art. 3, comma 3, e nel giudizio finale». Quest'ultima disposizione sancisce che «l'individuazione del tipo di pubblicazioni, la ponderazione di ciascun criterio e parametro di cui agli artt. 4 e 5, da prendere in considerazione e l'eventuale utilizzo di ulteriori criteri e parametri più selettivi ai fini della valutazione delle pubblicazioni e dei titoli sono predeterminati dalla commissione, con atto motivato pubblicato sul sito del Ministero e su quello dell'università sede della procedura di abilitazione»; e che «la ponderazione dei criteri e dei parametri deve essere equilibrata e motivata». Così, la commissione potrebbe non solo decidere di discostarsi dal criterio della mediana, ma anche di adattare tutti i «criteri e parametri per la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche per l'attribuzione dell'abilitazione», genericamente fissati dal d.m. n. 76/2012, alle specificità disciplinari. E un'utile dettagliata guida in questa direzione è offerta dai citati «criteri, parametri e indicatori» della proposta del Cun del 24 maggio 2011, che sono appunti articolati in relazione alle varie aree del sistema della ricerca<sup>40</sup>.

Qualche perplessità suscita la formula «eventuale utilizzo di ulteriori criteri e parametri più selettivi». In effetti, si potrebbe pensare che qui lo spazio regolativo della commissione sia solo verso l'innalzamento del rigore dei principi del d.m. n. 76/2012. A ben vedere, una lettura più calibrata induce a ritenere che la parola «più selettivi» vada, invece, intesa nel senso che gli «ulteriori criteri parametri» devono tenere conto delle specificità delle singole aree disciplinari e devono «essere ulteriori» e, quindi, non gli stessi di quelli già menzionati dal d.m. n. 76/2012. Uno spunto in tal senso è offerto dallo stesso decreto laddove consente di valutare il «possesso di altri titoli, predeterminati dalla commissione, con le modalità, di cui all'articolo 3, comma 3, che contribuiscano a una migliore definizione del profilo scientifico del candidato».

Ciò significa che la commissione deve ripudiare ogni automatismo; e, come dice lo stesso art. 3, comma 1, del d.m. n. 76/2012, deve formulare «un motivato giudizio di merito sulla qualificazione scientifica del candidato basato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni presentate». E nel fare ciò, la commissione, come precisa il comma 2 dello stesso enunciato, «si attiene al principio generale in base al quale l'abilitazione viene attribuita ai candidati che hanno ottenuto risultati scientifici significativi». D'altra parte, il Cun ha chiaramente sottolineato la primazia di una valutazione sull'effettiva qualità del profilo scientifico del candidato.

---

<sup>40</sup> La proposta del 24 maggio 2011, articolata con gruppi di schede per le varie aree disciplinari, è stata poi, in via esemplificativa, trasformata in uno schema di regolamento con il documento di lavoro del 21 giugno 2011.

Nel parere del 19 ottobre 2011, si legge che «il Cun considera quindi irrinunciabile, per le valutazioni individuali, la formulazione di un giudizio di merito basato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, e ritiene che la responsabilità di tale giudizio debba essere pienamente assunta dalle commissioni di valutazione, cui deve essere riconosciuta la facoltà di formulare, con parere motivato e documentato, giudizi positivi su candidati la cui produzione scientifica non risulti del tutto conforme agli *standard* definiti per gli indicatori, così come la mera conformità agli *standard* non può costituire *ipso facto* la base per un giudizio favorevole»<sup>41</sup>.

Resta ovviamente aperta la questione della legittimità o meno dell'esclusione dei professori che si sono candidati a comporre le commissioni per l'abilitazione e sono stati esclusi per difetto del suddetto requisito del superamento della mediana. Alcuni hanno avviato ricorsi amministrativi, il cui esito è atteso per l'inizio dell'anno prossimo, quando probabilmente la macchina sarà in piena attività<sup>42</sup>.

## **5. La commissione per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale: composizione e modalità operative**

L'art. 16 della legge n. 240/2010 stabilisce che la commissione per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale (ovviamente ne va costituita una per ciascun settore concorsuale) sia composta da quattro professori ordinari dello stesso settore concorsuale e da un quinto commissario di pari livello in servizio presso un'università di un paese aderente all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse).

I quattro professori ordinari sono individuati mediante sorteggio all'interno della lista dei candidati che hanno presentato domanda per esservi e che posseggano i requisiti di cui s'è detto, il cui accertamento è demandato all'Anvur.

Il consolidamento del metodo del sorteggio (quasi) puro per la formazione delle commissioni è un elemento sintomatico del sospetto con cui il riformatore guarda al ceto accademico<sup>43</sup>. E ciò nonostante il sorteggio in

---

<sup>41</sup> In questa direzione si muovono le più prestigiose società scientifiche che hanno elaborato numerosi e accurati documenti. Da ultimo, cfr. quanto deliberato dall'assemblea dei soci dell'associazione italiana dei professori di diritto penale, il 16 novembre 2012; dall'assemblea della società italiana di storia del diritto, il 4 ottobre 2012; e dalla società italiana di filosofia teoretica, il 4 ottobre 2012. Questo materiale è disponibile in [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>42</sup> Cfr. la nota *Il TAR Lazio su tre richieste di sospensiva relative all'abilitazione scientifica nazionale*, 16 novembre 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>43</sup> Il sistema elettivo dei componenti la Commissione giudicatrice, previsto dalla legge "Berlinguer", è stato sostituito dal sorteggio con un provvedimento (la legge 9 gennaio 2009, n. 1) poco prima del varo della riforma "Gelmini": cfr. MERLONI F., *La "moralizzazione"*, cit., 580; MAINARDI S.-CASALE D., *I concorsi*, cit., 47 ss.

passato avesse mostrato tutta una serie di profili problematici<sup>44</sup>. Già di per sé l'assimilazione di un concorso universitario ad una sorta di "gratta e vinci" fa, a dir poco, sorridere. Sul piano pratico va detto che, in realtà, il sorteggio sicuramente attenua (ma non elimina) il rischio di logiche patologiche di cooptazione basate su accordi tra i gruppi più forti delle corporazioni accademiche che prescindono dal merito dei candidati<sup>45</sup>.

Tuttavia, è anche vero che le singole comunità scientifiche sono le uniche vere depositarie di quei criteri di giudizio in grado di accertare se un candidato possa o meno farne parte. Sicché, la necessità della trasparenza e dell'eguaglianza dei meccanismi di accesso dovrebbe imporre l'adozione del metodo democratico, e cioè elettivo, per l'individuazione dei componenti delle commissioni deputate a cooptare i nuovi membri delle varie comunità scientifiche. D'altra parte, se il principio democratico è un cardine della società moderna, com'è possibile che vi sia uno spazio pubblico dove esso non operi?

Come s'è accennato, nella storia dell'università italiana l'applicazione del metodo del sorteggio ha dimostrato molti limiti, soprattutto perché ha prodotto un fenomeno di deresponsabilizzazione dei commissari sorteggiati che sono stati così indotti a perseguire comportamenti anarchici e senza alcun dialogo con l'intera comunità di riferimento. Invece, il criterio elettivo permette una legittimazione dei commissari da parte della medesima comunità, responsabilizzandoli a tenere conto di tutti i punti di vista e di tutte le linee di pensiero ivi diffuse<sup>46</sup>.

Secondo la Corte Costituzionale, il sistema elettivo «assicura il buon andamento dell'insegnamento universitario, perché garantisce scelte tecniche per compiti tecnici, attraverso la considerazione della stima scientifica che i commissari riscuotono, meglio accertabile nell'ambito settoriale»; e «non è esatto nemmeno che il corpo elettorale chiamato alla scelta dei membri della commissione è portatore di interessi omogenei e corporativi: è *in re* che le elezioni di quei membri debbono servire a selezioni coerenti al fine per il quale sono promosse, che non sono fini di categoria o di settore, ma coinvolgono la serietà degli studi universitari e la congruità del loro svolgimento, in altre parole l'interesse generale». Sicché, l'assegnazione "al corpo dei professori" del «potere di scelta dei membri della commissione di concorso, nel rispetto del principio di maggioranza, ha potuto costituire un progresso ver-

<sup>44</sup> Cfr. GRAZIOSI A., *L'università*, cit., p. 58; Moretti M., *Sul passato*, cit., 35 ss.

<sup>45</sup> Cfr. le numerose e dettagliate critiche al metodo del sorteggio di MAZZOTTA O., *Formazione*, cit., 24; PASCUCCI P., *Alla ricerca*, cit., 141 s.; MAINARDI S.-CASALE D., *I concorsi*, cit., 47 ss. e 55 s.; RICCI M., *Reclutamento*, cit. 136; ROMAGNOLI U., *L'università simulata*, il Mulino, 1988, 1082 s.

<sup>46</sup> Cfr. MERLONI F., *La "moralizzazione"*, cit., 582; Moretti M., *Sul passato*, cit., 47 ss.; MAZZOTTA O., *Formazione*, cit., 36; PASCUCCI P., *Alla ricerca*, cit., 142.

so la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione»<sup>47</sup>.

Inoltre, la previsione della partecipazione alla commissione di un componente “estero” è indicativa di una perdurante esterofilia, che sfocia nel provincialismo, del riformatore italiano<sup>48</sup>.

A ben vedere, l'obiettivo è chiaro: la presenza di membri “esteri” opera come un meccanismo di garanzia dal rischio di abilitazioni “a pioggia”, poiché costoro sarebbero «(almeno in teoria) lontani da possibili logiche di mediazione o di scambio»<sup>49</sup>. Tuttavia, l'esperienza insegna che la comunità scientifica internazionale è ricca di docenti cosiddetti “girovaghi”: vale a dire, di professori che, raggiunta una certa notorietà in sede nazionale, approfittano di tale posizione privilegiata per cercare ospitalità presso istituzioni estere per svolgere pseudo periodi di studio o di insegnamento, ma in realtà sono più interessati a godersi le bellezze del luogo e la relativa cucina.

È evidente che questi soggetti, una volta presenti nelle suddette commissioni, sarebbero fortemente influenzabili dai loro migliori anfitrioni. Al di là delle battute, peraltro, il commissario “estero” avrebbe sicuramente l'*expertise* sufficiente a svolgere il suo ruolo, nei settori concorsuali internazionalizzati, dove la comunità scientifica assume caratteristiche globali e dove la lingua prevalente è l'inglese.

Più difficile (se non impossibile) è ritenere che l'esperto straniero possa avere la competenza sufficiente per giudicare i lavori dei candidati dei settori concorsuali dove la materia studiata è radicata nella tradizione nazionale o dove assume livelli di particolare specificità e dettaglio<sup>50</sup>.

Va considerato, poi, che la commissione per l'abilitazione nazionale è competente circa l'attribuzione dell'abilitazione sia per la prima sia per la seconda fascia, per il relativo settore concorsuale. Così, è indiscutibile che, durante l'arco temporale di due anni (e quindi per due procedure abilitative), «si attribuisce un potere di cooptazione molto forte nelle mani di un numero limitato di membri»; con «un risultato certamente contrario alla *ratio legis*»<sup>51</sup>, volta appunto (almeno a parole) a garantire trasparenza e rigore del meccanismo selettivo.

A questo proposito, va ricordato che, in passato, l'introduzione del criterio del sorteggio puro (ad opera della legge 30 novembre 1973, n. 766),

---

<sup>47</sup> Corte cost. 24 luglio 1972, n. 143.

<sup>48</sup> Cfr. BROLLO M., *Introduzione*, in BROLLO M., DE LUCA TAMAJO R., *La riforma*, cit., 12; RICCI M., *Reclutamento*, cit., 136 ss.; MAINARDI S.-CASALE D., *I concorsi*, cit., 55.

<sup>49</sup> Cfr. CARLONI E., *Abilitazioni*, cit., 480.

<sup>50</sup> Cfr. FRANCHINI C., *Il nuovo sistema*, cit., 806.

<sup>51</sup> RICCI M., *Reclutamento*, cit., 135; e così MAINARDI S.-CASALE D., *I concorsi*, cit., 56.

per la composizione delle commissioni di concorso, conteneva «un importante correttivo, determinato dalla necessità di non dotare una commissione sorteggiata di poteri troppo ampi»<sup>52</sup>. E così si prevedeva che «nessuna commissione può giudicare per la copertura di un numero di posti superiore a dieci»; e che «qualora i posti da mettere a concorso superino il numero di dieci, si provvede a bandire altri concorsi e si procede al sorteggio di altre commissioni».

Appare, pertanto, indispensabile valorizzare un'applicazione del principio di cooptazione che sia il più possibile democratica e pluralista<sup>53</sup>.

In questa direzione, denso di suggestioni è l'art. 8, comma 3, del d.p.r. n. 222/2011, secondo cui «la commissione, nello svolgimento dei lavori può avvalersi della facoltà di acquisire pareri scritti *pro veritate* da parte di esperti revisori ai sensi dell'articolo 16, comma 3, lettera i) della legge» n. 240/2010; e tale «facoltà è esercitata su proposta di uno o più commissari, a maggioranza assoluta dei componenti della commissione». Il valore del parere *pro veritate* è pregnante, perché, come precisa il comma successivo dello stesso articolo, «l'eventuale dissenso» (della commissione) «dal parere *pro veritate* di cui al comma 3 è adeguatamente motivato». In questo modo, potrebbe svolgersi una valutazione dei candidati all'abilitazione condivisa e partecipata dall'intera comunità scientifica di riferimento.

Non vanno poi trascurati due punti critici. Anzitutto, nonostante che la legge n. 240/2010 non contenga alcuna previsione al riguardo, l'art. 8, comma 5, del d.p.r. n. 222/2011, stabilisce che «la commissione delibera a maggioranza dei quattro quinti dei componenti». Il che può instaurare giochi relazionali perversi tra i commissari per raggiungere la formazione della suddetta maggioranza qualificata<sup>54</sup>. Peraltro, è dubbia la legittimità della disposizione regolamentare che, nel silenzio della legge, ha introdotto una decisione a maggioranza qualificata. In altre ipotesi, infatti, il legislatore s'è direttamente espresso nell'imporre un determinato tipo di maggioranza<sup>55</sup>.

Il secondo aspetto attiene al fatto che sono state presentate, per gran parte dei settori concorsuali, numerose domande<sup>56</sup>. L'art. 8, comma 6, del d.p.r. n. 222/2011 prevede che «le commissioni sono tenute a concludere i propri lavori entro cinque mesi dalla pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale».

<sup>52</sup> MORETTI M.-PORCIANI I., *Il reclutamento*, cit., 18 s.

<sup>53</sup> Cfr. PERSIANI M., *Introduzione*, cit., 3 ss.; MAZZOTTA O., *Formazione*, cit., 24 ss.; PASCUCCI P., *Alla ricerca*, cit., 142.

<sup>54</sup> Cfr. RICCI M., *Reclutamento*, cit., 132 s.

<sup>55</sup> Questo profilo è stato subito segnalato da RICCI M., *Reclutamento*, cit., 132.

<sup>56</sup> Cfr. CONIGLIONE F., *Commissari superuomini*, 22 novembre 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it).



Il successivo comma 6 ammette la possibilità di una proroga «non superiore a sessanta giorni»; altrimenti scatta la procedura di sostituzione della commissione ivi regolata.

Sarebbe così opportuna una modifica del regolamento, in modo da stabilire termini più ampi<sup>57</sup>. Ciò soprattutto perché i termini già decorrono dal 27 luglio 2012 – vale a dire dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del bando per i candidati all’abilitazione – anche se le commissioni si stanno formando solo nell’autunno successivo e quindi diversi mesi dopo l’inizio del decorso del suddetto termine.

## 6. L’Anvur: un organo da riformare

Dalle pagine precedenti è possibile cogliere almeno una parte degli enormi poteri di cui dispone l’Anvur, tali da condizionare il futuro di tutto il sistema universitario. Tuttavia, la fonte regolativa fondamentale, il d.p.r. 1° febbraio 2010, n. 76, non struttura l’agenzia secondo il modello delle autorità amministrative indipendenti, come invece avrebbe imposto l’esigenza, di rango costituzionale (art. 33 Cost.), di assicurare l’indipendenza dell’attività di valutazione dalle pressioni del potere politico<sup>58</sup>. Inoltre, va notata una situazione a dir poco paradossale: i recenti interventi legislativi hanno determinato una iperregolazione del sistema universitario, mentre l’Anvur «appare per più versi *legibus soluta*, oggetto di una regolazione tanto leggera da farne l’arbitro indiscusso e...indiscutibile del sistema medesimo»<sup>59</sup>.

Sicché, l’Anvur è un organo fortemente legato al Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca. A tacer d’altro, il Ministro ha il ruolo di *dominus* nel procedimento di nomina dei componenti del comitato direttivo dell’agenzia. È evidente che tutto ciò comporta il pericolo di un controllo politico sull’intero sistema universitario, rievocando momenti non felici della storia italiana<sup>60</sup>. Pericolo sempre più evidente se si considerano inoltre tutti gli strumenti oggi a disposizione del “centro politico del sistema” per orientare le scelte delle istituzioni universitarie<sup>61</sup>. Il che esalta il rischio, conaturato alle pratiche di valutazione svolte da soggetti esterni alla comunità scientifica, che si realizzi una compressione autoritaria della libertà di ricerca scientifica e della libertà di insegnamento<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> Così, il documento dell’assemblea dei soci dell’associazione italiana dei professori di diritto penale, cit.

<sup>58</sup> Cfr. SYLOS LABINI S., *Anvur, scienza di regime*, 5 luglio 2012, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>59</sup> Cfr. BANFI A., *Salvare la valutazione*, cit., 3.

<sup>60</sup> Cfr. PINELLI C., *Autonomia universitaria*, cit., 4 ss.; BACCINI A., *La rivoluzione*, cit.

<sup>61</sup> Cfr. MORETTI M., *Sul passato*, cit., 49; e già VESPERINI G., *Per uno studio*, cit., 199 ss.

<sup>62</sup> Sul punto, *amplius*, cfr. PINTO V., *Larvatus prodeo. Per una critica del sistema della valutazione*, in *Iride. Filosofia e discussione pubblica*, 2012, 475 ss.; ID., *Valutare e punire*, Cronopio, Napoli, 2012.

Va poi sottolineato che tutta l'attività dell'Anvur (dalla gestione dell'attuale esercizio di valutazione, la VQR, all'attuazione dell'abilitazione scientifica nazionale) è stata oggetto di forti e condivisibili critiche. In particolare, l'agenzia non s'è limitata ad effettuare «scelte tecniche di valutazione», ma anche «decisioni politiche»<sup>63</sup>. Sicché, di recente, s'è affermato che «l'agenzia per la valutazione, per un errore di concezione, sta uccidendo la valutazione e imponendo sull'università italiana un peso eccessivo per le sue scarse forze», e che ha anche «ucciso sé stessa, consegnando il compito di dire l'ultima parola sulla valutazione ai giudici amministrativi»<sup>64</sup>.

È pertanto necessaria una riforma dell'Anvur, distribuendo le sue molteplici competenze almeno tra due entità nettamente separate, prendendo spunto dalle migliori prassi internazionali. Inoltre, dovrebbe essere espressamente stabilito che i criteri e le modalità di tutte le attività di valutazione siano fissati in modo concertato da parte delle comunità scientifiche, il Cune e le nuove agenzie pubbliche<sup>65</sup>.

## 7. Il problema del precariato universitario

Come si legge nella relazione di accompagnamento al citato disegno di legge governativo, «al fine di evitare un precariato stabile e di consentire esclusivamente ai meritevoli di proseguire l'attività di ricerca, viene posto un limite alla durata complessiva dei rapporti instaurati con i titolari di assegni di ricerca e dei contratti di ricercatore a tempo determinato».

Così, l'art. 22, comma 9, della legge n. 240/2010, afferma che «la durata complessiva dei rapporti instaurati con i titolari degli assegni di cui al presente articolo e dei contratti di cui all'art. 24, intercorsi anche con atenei diversi, statali, non statali o telematici, nonché con gli enti di cui al comma 1 del presente articolo, non può in ogni caso superare i dodici anni».

Il legislatore immagina che un giovane studioso (conseguita la laurea e svolto il dottorato di ricerca), avrebbe in questi dodici anni il tempo sufficiente – attraverso la successione di una serie di rapporti precari: assegni e contratti di ricercatore a tempo determinato – per affermare la propria posizione nella rispettiva comunità scientifica, conseguendo l'abilitazione scientifica nazionale in modo da aspirare al definitivo inquadramento nel ruolo di professore. E se ciò non dovesse accadere, sarebbe il sintomo dell'immeritevolezza del soggetto<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> BACCINI A., *La rivoluzione*, cit.

<sup>64</sup> CASSESE S., *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, in questo Volume.

<sup>65</sup> Cfr. BANFI A., *Salvare la valutazione*, cit., 7 s.

<sup>66</sup> BANFI A., *Il reclutamento*, cit., che contesta le dichiarazioni di «molti profeti della meritocrazia».

Un osservatore malizioso potrebbe notare che, con tale limite temporale, il legislatore evita il “preariato stabile” con la semplice ricetta di sopprimere i precari in carne ed ossa, allontanandoli *ex abrupto* dall’università. Più concretamente, si tratta di vedere cosa accadrà quando si sarà formata un’ingente massa di ricercatori precari vicini alla scadenza dell’ultimo contratto che cominceranno a premere per ottenere proroghe e stabilizzazioni.

La storia recente dell’università italiana è ricca di esempi del genere, poi sfociati, a furor di popolo e *bipartisan*, in deleterie *ope legis*<sup>67</sup>. Rimandando a quanto detto nelle pagine precedenti, qui va sottolineato che è condivisibile l’idea che l’idoneità di un soggetto all’attività scientifica e didattica non può essere adeguatamente valutata nel breve periodo e quindi è opportuno prevedere che i primi momenti di contatto con la comunità scientifica non siano dotati di grande stabilità<sup>68</sup>.

Tuttavia, vista la crescente difficoltà ad entrare nei ruoli di professore (data soprattutto dalla carenza di risorse finanziarie del sistema universitario), è ingenuo pensare che la base della piramide possa essere riempita solo da figure precarie. Inoltre, le università, a causa di ovvie esigenze di risparmio, saranno sempre più portate ad utilizzare, per scopi didattici, i ricercatori a tempo determinato (che costano meno dei professori), rendendo complesso e non funzionale il loro allontanamento alla scadenza dell’ultimo contratto utile.

Un chiaro segnale della difficoltà di ostacolare la formazione del precariato, è rintracciabile nelle modifiche, apportate di recente (dal cosiddetto decreto “semplificazioni”: D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35) alla disciplina dell’art. 23 della legge n. 240/2010 dei contratti di insegnamento.

In effetti, l’art. 23, comma 1, della riforma “Gelmini”, aveva posto limiti all’uso di questo strumento per evitare una specifica forma di precariato: e cioè la prassi, molto diffusa, di nominare professori a contratto giovani studiosi, in attesa di una qualche altra sistemazione. Nella migliore delle ipotesi questi contratti erano a titolo oneroso; il che consentiva al titolare di percepire un minimo di reddito. Nella maggior parte dei casi, i contratti erano a titolo gratuito; ma molti giovani erano di fatto costretti a stipularli comunque, sia per mantenere un legame con la struttura universitaria sia per rispondere alle pressioni della scuola di appartenenza impegnata su vari fronti didattici.

La tecnica utilizzata dal legislatore della riforma “Gelmini”, per contrastare tale fenomeno, è stata quella di imporre l’attribuzione del contratto (sia

---

<sup>67</sup> Cfr. GRAZIOSI A., *L’università*, cit., 67 ss.

<sup>68</sup> Cfr. MARZUOLI C., *Lo stato giuridico*, cit., 361.

a titolo oneroso sia a titolo gratuito) solo a soggetti muniti di un reddito da lavoro dipendente non derivante dalla stessa università o di un reddito da lavoro autonomo non inferiore ad una determinata soglia: e ciò in modo tale da escludere tutti colori i quali, proprio perché precari, per definizione non percepivano alcunché, oppure, se impegnati in “lavoretti” di tipo autonomo, non raggiungevano la suddetta soglia.

Peraltro, l’art. 23, comma 1, della legge n. 240/2010, sanciva un tetto per i contratti a titolo gratuito stipulabili in percentuale (5 per cento) rispetto all’organico dei docenti di ruolo. Vero è che l’art. 23, comma 2, della legge n. 240/2010, permetteva di attribuire contratti di insegnamento anche a giovani precari, muniti di specifici titoli, ma questi contratti potevano essere solo a titolo oneroso. Perciò, il loro numero era condizionato dalle disponibilità di bilancio delle università; anche perché il riformatore, per impedire retribuzioni irrisorie, affidava al Ministero il compito di fissare l’entità del relativo trattamento economico.

L’art. 49 del decreto “semplificazioni” ha novellato l’art. 23, comma 1, della legge n. 240/2010, sostanzialmente eliminando le barriere reddituali alla concessione dei contratti a titolo gratuito. Così, oggi è probabile che si continuerà nella prassi, seppure osservando la percentuale numerica anzidetta, di assegnare contratti a titolo gratuito a quei giovani (o già attempati) studiosi disponibili a tutto pur di rimanere nel modo universitario.

L’art. 23, comma 1, della legge n. 240/2010, fissa il tetto massimo a cinque anni dell’eventuale proroga di tali contratti.

Nulla impedisce il risultato paradossale di un lunghissimo precariato dato dal cumulo di periodi di assegno di ricerca, di ricercatore a tempo determinato e proprio di contratti di insegnamento; fino ad arrivare a ben diciassette anni, al termine dei quali chiunque maturerebbe l’aspettativa ad un posto stabile. E ciò nonostante le chiare e contrarie parole del legislatore che sancisce una sorta di “divieto di aspettative”, con il comma 4 della disposizione, secondo cui «la stipulazione di contratti per attività di insegnamento ai sensi del presente articolo non dà luogo a diritti in ordine all’accesso ai ruoli universitari».

Si tratta di un “divieto di aspettative” ribadito, in altri enunciati, sia per chi abbia usufruito di un assegno di ricerca sia per chi sia stato titolare di contratti di ricercatore a tempo determinato.

Un acuto osservatore ha rilevato che la ossessiva ripetizione da parte del legislatore di siffatta formula trova ragione nella circostanza che la «vita universitaria (e non solo universitaria) dimostra che basta poco per creare molte aspettative»<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Cfr. MARZUOLI C., *Lo stato giuridico*, cit., 365.

Peraltro, la precarizzazione della figura del ricercatore (perché ora il suo rapporto può essere solo a tempo determinato) è un chiaro segno di una cattiva interpretazione di giuste esigenze. Sul piano della strumentazione giuridica formale, nulla ha mai impedito il licenziamento di un ricercatore a tempo indeterminato (come di un professore) che non svolgeva correttamente i propri compiti. Semmai, tale impedimento è dipeso dal sostanziale contesto collusivo, opportunistico e deresponsabilizzato da cui sovente sono state caratterizzate le relazioni all'interno delle singole università. Però, è illusorio pensare – come si evince dalla relazione al disegno di legge governativo, da cui poi è scaturita la legge “Moratti”, che ha avviato la precarizzazione della figura del ricercatore – che «il nuovo sistema di reclutamento dei ricercatori ... non potrà non contribuire allo svecchiamento del personale ... e favorire altresì la valorizzazione delle professionalità non più irrigidite nell'ambito di rapporti contrattuali in via definitiva ma rispondenti sempre alle reali istanze dell'ateneo»; e che «ciò vale soprattutto per i ricercatori a cui lo strumento contrattuale consentirà una maggiore mobilità lavorativa e, conseguentemente, una più concreta e proficua attività scientifica».

In realtà, l'esperienza insegna che qualunque lavoratore, senza un rapporto con un orizzonte temporale stabile, non è in grado di progettare il futuro né di dedicarsi compiutamente ai propri compiti. La catena di rapporti precari escogitata dal legislatore può produrre un effetto deleterio del genere: lo studioso dovrà dedicare parte considerevole del proprio tempo alla ricerca di una proroga o di un nuovo contratto<sup>70</sup>. Con il rischio che la scelta della carriera universitaria si trasformi in un privilegio degli appartenenti ai ceti più ricchi della popolazione, dotati di proprie risorse per autofinanziare lunghi periodi di assenza di reddito o di precariato. Il che produrrebbe un risultato opposto alla valorizzazione del principio meritocratico che rappresenta (stando alle dichiarazioni ivi contenute) l'obiettivo principale della riforma<sup>71</sup>. Tuttavia, al momento, per vari motivi, appare difficile che il legislatore ritorni sui suoi passi e ripristini la figura del ricercatore a tempo indeterminato e metta ad esaurimento quella a tempo determinato. Ciò che però si può subito fare è prevedere per tutti i titolari di rapporti precari, giunti all'ultima scadenza e senza valutazioni negative, il diritto ad un posto di ruolo in settori compatibili della pubblica amministrazione<sup>72</sup>.

Così, la drammaticità della precarietà sarebbe attenuata e verrebbe comunque premiato chi s'è a lungo impegnato nell'università, senza potere coronare il suo sogno di conquistare una cattedra.

---

<sup>70</sup> MAINARDI S.-CASALE D., *I concorsi*, cit., 66.

<sup>71</sup> Cfr. RICCI M., *Reclutamento*, cit., 163 s.

<sup>72</sup> Cfr. GRAZIOSI A., *L'università*, cit., 157 ss.; MARZUOLI C., *Lo stato giuridico*, cit., 360.

# OPAC SBN - Istituto centrale per il catalogo unico

**Scheda:** 19/36

Livello bibliografico	Monografia
Tipo documento	Testo a stampa
Titolo	<b>Abilitazione scientifica per i professori universitari : Legge n. 240/2010 e decretazione attuativa / a cura di Franco Carinci, Marina Brollo</b>
Pubblicazione	Milanofiori-Assago (Mi) : IPSOA, [2013]
Descrizione fisica	XIV, 398 p. ; 24 c
Collezione	· <a href="#">Leggi e lavoro</a> ; 21
Note generali	· Raccoglie parte degli interventi al seminario di Bertinoro-Bologna su "La valutazione della ricerca nelle scienze giuridiche" · Segue appendice normativa e giurisprudenziale.
Numeri	· [ISBN] 978-88-217-4482-2
Nomi	· <a href="#">Carinci, Franco</a> <a href="#">scheda di autorità</a> · <a href="#">Brollo, Marina</a> <a href="#">scheda di autorità</a>
Lingua di pubblicazione	ITALIANO
Paese di pubblicazione	ITALIA
Codice identificativo	IT\ICCU\MIL\0856940



[Vai su Amazon](#)  
[Vai su AbeBooks](#)  
[Vai su IBS](#)

## Dove si trova

- [MI0185](#) [MILNB](#) Biblioteca nazionale Braidense - Milano - MI
- [RM0267](#) [BVECR](#) Biblioteca nazionale centrale - Roma - RM
- [RM0731](#) [RMGCG](#) Biblioteca Centrale Giuridica - Roma - RM