amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Le nuove regole per il reclutamento dei docenti universitari: passo avanti o involuzione per il sistema?

di **Sergio Pignataro**

(Dottore di ricerca in Diritto pubblico e cultura dell'economia)

Sommario

1. La ASN a quindici anni dalla sua introduzione; 2. I dinieghi di ASN dinanzi al giudice amministrativo; 3. Verso il superamento della ASN; 4. Il ritorno ai concorsi locali; 5. I meccanismi a presidio del nuovo sistema; 6. Conclusioni.

Abstract

This essay, after analyzing various issues related to the ASN, offers some initial critical remarks on Bill No. 1518, which aims to reform the regulations governing the recruitment of academic staff. By comparing the currently applicable rules with the key provisions proposed for adoption, it raises doubts, at least, about the suitability of the ongoing reform to deliver the anticipated improvements to the system.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. La ASN a quindici anni dalla sua introduzione.

Il tema del reclutamento del personale docente nelle università italiane, da sempre assai spinoso e dibattuto, specie raffrontando la situazione interna con altre realtà estere, ha acceso una vivace discussione a breve distanza dall'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240 contenente: "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", c.d. legge Gelmini[1].

La legge in questione ha previsto, agli artt. 16 e 18[2], la necessità di acquisire preliminarmente un "requisito-titolo", consistente nella Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), quale condizione indefettibile, sebbene non sufficiente, per l'immissione nei ruoli di professore di prima e di seconda fascia. La discussione anzidetta si è, poi, ravvivata e arricchita, nel tempo, di elementi ulteriori, che hanno fatto emergere diverse criticità, sotto molteplici profili[3].

---

[1]Sul sistema universitario v., tra gli altri, A. ARCARI, G. GRASSO (a cura di), *Ripensare l'Università: un contributo interdisciplinare sulla legge 240 del 2010*, Giuffrè, Milano, 2011; E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2011; S. BATTINI, *La nuova governance delle università*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, 2, pp. 359 ss.; M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti: analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Giuffrè, Milano, 2011; D. FIUMICELLI, *La legge n. 240 del 2010: complessità del sistema delle fonti del diritto e rischi per l'autonomia universitaria*, in *Osservatoriosullefonti*, 2011, 1, pp. 1 ss.; V. GASPARINI CASARI, *Appunti in tema di valutazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2011, 3-4, pp. 591 ss.; F. MERLONI, *La nuova governance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 4, pp. 353 ss.; C. MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie, ma sufficienti?*, *ivi*, pp. 360 ss.; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, *ivi*, pp. 366 ss.; A. BRANCASI, *La finanza*, *ivi*, pp. 371 ss.; A. NATALINI, *La valutazione*, *ivi*, pp. 376 ss.; G. BERARDI, *La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge n. 240/2010: l'autonomia alla prova del cambiamento*, in *Economia aziendale online*, 2011, 3, pp. 311 ss.; R. CALVANO, *La legge e l'università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Jovene, Napoli, 2012; E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Giappichelli, Torino, 2013; F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Università e riforme: l'organizzazione delle università degli studi ed il personale accademico nella Legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bup, Bologna, 2013; F. CARINCI, M. BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica per i professori universitari. Legge n. 240/2010 e decretazione attuativa*, Ipsoa, Milano, 2013; G. PIPERATA (a cura di), *L'università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014; D. BORRELLI, *Contro l'ideologia della valutazione. L'Anvur e l'arte della rottamazione dell'università*, Jouvence, Milano, 2015; A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019; A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Aracne, Roma, 2020; A.F. URICCHIO, *Autonomia universitaria e valutazione*, in *Osservatorio AIC*, 2022, 2, pp. 123 ss.; R. SANTUCCI, *La professionalità dei docenti universitari: le potenzialità oscurate*, in *Amministrativ@mente*, 2023, 3, pp. 1352 ss.

Per uno studio comparatistico sui sistemi di reclutamento universitario in Europa, v. R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, C. BARBATI (a cura di), *Il reclutamento universitario in Europa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.

[2]Cfr. C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l'apologo di Schopenhauer*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 7, pp. 802 ss.; A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, in *Rivista AIC*, 2012, 3, pp. 1 ss.; R. ROTA, *La procedura di abilitazione scientifica nazionale "presa sul serio"*, in *Astrid-online*, 2014, 10, pp. 1 ss.

[3]V., tra gli altri, C. FRANCHINI, *cit.*, pp. 802 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La nuova disciplina del reclutamento dei professori universitari alla luce della riforma del sistema universitario*, in *Munus*, 2011, 1, pp. 211 ss.; C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, *ivi*, 3, pp. 567 ss.; A.

ISSN 2036-7821

Le problematicità sottese alla ASN[4] sorgono non solo, e non tanto, con riferimento all'assetto di regole giuridiche inerenti ai soggetti coinvolti e alla relativa procedura[5], ma, ancor più, in relazione a come tale modalità valutativa-selettiva, al cospetto di una cultura non particolarmente improntata al riconoscimento e alla valorizzazione dei meriti e a rigorosi principi etici e morali, è stata interpretata e attuata in concreto dalle commissioni di volta in volta in carica[6].

SANDULLI, *La rappresentanza dei saperi delle discipline: il Consiglio universitario nazionale e la teoria del doppio centro*, *ivi*, pp. 599 ss.; S. QUINTILI, *Il reclutamento dei professori e ricercatori universitari: un bilancio del sistema dei concorsi locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 2, pp. 202 ss.; L. VIOLA, *Commissioni di concorso, sorteggio dei commissari e analisi economica del diritto: un primo approccio*, in *Federalismi*, 2012, 23, pp. 1 ss.; A. BANFI, *L'abilitazione scientifica nazionale: un edificio fragile, alla prova del giudice*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 5, pp. 605 ss.; A. BELLAVISTA, *Reclutamento universitario e dintorni: tempi difficili, scelte tragiche, incubi giuridici*, in *Munus*, 2016, 3, pp. 663 ss.; A. SANDULLI, *L'immoto perpetuo: patologie del reclutamento locale dei docenti universitari*, *ivi*, pp. 745 ss.; M. ASARO, L. BUSICO, *Le procedure di chiamata dei ricercatori a tempo determinato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 1, pp. 56 ss.; R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, in *Rivista AIC*, 2018, 1, pp. 1 ss.; E. FURIOSI, *Il sistema reputazionale nelle Università: la Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR)*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 2, pp. 463 ss.; R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, in *Osservatorio AIC*, 2021, 6, pp. 41 ss.; R. PALLIGGIANO, *Il conflitto di interessi nei concorsi universitari tra "ragion pratica" e principio di trasparenza*, in *Federalismi*, 2022, 27, pp. 259 ss.

[4]Le problematicità rinvenienti nella legge Gelmini e attinenti all'ASN hanno indotto il Ministro dell'Università e della Ricerca, Anna Maria Bernini, a costituire, con decreto n. 1501 del 20 settembre 2024, un gruppo di lavoro, composto da qualificati docenti di varie università italiane e tecnici, incaricato di elaborare proposte dirette a superare il sistema attuale. Sull'esito di tale attività di approfondimento, consultiva e di proposta, cfr. il dossier n. 499 del 26 giugno 2025 del Servizio studi, ufficio ricerche nei settori della cultura, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e il dossier del Servizio del bilancio - Nota di lettura - A.S. 1518 NL260, luglio 2025, Senato della Repubblica, XIX legislatura, entrambi relativi alla predisposizione del testo dal titolo: "Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario".

[5]Cfr. A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, *cit.*, p. 1, il quale si esprime in relazione alla l. n. 240/2010, nel suo impianto generale. Secondo l'Autore, «le soluzioni prescelte dal legislatore hanno generato enorme confusione negli atenei, soprattutto perché la disciplina risulta formulata sovente in modo alquanto nebuloso ed astruso. Ma non solo. 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 variegate storie delle comunità universitarie né delle inevitabili differenze di contesto in cui esse operano».

[6]Cfr., tuttavia, A. BELLAVISTA, *Reclutamento universitario e dintorni: tempi difficili, scelte tragiche, incubi giuridici*, *cit.*, p. 657, il quale rileva come la ricca produzione giurisprudenziale sulla ASN ha dimostrato, in modo inequivocabile, le «gravi fragilità» di cui soffre l'architettura dell'edificio dovuta alla «qualità della regolazione» e, in particolare, ad una «eccessiva rigidità» e ad una «scarsa solidità». La rigidità è rivolta a limitare la discrezionalità delle commissioni, ma gli strumenti con cui essa era realizzata non la rendono solida, perché ancorata a parametri e criteri di dubbio fondamento. In proposito osserva A. BANFI, *cit.*, p. 607, «rigidità e fragilità […] non si accompagnano bene: i meccanismi rischiano di spezzarsi».

ISSN 2036-7821

Ciò è dimostrato dal grande clamore suscitato già dai primi esiti di tali procedure e dal considerevole volume di contenzioso amministrativo che ne è scaturito[7], dai tempi e dagli esiti incerti, con le naturali ripercussioni sulle condizioni di *impasse* di molti candidati e, talora, sulla programmazione degli atenei.

In tal modo, si è materializzato quanto paventato, già anni addietro, da parte di autorevole dottrina[8] circa i probabili effetti di un congegno difettoso nel suo complesso.

Lo scopo per cui è stata introdotta la ASN è di istituire un meccanismo che consenta di accertare preventivamente il possesso dei livelli di qualificazione e produttività scientifica, considerati necessari e propedeutici per la partecipazione alle procedure di reclutamento per la docenza universitaria.

Invero, la procedura selettiva in questione, proprio perché non avente natura concorsuale-comparativa[9], presuppone un numero aperto e indefinito di soggetti partecipanti, suscettibili di essere abilitati e non. Non vi è, invece, un confronto diretto ed immediato tra concorrenti, come avviene nei concorsi.

Le commissioni, nelle varie sessioni di lavoro e nei diversi settori concorsuali, hanno, comunque, avvertito l'esigenza di effettuare tagli, più o meno consistenti, di partecipanti. Tale tendenza, fisiologica o normale in sé e per sé, ed anzi, in certa misura, obbligata, non di rado si è posta, però, in disarmonia con i principi sottesi agli artt. 9, comma 1[10], e 97, comma 2, Cost., nonché 1, comma 1[11], della legge 7 agosto

---

[7]Cfr. dossier del Servizio del bilancio - Nota di lettura, *cit.*, p. 2 s.

Tra i primi casi critici, emblematico quello che ha caratterizzato la gestione della procedura ASN nel SSD IUS/01, Diritto privato, seguita da decine di pronunce del T.A.R. e del Consiglio di Stato e culminata nel decreto direttoriale n. 4535 del MIUR del 16 dicembre 2014 che la annullava in via di autotutela. Critiche nei confronti dell'ANVUR, per quanto attiene alla ASN, sono state espresse da G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Aggiornamento, Utet giuridica, Milano, 2015, pp. 413 ss. e, spec., pp. 417 ss. Tra le prime decisioni del Consiglio di Stato in materia di ASN, sintomatiche della cattiva gestione delle procedure ai diversi livelli, si possono annoverare: Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza del 10 febbraio 2015, n. 723; id., sentenza del 26 maggio 2015, n. 2665; id., sentenza del 1° settembre 2016, n. 3788; id., sentenza del 19 gennaio 2017, n. 226; id., sentenza del 18 dicembre 2017, n. 5952. In dottrina, v. C. BEVILACQUA, *Il Consiglio di Stato "Disabilita" l'Abilitazione Scientifica Nazionale, nota a Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 1071 del 4 marzo 2015*, in *Amministrazioneincammino*, 2015.

[8]Cfr. S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, in F. CARINCI, M. BROLLO (a cura di), *cit.*, p. 178, per il quale ancora «si sarebbe potuto evitare di "amministrativizzare" tutta la procedura, con gradi e misure che di necessità evocano futuri interventi giudiziari e fanno prevedere che i futuri concorsi si vinceranno al Consiglio di Stato, non nelle università».

[9]Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 13 marzo 2025, n. 5271; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza del 18 settembre 2015, n. 4362.

[10]Su tale norma costituzionale, cfr., almeno, F. MERUSI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione - Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 434 ss.

[11]Sui principi di cui alla norma suddetta cfr., tra gli altri, F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1 ss.; A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 40 ss.

ISSN 2036-7821

1990, n. 241.

Del resto, è risultato spesso frustrato uno dei moventi che ha indotto il legislatore a coniare tale istituto, ossia l'obiettivo di sdoppiare in due momenti distinti il percorso per acquisire la titolarità di cattedra, in modo da attenuare le indebite e forti influenze dei docenti[12], specie dei c.d. baroni universitari, sugli esiti delle prove selettive-concorsuali, più facilmente "manipolabili" a livello (esclusivamente) locale[13].

Con la suddetta l. n. 240/2010 e l'adozione dei decreti attuativi da essa previsti si è addivenuti ad una centralizzazione della procedura per il rilascio dei titoli abilitanti e alla predisposizione di una griglia di regole certe, oggettive e trasparenti (definizione dei requisiti e pubblicità dei titoli e delle pubblicazioni dei commissari e dei candidati, sorteggio dei docenti componenti delle commissioni, fissazione delle c.d. mediane o valori-soglia per i commissari e per i candidati, determinazione di una serie di criteri di valutazione, ecc.).

Il sistema, nel suo insieme, non ha però funzionato al meglio, tant'è che le valutazioni sono state oggetto di numerose critiche e di contenziosi diffusi; e ciò ha prodotto scompensi a detrimento della stessa immagine del sistema universitario.

Sovente sono stati sfavoriti coloro i quali non fossero espressione di scuole accademiche prestigiose, nonostante in possesso di titoli e pubblicazioni tutt'altro che irrilevanti. In più, la condizione di non "strutturati", se non addirittura di "esterni" all'ambito universitario, ossia di non inquadrati in alcun rapporto, stabile o precario,

[12]Cfr. A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, *cit.*, p. 4, secondo cui «tutta la l. n. 240/2010, come gli altri provvedimenti in materia di università seguenti, «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 […] di avere saccheggiato 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. 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 ed immorali. Sicché, il legislatore inserisce nel nuovo meccanismo di reclutamento tutta una serie di paletti volti a limitare e 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».

[13]In base alla previgente disciplina di cui al d.P.R. 23 marzo 2000, n. 117, la gestione delle procedure di reclutamento del personale docente universitario e di formazione delle commissioni giudicatrici era interamente affidata alle singole università mediante un procedimento di valutazione comparativa distinta per settore scientifico disciplinare e per fasce, indetto dal rettore con proprio decreto, previa deliberazione degli organi competenti. Successivamente, e prima della riforma Gelmini, erano intervenute la legge 4 novembre 2005, n. 230 e il decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164. Dai dati desunti da una ricerca del Comitato Nazionale per la valutazione del sistema universitario, nel periodo tra il 30 marzo 1999 e il 15 luglio 2002, fra i professori ordinari, il 90,4% dei vincitori proveniva dai ruoli dello stesso ateneo nel quale prima del concorso coprivano la posizione di professore associato; gli associati, nella misura del 77%. Cfr. G. FERRARI, *La riforma del sistema di reclutamento dei professori universitari di I e II fascia e il regolamento attuativo*, in *Giurisprudenza di merito*, 2011, 11, pp. 2260 ss.; GE. FERRARI, GI. FERRARI, *Il sistema di reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari*, Giuffrè, Milano, 2008.

ISSN 2036-7821

con i dipartimenti, ha giocato, in molti casi, un ruolo negativo per essi.
Sotto altro profilo, non giova al migliore funzionamento dell'istituto la mancanza di una disposizione legislativa che preveda l'aspettativa obbligatoria per i commissari sorteggiati e chiamati ad esprimere i giudizi. Questi ultimi, gravati dai normali impegni scientifici e didattici, avendo a disposizione tempi ristretti, specie in presenza di elevata partecipazione alle procedure, hanno espresso valutazioni affrettate, poco accurate e superficiali e, talvolta, inficiate da contraddittorietà, travisamenti dei fatti ed errori oggettivamente percepibili e riscontrabili.
Per di più, è stato rilevato[14] nel corso degli anni il radicarsi, negli abilitati, di una vera e propria aspettativa che la ASN costituisca una sorta di diritto acquisito o forse, meglio, di condizione "apripista" per divenire docenti di ruolo. Tale situazione, difforme dal dettato normativo, è stata foriera di pressioni politiche, coronate dal progressivo allungamento della durata della validità della ASN, passata dai quattro anni originariamente previsti ai dodici anni attuali. In tal modo, l'istituto è stato privato della sua capacità di valutare la produttività dei candidati in un arco di tempo limitato e, quindi, ancora attuale al momento della partecipazione alle procedure di chiamata; dall'altro, ciò avrebbe generato un considerevole incremento del numero di abilitati, con i conseguenti effetti distorsivi sulla programmazione strategica degli atenei.
Un vantaggio rilevante della ASN è rappresentato dalla pubblicità di una procedura che consente alla comunità degli studiosi di conoscere i candidati, i loro titoli, le pubblicazioni e i *curricula*, nonché l'esito delle valutazioni. Tuttavia, anche un simile vantaggio può essere puramente ipotetico o parziale, perché, se i risultati della ASN sono distorti, gli studiosi, pure quelli affermati, che non conoscano determinati candidati potrebbero confidare nella bontà dei giudizi negativi/positivi espressi, con ciò determinandosi una sorta di "pubblicità ingannevole", addirittura controproducente per l'intero sistema.
In realtà, una valutazione obiettiva, approfondita e accurata da parte di soggetti altamente qualificati, a livello nazionale, precondizione per la chiamata, ovvero per la partecipazione a concorsi banditi a livello locale, ai fini della possibile immissione nei ruoli di professore universitario di prima o di seconda fascia, non pare, di per sé, una prospettiva da guardare con sfavore.
Come spesso avviene, sono le distorsioni e le disfunzioni riscontrate nel *modus operandi* dei soggetti-attori, nonché i frequenti e correlativi vizi da cui sono risultati inficiati gli atti delle procedure, che dovrebbero essere evitati. E ciò, si potrebbe realizzare, non solo con misure pervasive e correttive della specifica normativa

[14]V. dossier n. 499, *cit.*, pp. 7 s. La Società italiana di economia, nel documento: *Un pericoloso ritorno al passato nei concorsi universitari*, pubblicato in *Scienzainrete,* il 10 luglio 2025, ha osservato che «È incomprensibile che la relazione al d.d.l. 1518 giustifichi l'abolizione dell'ASN con la tesi secondo cui "Si è invece radicata l'aspettativa che questa costituisca una sorta di diritto acquisito alla chiamata di ruolo"».

ISSN 2036-7821

regolatrice della materia della ASN, ma, altresì, in una visione più ampia di contenimento e di contrasto delle irregolarità e delle devianze.
In effetti, un giudizio globale per soli requisiti e titoli, soprattutto scientifici e didattici, diretto a verificare la sussistenza astratta dei presupposti per l'immissione ai ruoli di docente universitario, non comporta alcun dispendio per i partecipanti. Come pure, un titolo-requisito che costituisca un presupposto-filtro per i concorsi svolti in sede locale, ovvero per la chiamata dei docenti presso le singole università, sfoltisce, indubbiamente, il numero degli aspiranti alla cattedra, con l'effetto di velocizzare e semplificare le procedure.
Tuttavia, alla luce delle esperienze negative registratesi, la duplicazione nell'ambito del processo di valutazione quali-quantitativa finalizzata al reclutamento del personale docente, effettuata, prima, in sede di ottenimento della ASN e, poi, presso il singolo ateneo nel corso della procedura di reclutamento vera e propria, è stata considerata[15] un'inutile duplicazione di fasi ed un elemento di complicazione.
Ulteriore fattore critico è stato ravvisato[16] nell'assenza, nella valutazione effettuata in sede di ottenimento della ASN, di riferimenti all'attività didattica.
Da tale angolo visuale, va considerato, però, che un indiretto riconoscimento ad essa è presente nelle previsioni riguardanti i titoli propedeutici alla valutazione di partecipanti alla ASN e, quindi, nei requisiti richiesti ai fini di poter ottenere il rilascio del titolo abilitante. Basti pensare alla esperienza di relatore in convegni nazionali o internazionali, alle docenze nei corsi di dottorato riconosciuti dal Ministero, ai webinar e workshop presso università ed atenei esteri o internazionali di indiscusso prestigio, ecc.
Un'altra anomalia che è stata registrata[17] riguarda la forte disomogeneità nella percentuale di abilitati tra i vari settori concorsuali e tra le diverse tornate di abilitazione, a causa delle diverse prassi adottate dalle singole commissioni nazionali.
Infine, sono state evidenziate[18], tra le criticità, i costi elevati che il Ministero ha sostenuto e tuttora sopporta per l'espletamento delle procedure di ASN, sia in termini puramente burocratici, che di risorse finanziarie e strumentali, nonché in termini di risorse umane. In particolare, su quest'ultimo aspetto, si è osservato[19] che i commissari possono chiedere l'esenzione parziale dalla didattica, ai sensi del vigente art. 16, comma 3, lett. g), della l. n. 240/2010, con i conseguenti impatti sull'offerta formativa delle università.
Si tratta del "rovescio della medaglia" rispetto all'esigenza, prima prospettata, circa

[15] V. dossier n. 499, *cit.*, p. 8.
[16] *Ibidem.*
[17] *Ibidem.*
[18] *Ibidem.*
[19] Cfr. dossier del Servizio del bilancio - Nota di lettura, *cit.*, p. 7.

ISSN 2036-7821

la necessità che i commissari usufruiscano di una aspettativa obbligatoria (totale) per tutta la durata dell'incarico.
Comunque, a mio avviso, il pregiudizio dell'astensione integrale dalle attività didattiche (e di ricerca) potrebbe essere scongiurato da una norma che preveda l'obbligo di rendere una dichiarazione, in sede di candidatura, asseverata dai direttori dei relativi dipartimenti e/o dai rettori, la quale attesti che, dall'eventuale partecipazione alle sedute e alle attività della commissione per la ASN, non deriverebbero pregiudizi per la didattica e per gli studenti, supplendovi altri docenti della materia.
Ciò, simmetricamente a quello che avviene, già da anni addietro, in relazione alle richieste di anno sabbatico, *ex* art. 17 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, o di aspettative per svolgimento di attività presso enti o organismi, pubblici o privati, *ex* art. 7 della l. n. 240/2010.
Inoltre, similmente e parallelamente a quanto previsto per i dottorati di ricerca, di cui all'art. 19 della l. n. 240/2010, in favore dei dipendenti pubblici, i quali, se vincitori con borsa, possono optare per il mantenimento della retribuzione dell'ente di appartenenza e rinunciare alla borsa, oppure rinunciare alla retribuzione dell'ente di appartenenza e beneficiare della borsa, si potrebbe prevedere, per i commissari, una alternativa tra l'aspettativa non retribuita, da parte delle università, e un compenso, in loro favore, a carico del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) o viceversa. Ciò, senza ripercussioni sugli equilibri di finanza pubblica. Infatti, ai maggiori oneri a carico di un ente, potrebbe fungere da contrappeso un azzeramento o un abbattimento di quelli a carico dell'altro.
In ogni caso, al cospetto delle plurime criticità riscontrate, in sede politica, è stata proposta la soluzione drastica e radicale di abolire la ASN e disciplinare, in modo solo in parte nuovo rispetto al passato, il reclutamento del personale accademico, determinando l'emersione di vecchie e nuove problematiche che verranno esaminate in seguito[20].

2. I dinieghi di ASN dinanzi al giudice amministrativo

L'assetto ordinamentale costruito intorno alla ASN ha visto una sostanziale e parziale latitanza della l. n. 240/2010 che ha dettato solo due norme scarne in merito; mentre una disciplina compiuta ed invero abbastanza ben congegnata, almeno sulla carta, è contenuta nei decreti attuativi di tale legge e, in particolare, nel d.P.R. 4 aprile 2016, n. 95, nel D.M. 7 giugno 2016, n. 120 e nel D.M. 8 agosto 2018, n. 589.
I criteri ed i vincoli da osservare nelle valutazioni dei candidati sono incentrati sulle previsioni degli artt. 3, 4 e 5 del D.M. n. 120/2016[21].

[20]V. *infra*, parr. 3 ss.
[21]Manifesta una serie di critiche e perplessità su tali criteri di valutazione A. BELLAVISTA, *ult. cit.*, pp. 6 s.

ISSN 2036-7821

Può essere interessante approfondire il profilo in rilievo, ai fini di comprendere le ragioni del contenzioso generato in conseguenza dei giudizi negativi espressi dalle commissioni e, dunque, del perché si sia pervenuti alla conclusione che la ASN vada soppressa.

L'art. 3 di tale decreto, rubricato "Valutazione della qualificazione scientifica per l'abilitazione alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia", stabilisce che: "la Commissione formula un motivato giudizio di merito sulla qualificazione scientifica del candidato basato sulla valutazione delle pubblicazioni e dei titoli presentati […]. Nella valutazione la Commissione si attiene al principio in base al quale l'abilitazione viene attribuita esclusivamente ai candidati che hanno ottenuto risultati scientifici significativi riconosciuti come tali dalla comunità scientifica di riferimento, tenendo anche in considerazione, secondo le caratteristiche di ciascun settore concorsuale e in diversa misura per la prima e per la seconda fascia, la rilevanza nazionale e internazionale degli stessi. La valutazione delle pubblicazioni scientifiche e dei titoli è volta ad accertare: a) per le funzioni di professore di prima fascia, la piena maturità scientifica del candidato, attestata dall'importanza delle tematiche scientifiche affrontate e dal raggiungimento di risultati di rilevante qualità e originalità, tali da conferire una posizione riconosciuta nel panorama anche internazionale della ricerca; b) per le funzioni di professore di seconda fascia, la maturità scientifica del candidato, intesa come il riconoscimento di un positivo livello della qualità e originalità dei risultati raggiunti nelle ricerche affrontate e tale da conferire una posizione riconosciuta nel panorama almeno nazionale della ricerca".

Per ciò che concerne le pubblicazioni è previsto, dal seguente art. 4, che la commissione valuti le pubblicazioni scientifiche presentate, a tal fine, dai candidati, "secondo i seguenti criteri: a) la coerenza con le tematiche del settore concorsuale o con tematiche interdisciplinari ad esso pertinenti; b) l'apporto individuale nei lavori in collaborazione; c) la qualità della produzione scientifica, valutata all'interno del panorama nazionale e internazionale della ricerca, sulla base dell'originalità, del rigore metodologico e del carattere innovativo; d) la collocazione editoriale dei prodotti scientifici presso editori, collane o riviste di rilievo nazionale o internazionale che utilizzino procedure trasparenti di valutazione della qualità del prodotto da pubblicare; e) il numero e il tipo delle pubblicazioni presentate nonché la continuità della produzione scientifica sotto il profilo temporale; f) la rilevanza delle pubblicazioni all'interno del settore concorsuale, tenuto conto delle specifiche caratteristiche dello stesso e dei settori scientifico-disciplinari ricompresi".

Per ciò che attiene, infine, ai titoli, è prescritto, dal successivo art. 5, che: "Nella valutazione dei titoli presentati dal candidato, la commissione: a) accerta l'impatto della produzione scientifica dei candidati, utilizzando obbligatoriamente i parametri e gli indicatori relativi al titolo di cui al numero 1 dell'Allegato A; b) accerta il

ISSN 2036-7821

possesso di almeno tre titoli tra quelli scelti dalla Commissione ai sensi del comma 2".

Invero, dal punto di vista della tutela giurisdizionale, il riconosciuto ed inevitabile grado di discrezionalità tecnica di "alto profilo"[22] dei commissari ha reso i giudizi negativi, in molti casi, inattaccabili in sede giurisdizionale. Tale tendenza è stata, però, progressivamente erosa dai giudici amministrativi, al cospetto dei diversi giudizi impugnati, che si sono rivelati, sovente, non sufficientemente motivati ed erronei, a causa di istruttorie carenti, affrettate o superficiali, ecc.

Ebbene, come si accennava, tra le ipotesi più ricorrenti portate all'attenzione del T.A.R. Lazio, Roma/Consiglio di Stato[23], vi è la violazione dell'obbligo di adeguata motivazione delle valutazioni inerenti alle pubblicazioni[24].

In diversi casi, le commissioni hanno eluso o aggirato tale obbligo mediante l'indicazione di mere "etichette" o locuzioni, non sorrette da un idoneo impianto logico, che recasse le ragioni di fatto e di diritto, le quali, in relazione alle risultanze dell'istruttoria, giustificassero l'attribuzione delle espressioni linguistiche utilizzate.

Si pensi al frequentemente indicato carattere compilativo, descrittivo, ricostruttivo, ricognitivo dei contributi scientifici, alla mancanza di spunti di originalità e di analisi critica, e via di seguito.

Si tratta, evidentemente, di attribuzioni di qualificazioni linguistiche vaghe e generiche, stereotipate o apodittiche, oltre che eccessivamente stringate, e, in quanto tali, non idonee ad assolvere alla funzione tipica della motivazione[25], che, come affermato[26], costituisce «il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile»[27].

Molto spesso, le commissioni non hanno tenuto conto, dandone atto nei relativi giudizi, di tutti i criteri e parametri stabiliti normativamente alle predette lett. da a) a

---

[22]Si tratterebbe di discrezionalità tecnica della commissione che si manifesta «nella peculiare forma di giudizi di valore, implicanti competenze specialistiche di alto profilo». In tal senso, T.A.R. Lazio, Roma, sezione III, sentenza del 4 maggio 2020, n. 4617.

[23]Sul punto v., per tutti, F. DE LEONARDIS, *Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di abilitazione scientifica nazionale*, in *Munus*, 2016, 3, pp. 715 ss.

[24]Ma le violazioni da parte delle commissioni sono avvenute su più fronti. Cfr. F. DE LEONARDIS, *ult. cit.*, spec. 725 ss.

[25]Quest'ultima, infatti, rappresenta l'esternazione del percorso logico-giuridico compiuto, ossia l'esplicitazione delle ragioni che sono alla base di un determinato atto, i motivi per cui questo atto è stato emanato, la puntuale descrizione dei presupposti di fatto e delle ragioni di diritto che sono alla base della decisione dell'amministrazione in rapporto alle risultanze dell'istruttoria. Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza del 14 maggio 2014, n. 2502; T.A.R. Veneto, Venezia, sezione II, sentenza del 1° ottobre 2020, n. 879.

[26]Cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza del 20 dicembre 2021, n. 8449.

[27]La motivazione degli atti amministrativi «costituisce uno strumento di verifica del rispetto dei limiti della discrezionalità allo scopo di far conoscere agli interessati le ragioni che impongono la restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l'ampliamento». Cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sezione II, sentenza del 16 dicembre 2020, n. 825.

ISSN 2036-7821

f) dell'art. 4 del D.M. n. 120/2016; criteri che sono cumulativi, come ha ripetutamente affermato la giurisprudenza[28], e costituiscono i capisaldi su cui le commissioni stesse devono basarsi per poter articolare legittimamente le valutazioni in merito alla validità e alla consistenza della produzione scientifica. Si tratta di aspetti che devono guidare e presiedere, tutti e simultaneamente, alle valutazioni dei singoli commissari e delle commissioni, di cui, non di rado, non è stata fatta neppure completa menzione.

Nella pratica, sono tutt'altro che rari i casi in cui è stata ignorata la collocazione editoriale del prodotto scientifico [art. 4, lett. d)], il fattore della rilevanza delle pubblicazioni all'interno del settore concorsuale[29] [art. 4, lett. f)], talora il rigore metodologico [art. 4, lett. c)]. Risultano, invece, essere stati presi in considerazione, quasi costantemente, i criteri inerenti all'originalità e all'innovatività [art. 4, lett. c)], alla consistenza numerica e alla continuità sotto il profilo temporale [art. 4, lett. e)], alla coerenza dei temi affrontati con il settore concorsuale [art. 4, lett. a)]; mentre, non sempre riconosciuto (anche perché, talvolta, non facile da attribuire), nei lavori di collaborazione, è l'apporto del singolo autore, candidato alla procedura [art. 4, lett. b)].

Costante giurisprudenza[30] ha stabilito che: «L'art. 3 del D.M. n. 120/2016, sebbene non pretenda una valutazione analitica, titolo per titolo, pubblicazione per pubblicazione […] tuttavia richiede necessariamente che la commissione esamini il contenuto delle pubblicazioni ed esponga le relative valutazioni, di modo che risulti evidente il percorso motivazionale seguito». La motivazione deve presentare «in modo chiaro, completo ed esaustivo, ancorché in forma succinta, le ragioni per le quali la commissione ritenga di attribuire ovvero denegare l'abilitazione scientifica, non potendo il giudizio fondarsi su espressioni stereotipate, vaghe e generiche». Avendo il giudizio della commissione natura ampiamente discrezionale, specie per quanto concerne «la qualità delle pubblicazioni da valutare sulla base dell'originalità, del rigore metodologico e del carattere innovativo delle stesse e la loro rilevanza

[28]Recentemente il T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 24 maggio 2025, n. 10002, ha censurato una valutazione della commissione per l'ASN, che non si era espressa in merito ad alcuni dei parametri (coerenza, rigore metodologico, apporto, continuità, collocazione editoriale, rilevanza) previsti dall'art 4 D.M. 7 giugno 2016 n. 120. La Commissione valutatrice aveva, infatti, «dato valenza, ai fini del mancato riconoscimento dell'idoneità, al solo parametro dell'originalità, peraltro, assertivamente esplicitato […]». Il giudice amministrativo romano di prime cure, nel confermare che «I criteri definiti dall'art. 4, comma 1, del D.M. n. 120/2016 non sono tra loro alternativi, bensì cumulativi», ha, al tempo stesso, chiarito che, «per conseguire un giudizio finale, il candidato deve ottenere una valutazione in relazione a tutti i criteri definiti dalla norma […] che avrebbero dovuto essere esaminati e convergere nella valutazione globale delle pubblicazioni previa analisi complessiva dei singoli lavori».

[29]Criterio questo che, come precisato dal T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenza del 9 ottobre 2019, n. 11658, «postula valutazioni sostanziali di contenuto sull'importanza delle pubblicazioni, in relazione alle caratteristiche specifiche del settore concorsuale».

[30]T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV, sentenza dell'11 luglio 2022, n. 9460.

ISSN 2036-7821

all'interno del settore concorsuale, è necessario che un eventuale giudizio negativo debba essere congruamente motivato, non potendo la Commissione limitarsi a richiamare *tout court* la non sussistenza del criterio previsto; in particolare, occorre procedere sia ad una sintetica descrizione delle pubblicazioni presentate sia ad un sintetico esame delle stesse e individuare chiaramente le ragioni che hanno giustificato la formulazione del giudizio negativo»[31].

In effetti, in coerenza con i principi generali, le commissioni, specie in caso di giudizi negativi e, quindi, di provvedimenti a carattere restrittivo per i destinatari, dovrebbero evidenziare, in modo puntuale, seppure sintetico, le ragioni giustificatrici o i singoli elementi che, in base alla totalità dei parametri normativi, hanno condotto a concludere nel senso suddetto, ossia a valutare la produzione scientifica, nel suo complesso, non idonea e di modesto impatto, scarsamente originale ed innovativa, ovvero non caratterizzata da rigore metodologico, ecc.; e non, invece, limitarsi ad un mero richiamo a tali aggettivazioni non suffragato da un idoneo impianto motivazionale.

Tant'è che la giurisprudenza[32] ha considerato «*in re ipsa* il tratto tautologico ed autoreferenziale della motivazione che correda» il giudizio negativo, qualora la commissione non illustri «i profili contenutistici delle pubblicazioni – adempimento prescritto dalla normativa – né parallelamente le ragioni per le quali le pubblicazioni non presenterebbero, in riferimento a quei profili di contenuto, i caratteri dell'originalità, del rigore metodologico e della rilevanza delle tematiche»[33].

Si è puntualizzato che «un giudizio finale negativo, secondo il quale la produzione scientifica è ritenuta di qualità non elevata sotto il profilo del livello di originalità e del rigore metodologico», ovvero che il lavoro «si risolve in un esame essenzialmente compilativo, per risultare coerente e intellegibile nonché controllabile *a posteriori* in sede giurisdizionale, dovrebbe svolgere le adeguate considerazioni motive e il percorso logico, illustrando gli elementi contenutistici della produzione

[31]T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV, sentenza del 2 febbraio 2023, n. 1871. Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV, sentenza del 1° marzo 2023, n. 3500.

[32]T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenza del 19 giugno 2020, n. 6796.

[33]Il T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenza del 24 luglio 2024, n. 15204, ha censurato il giudizio della commissione per la ASN la quale ha negato l'idoneità per l'accesso ai ruoli di professore di seconda fascia sulla base della laconica affermazione secondo cui le «pubblicazioni presentate non dimostrano un grado di originalità tale da contribuire in modo significativo al progresso dei temi di ricerca affrontati» e «non sono ritenute di qualità elevata». A tal proposito, i giudici del T.A.R. hanno precisato che «per un verso, deve notarsi che né nel giudizio collegiale né nel giudizio individuale espresso da ciascuno dei commissari è svolta una valutazione delle singole pubblicazioni presentate dal candidato o sono contenute indicazioni su una o più pubblicazioni che illustrino perché le stesse siano non originali, non idonee a contribuire in modo significativo al progresso dei temi di ricerca o comunque di qualità non elevata». Pertanto, «non sono chiare le ragioni che hanno spinto il collegio a ritenere non idoneo il ricorrente all'abilitazione» (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenze del 20 marzo 2024, nn. 5543 e 5557). Cfr., pure, *amplius*, T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenza del 30 aprile 2024, n. 8601. V., altresì, T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenza del 23 maggio 2023, n. 8768.

ISSN 2036-7821

pubblicistica» ed, in particolare, delle monografie, in forza dei quali queste ultime presenterebbero «aspetti di mera descrittività e si caratterizzerebbero per il taglio compilativo e non originale»[34].

Nel caso in cui, quindi, mancasse una motivazione sufficientemente analitica non può che derivarne l'illegittimità dei giudizi negativi[35].

Peraltro, le commissioni hanno spesso sorvolato, senza preoccuparsi di fornire una motivazione plausibile, sulla circostanza per cui, tra gli scritti sottoposti a valutazione *ex* art. 7 del D.M. n. 120/2016, vi fossero articoli, saggi o contributi pubblicati in riviste di classe A, secondo la classificazione ufficiale dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR)[36], o in collane, trattati, enciclopedie, ecc., i quali avevano superato la procedura, complessa e trasparente, che implica l'esame preliminare della direzione e il referaggio cieco da parte di soggetti esperti nelle materie trattate.

Rebus sic stantibus, sarebbe quantomai opportuno che le procedure di valutazione

[34]Cfr. le ampie argomentazioni del Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza del 23 aprile 2025, n. 3509.

[35]Cfr., ad esempio, le motivazioni espresse dal T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 29 maggio 2025, n. 10467.

[36]Sul punto, però, v. A. BELLAVISTA, *Reclutamento universitario e dintorni: tempi difficili, scelte tragiche, incubi giuridici*, *cit.*, p. 671. Secondo questo Autore, «resta accertata l'inadeguatezza tecnica e la difformità rispetto ai prevalenti *standard* internazionali delle modalità con cui l'Anvur ha proceduto sia a certificare la scientificità delle riviste sia, a maggior ragione, a suddividere le suddette riviste in classi di merito, fino ad arrivare alla controversa classe A. Tutto questo ha pesato come un macigno sulla correttezza e la legalità dello svolgimento delle prime due tornate dell'abilitazione scientifica nazionale». Cfr. R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, *cit.*, p. 18, secondo la quale: «Che ai fini della valutazione fosse essenziale la creazione di un'agenzia di valutazione comunque non pare sostenibile, potendosi ritenere che l'insediamento di una commissione tecnica presso il Ministero, che vigilasse sulla valutazione effettuata dagli atenei, o anche un potenziamento del CUN, avrebbero potuto adeguatamente svolgere il compito. Nella prospettiva del costituzionalista, in definitiva, pare del tutto irrealistico pensare oggi di smantellare ogni forma di valutazione, mentre una meta sicuramente prospettabile – e con urgenza – pare quella di reindirizzare la stessa apponendovi più chiari metodi ed obiettivi. Da questo punto di vista la stella polare di ogni processo di valutazione non può che essere costituita dalla pluralità di principi costituzionali che presidiano la materia. Non solo quindi quelli posti negli artt. 81 e 97 Cost., ma contemporaneamente negli artt. 33, commi 1 e 6, e nelle altre disposizioni costituzionali rilevanti, come gli artt. 3, 5 e 9 Cost. Una più corretta impostazione della riflessione sui processi di valutazione deve insomma tener conto delle peculiarità della funzione svolta per individuare correttamente gli obiettivi che ci si può prefiggere nella valutazione, oltre che tenere conto del contesto (coordinate socio-economiche, storiche, territoriali) in cui si colloca l'operazione del valutare». Per A. BELLAVISTA, *ult. cit.*, p. 682, «in modo sottile ma continuo, l'Anvur svolge un ruolo sempre più politico e non di mera agenzia di valutazione, come prescrive la normativa che l'ha istituita». Ciò perché «tale organo, nel fissare i criteri della Vqr, dell'Asn, i requisiti di produttività dei docenti dei collegi dei dottorati, il *rating* delle riviste, di fatto determina le politiche della ricerca scientifica e condiziona fortemente il comportamento degli studiosi. È molto dubbio che tale situazione sia compatibile con il principio costituzionale della libertà della ricerca scientifica». V., pure, tra gli altri, C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, *cit.*, pp. 574 ss.; A. TRAVI, *Organi consultivi e processi decisionali dopo la riforma universitaria*, in *Munus*, 2011, 3, pp. 629 s. A favore dell'ANVUR si è schierato G. DELLA CANANEA, *Interpretazioni della Costituzione e valutazioni della ricerca: interrogativi e ipotesi*, *ivi*, pp. 640 s.

ISSN 2036-7821

preventiva dei contributi, anziché improntate al sistema della *peer review*[37], siano più garantiste e che gli scritti sottoposti a referaggio siano vagliati, in via preliminare e generale, dalla direzione (della rivista, della collana, del trattato, ecc.) e, poi, valutati in maniera approfondita e puntuale da esperti anonimi di comprovata ed elevatissima qualificazione ed esperienza, specie quando gli scritti siano di paternità di studiosi non ancora affermati.

Comunque, la sussistenza di apposite previsioni regolamentari dell'ANVUR[38] che fissano vincoli precisi ed inderogabili per le riviste di classe A, con un controllo e una rendicontazione periodica ed un possibile declassamento, dovrebbe escludere situazioni paradossali, pure accadute, di pubblicazioni in tali riviste particolarmente "blasonate" del tutto "snobbate"[39].

In effetti, vi sono casi nei giudizi delle commissioni per la ASN – ma altrettanto è prevedibile per i concorsi a livello di singolo ateneo – di articoli, saggi e contributi, pubblicati in riviste di classe A, qualificati perfino come compilativi, descrittivi, ricostruttivi, ecc., e, finanche, definiti quali scritti che si limitano ad effettuare una ricognizione o una illustrazione del quadro esistente. Ciò, nonostante la funzione della pubblicazione in riviste di classe A dovrebbe essere un'effettiva garanzia di serietà e di qualità, se non eccellente, almeno buona, dei contributi.

È opportuno, a questo punto, accennare alla tipologia ed alla natura del sindacato giurisdizionale e ai relativi corollari, specie nell'ipotesi classica e cruciale di giudizi negativi (ritenuti) arbitrari, erronei o affetti da travisamenti o da evidenti disparità di trattamento. Ciò considerato che, in assenza di vizi ulteriori e di diversa natura, nel caso di giudizi di non abilitazione motivati in maniera analitica, congrua e non contraddittoria, sebbene discutibili e/o oggettivamente poco aderenti alla realtà, il giudice amministrativo non può spingersi a pronunciarne l'annullamento, né tantomeno procedere ad una rivalutazione del candidato, perché ciò significherebbe oltrepassare il limite della cognizione di legittimità con conseguente sconfinamento nell'ambito del merito amministrativo[40].

---

[37]Sui punti di forza e di debolezza della *peer-review* v. W. GASPARRI, *Valutazione e peer-review. Esperienze a confronto*, in *Diritto pubblico*, 2011, 1, pp. 115 ss.

[38]V. il regolamento per la classificazione delle riviste, approvato con delibera del Consiglio direttivo n. 306 del 21 dicembre 2023.

[39]Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 24 giugno 2025, n. 12350.

[40]Cfr. Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza del 13 giugno 2025, n. 5175. In essa, il massimo organo di giustizia amministrativa ha sottolineato che non si può ritenere che la produzione, in giudizio, delle pubblicazioni del ricorrente possa essere «lo strumento per pretendere dal Giudice amministrativo l'esercizio di un inammissibile sindacato sostitutorio sui giudizi della Commissione di valutazione, espressivi di una discrezionalità tecnica assai ampia», con ciò richiamando «l'insegnamento della giurisprudenza consolidata circa i limiti del sindacato giurisdizionale avente ad oggetto le valutazioni degli organi della p.a. espressione di discrezionalità tecnica, in base al quale: a) detto sindacato è ammesso solo ove tali valutazioni siano affette dai vizi di illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento» (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza del 30 giugno 2023, n. 6416; id., sentenza del 27 ottobre 2022, n. 9263; id., sentenza del 2 febbraio 2022, n.

ISSN 2036-7821

Ovviamente, non è ammessa, da parte delle commissioni, e, per esse, del MUR, l'integrazione della motivazione in corso di giudizio, a mezzo di memorie o di scritti difensivi[41].

Il sindacato del giudice amministrativo, ancorché limitato al profilo della legittimità, è tendenzialmente pieno, penetrante[42] ed effettivo[43], anche se, evidentemente, non sostitutivo[44]. La discrezionalità tecnica detenuta dalla commissione, benché ampia e

---

743; Consiglio di Stato, sezione II, sentenza del 23 febbraio 2021, n. 1568; Consiglio di Stato, sezione V, sentenza del 2 ottobre 2019, n. 6591; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza del 26 luglio 2018, n. 4585; id., sentenza del 12 marzo 2018, n. 1128); «b) sono inammissibili le censure che mirano a sollecitare il giudice affinché eserciti un sindacato di merito e sostitutorio al di fuori dei casi tassativi dell'art. 134 c.p.a., trattandosi di un sindacato non consentito se non entro detti casi» (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza del 14 luglio 2023, n. 6892; Consiglio di Stato, sezione V, sentenza del 3 agosto 2021, n. 5711; Consiglio di Stato, sezione III, sentenza del 9 dicembre 2020, n. 7787; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza del 2 novembre 2017, n. 5060; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza del 25 ottobre 2016, n. 4459).

[41]Se è vero che, secondo una parte della giurisprudenza, il divieto di integrazione della motivazione in sede processuale non ha carattere assoluto, la sola e unica eccezione alla sua applicazione è data dal venire in rilievo di un'attività amministrativa «interamente vincolata», nell'ambito della quale, dunque, «è escluso qualsiasi apprezzamento di natura discrezionale» (cfr., tra le più recenti, Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza del 31 gennaio 2023, n. 1096; Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza del 5 gennaio 2024, n. 212; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza del 27 febbraio 2024, n. 1903; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza del 23 luglio 2024, n. 6620).

Una simile deroga o eccezione non è, peraltro, neppure pacifica, tant'è che, secondo un altro orientamento giurisprudenziale, il difetto motivazionale non sarebbe colmabile o superabile neppure attraverso «il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della L. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto da cosiddetti vizi non invalidanti» (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza del 10 settembre 2018, n. 5984; Consiglio di Stato, sezione III, sentenza del 7 aprile 2014, n. 1629), non potendo la mancanza o inadeguatezza della motivazione essere «in alcun modo assimilati alla mera violazione di norme procedimentali o ai vizi di forma» (cfr. Consiglio di Stato, sezione III, sentenza del 30 aprile 2014, n. 2247). La motivazione non può, quindi, essere «emendata o integrata quasi fosse una formula vuota o una pagina bianca, da una successiva motivazione postuma, prospettata *ad hoc* dall'Amministrazione resistente nel corso del giudizio» (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza del 19 ottobre 2018, n. 5291). In ogni caso – per quello che qui più interessa – è certamente e categoricamente inammissibile la motivazione postuma, in giudizio, del provvedimento impugnato nei casi di esercizio di potere discrezionale (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione V, sentenza del 10 maggio 2022, n. 3632; Consiglio di Stato, sezione V, sentenza del 30 settembre 2024, n. 7856) o non del tutto vincolato (T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenza del 4 ottobre 2022, n. 12571). «A maggior ragione, non è ammissibile l'integrazione in giudizio delle motivazioni espresse a fondamento dei dinieghi di abilitazione scientifica nazionale» (v., per tutte, T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 31 gennaio 2025, n. 2254).

[42]Tanto è che la giurisprudenza, già da tempo, ha affermato che la tutela giurisdizionale, per essere effettiva, in linea generale, non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, teso a riscontrare vizi di manifesta illogicità e incongruenza, ma deve consentire al giudice un controllo intrinseco, attraverso la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e il controllo sull'attendibilità della valutazione compiuta dall'amministrazione. Cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza del 9 aprile 1999, n. 601; Id., sentenza del 13 ottobre 2003, n. 6201; T.A.R. Lazio, Roma, sezione III-*bis*, sentenza del 9 maggio 2019, n. 5795; T.A.R. Lazio, Roma, sezione III, sentenza del 19 marzo 2019, n. 3653.

[43]Cfr., ad esempio, T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 6 giugno 2025, n. 11111; id., sentenza n. 10467 del 2025, *cit.* V. pure Consiglio di Stato, sezione V, sentenza del 24 agosto 2023, n. 7931.

[44]Un eccesso di potere giurisdizionale può registrarsi solo se l'indagine del giudice sia trasmodata, estendendosi al vaglio dell'opportunità o della convenienza dell'atto impugnato, con oggettiva sostituzione della volontà dell'organo giudicante, a quella dell'amministrazione competente in materia. V. Cassazione civile, sezioni unite, sentenza del 5 agosto 1994, n. 7261.

ISSN 2036-7821

connotata da un elevato grado di specializzazione, non è sinonimo di arbitrarietà[45].
Nell'ambito in esame si verte, peraltro, in tipologie di censure riconducibili, per pacifica giurisprudenza, ai limiti di un riscontro estrinseco e le domande di annullamento proposte risultano dirette alla ripetizione del procedimento, con un riesame della posizione del candidato da parte di una commissione in diversa composizione[46]; e non all'ottenimento dell'abilitazione quale effetto della sentenza[47].
Ma, proprio considerando tale ultimo aspetto, si profila il rischio che, una volta annullato il giudizio negativo poiché viziato, la nuova commissione in diversa composizione, nominata dal MUR su ordine del giudice, usando una maggiore cautela, lo possa confermare, articolando in maniera più puntuale e analitica la motivazione, ma pervenendo, comunque, ad una valutazione sostanzialmente e gravemente ingiusta e/o illogica e/o discriminatoria; in tal modo, alimentando un contenzioso che si potrebbe protrarre all'"infinito".
Sicché, per limitare lo strapotere e gli abusi perpetrati, non di rado, dalle commissioni in *subiecta materia* e *de iure condendo*, sarebbe pure prospettabile la soluzione abbastanza drastica di una previsione di legge che rimetta le controversie inerenti agli esami e ai concorsi pubblici alla giurisdizione estesa al merito (art. 134 c.p.a.). Ciò, sebbene una simile conclusione, se non accompagnata da ulteriori garanzie e considerata *sic et simpliciter*, potrebbe rappresentare un pericolo e portare ad un aggravio di lavoro per gli organi giurisdizionali amministrativi e per i loro ausiliari (verificatori, c.t.u., periti, commissari *ad acta*). Il T.A.R. potrebbe diventare una sorta di "commissione di secondo grado" priva delle necessarie competenze.
La questione è, tuttavia, assai complessa.
Vanno considerate, *in primis*, la posizione e la levatura detenute dai commissari per la ASN nell'esprimere valutazioni di tipo specialistico.
Passando da una giurisdizione di (mera) legittimità ad una estesa al merito, il pericolo è quello di rimettere alla autorità giurisdizionale un giudizio che dovrebbe restare "confinato" nell'ambito accademico; mentre, mantenendo inalterata la normativa vigente, il rischio è che la tutela giurisdizionale in materia non risulti piena ed effettiva, vulnerando, in tal modo, il disposto degli artt. 24, 101, 103, 111, 113, Cost. e dell'art. 47 della Carta di Nizza.
Un effetto ulteriore che potrebbe verificarsi, ove si accogliesse la soluzione proposta, è che molti docenti universitari non darebbero la propria disponibilità a far parte delle commissioni anche per evitare di esporsi a domande risarcitorie, sia pur in casi estremi di gravi negligenze.

[45]V. T.A.R. Lombardia, Milano, sezione III, sentenza dell'11 giugno 2003, n. 3083; T.A.R. Puglia, Bari, sezione I, sentenza del 29 agosto 2005, n. 3637.
[46]V., tra decisioni più recenti, T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 10 gennaio 2025, n. 476; id., sentenza n. 10467 del 2025, *cit.*; id., sentenza n. 11111 del 2025, *cit.*; id., sentenza n. 12350 del 2025, *cit.*
[47]Come ha chiarito T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza n. 10467 del 2025, *cit.*

ISSN 2036-7821

Tuttavia, un simile effetto potrebbe essere compensato e/o neutralizzato da previsioni che impongano il pagamento del contributo unificato in misura non irrisoria, ma pari a quanto richiesto per altri giudizi amministrativi (accesso agli atti e ai documenti amministrativi, silenzio-inadempimento, ottemperanza, ecc.), con la prospettiva risarcitoria, anche per lite temeraria *ex* art. 96 c.p.c., oltre che la possibile condanna al pagamento delle spese legali.

Il che sarebbe un forte deterrente per chi volesse proporre ricorsi non supportati da validi motivi. Inoltre, i candidati lesi da giudizi negativi ingiustificati potrebbero conseguire un risarcimento del danno da illegittimo esercizio dell'attività amministrativa solo in presenza di gravi mancanze da parte dei commissari, di difficile verificazione e dimostrazione.

Ne discende che non vi sarebbero, a rigor di logica, conseguenze significative sulle candidature dei docenti universitari chiamati a far parte delle commissioni giudicatrici.

La soluzione illustrata, per poter essere proficua, richiede massima cautela ed imparzialità dei giudici e dei loro ausiliari; al contempo, essa potrebbe avere ripercussioni assai positive, sia nella direzione di una gestione più sana e corretta delle procedure selettive, sia nel senso dell'effettività e della pienezza della tutela giurisdizionale. E ciò, senza discriminare alcuno e senza paralizzare le attività dei T.A.R., agevolando i candidati che fossero risultati effettivamente ed ingiustamente lesi o penalizzati ad ottenere una decisione che consenta loro la realizzazione dell'agognato bene della vita.

Inoltre, una decisione del giudice amministrativo che non si limiti ad annullare il giudizio negativo e ad ordinare all'amministrazione di rinnovare il procedimento e di rivalutare la posizione del candidato, ma che adottasse, di regola a mezzo di un commissario *ad acta*, un nuovo giudizio, sarebbe una conquista. Eviterebbe, infatti, le situazioni paventate in cui la neonominata commissione, limitandosi a formulare motivazioni (apparentemente) più congrue e puntuali rispetto a quelle elaborate dalla precedente, possa pervenire al medesimo risultato di negare, ingiustificatamente, il superamento dell'esame abilitativo o della procedura concorsuale.

Una prospettiva come quella indicata si collocherebbe, nel complesso, in maggiore armonia con i canoni di semplificazione ed economia processuale.©La decisione del T.A.R. che entrasse nel merito, valutando la "giustezza" del giudizio della commissione impugnato (e che non esclude il vaglio di legittimità dello stesso nella medesima sede), comporterebbe che l'organo giudicante debba avvalersi, in ogni caso e a prescindere dalla disciplina dell'esame (o concorso), di ausiliari qualificati, specie verificatori, c.t.u., periti e, per la fase attuativa, di commissari *ad acta*. Trattandosi, come si diceva, di giudizi tecnici di valore, ampiamente discrezionali, si

ISSN 2036-7821

porrebbe una questione non del tutto dissimile da quella sollevata per agli atti delle Autorità amministrative indipendenti.
Dunque, l'elenco degli ausiliari (consultivi ed esecutivi) da cui attingere dovrebbe comprendere, unicamente, soggetti aventi competenze e qualificazioni equipollenti a quelle dei commissari che hanno espresso il giudizio (sfavorevole); altrimenti, paradossalmente, una simile innovazione causerebbe il passaggio "dalla padella nella brace".
Ciò, potrebbe comportare, tuttavia, almeno in alcune evenienze, non pochi problemi attuativi, poiché presuppone la disponibilità di esperti, per lo più di docenti universitari (anche in quiescenza), a far parte dei consulenti del giudice amministrativo e, quindi, ad essere chiamati a rivalutare i giudizi espressi da propri "colleghi". Si verserebbe in una situazione non semplice, specie considerando l'ambiente universitario e le relazioni che, spesso, legano i docenti della stessa disciplina, anche se una evenienza non del tutto difforme si verifica nell'ipotesi in cui i candidati presentino, a supporto e a comprova della validità dei loro lavori scientifici, pareri *pro veritate* elaborati da docenti autorevoli o accreditati.
Ovviamente, nel caso assai più raro di giudizi in cui la commissione abbia valutato l'insussistenza di presupposti, quali requisiti/titoli ecc., pressoché *ictu oculi* in possesso del candidato, ed espresso, contestualmente, giudizi positivi sulle pubblicazioni, il giudice amministrativo[48], già in virtù del disposto degli attuali artt. 31 e 117 c.p.a., potrebbe adottare direttamente il provvedimento favorevole. Si tratterebbe, nella fattispecie, di un atto dal contenuto interamente vincolato, non residuando margini di discrezionalità e non essendo necessario porre in essere ulteriori incombenti istruttori da parte della p.a.

3. Verso il superamento della ASN

Partendo da una concezione piuttosto negativa della ASN conseguente alle diverse esperienze trascorse in oltre dodici anni dall'avvio della prima tornata[49], è stato intrapreso un percorso di approfondimento e di elaborazione, finalizzato ad un intervento di modifica della disciplina vigente.
Tale intervento si è reso, peraltro, necessario, al fine di dare compiuta attuazione alla Riforma 1.5 (Missione 4, Componente 1) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di competenza del MUR.

[48]Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sezione IV-*quater*, sentenza del 31 luglio 2025, n. 15116.

[49]Secondo R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, *cit.*, p. 53, il percorso applicativo della l. n. 240/2010, per quanto concerne il reclutamento e le progressioni di carriera ha marciato, «nel bene o nel male, venendo ricondotto principalmente ad un doppio gradino (le due fasce) con due principali canali di accesso. Esso va ora guardato più da vicino, aggiornandolo via via alle vicende emendative ed al contenzioso insorto in ordine all'interpretazione di numerose disposizioni della richiamata legge, potendosi allora scorgere una serie di criticità ed anomalie».

ISSN 2036-7821

Sicché, è stata approvata, in data 19 maggio 2025, dal Consiglio dei Ministri, una bozza di articolato, poi divenuto d.d.l. A.S. n. 1518, intitolato: "Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario", attualmente all'esame del Parlamento, che costituisce la risultante di una sintesi di quanto emerso e suggerito dal gruppo di lavoro all'uopo costituito[50].

Ed invero, pur foriere di molte criticità, le procedure per la ASN, con la previsione delle mediane o valori-soglia e, quindi, del necessario possesso di un numero minimo di monografie e, soprattutto, di un numero minimo di contributi in riviste di classe A per potervi partecipare, con il sorteggio ministeriale delle commissioni, da effettuarsi sulla base di apposite candidature, ecc., hanno contribuito ad incrementare la qualità della ricerca, limitando il peso degli interessi universitari locali e riducendo la dipendenza dei giovani ricercatori dai poteri accademici[51].

Tuttavia, il sistema della ASN, per quanto anzidetto, si è rivelato fragile nella pratica, sicché si è pervenuti alla conclusione che non possa essere mantenuto.

Ebbene, secondo il d.d.l. n. 1518[52], che interverrebbe sul testo degli artt. 16, 18 e 24 della l. n. 240/2010, i requisiti, i titoli e le pubblicazioni dei candidati, che costituiscono ora condizioni necessarie per poter ottenere una valutazione di idoneità all'immissione nei ruoli di docente universitario (di prima o seconda fascia) e che vengono dichiarati e/o attestati dall'interessato e – almeno in relazione alle pubblicazioni da sottoporre a valutazione e al vaglio per il superamento delle mediane – allegati alla domanda in formato PDF, verrebbero sostituiti da un CV. Quest'ultimo, redatto in formato internazionale, andrebbe caricato su una piattaforma messa a disposizione dal MUR, rivestendo la forma di autocertificazione, ai sensi e per gli effetti del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

Se ne ricava, in teoria, un sistema estremamente più snello, nell'ambito del quale i requisiti (minimi) di produttività e qualificazione scientifica verrebbero mantenuti come condivisi a livello nazionale e aggiornati ad intervalli temporali predefiniti, e la cui proposta di identificazione, per ciascun gruppo scientifico-disciplinare[53] e per ciascuna fascia di docenza, sarebbe demandata ad un decreto del MUR, da adottarsi su proposta all'ANVUR, sentito il Consiglio Universitario Nazionale (CUN).

---

[50]Cfr. *supra* nt. 4.

[51]V. Società italiana di economia, *Un pericoloso ritorno al passato nei concorsi universitari*, *cit.*

[52]Sulle finalità che si propone di realizzare il Governo con il d.d.l. n. 1518, cfr. la *Relazione illustrativa* al medesimo articolato.

[53]Con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca del 2 maggio 2024, n. 639, si è provveduto ad individuare i nuovi Gruppi scientifico-disciplinari [per un totale di n. 190, che hanno sostituito, sia nell'inquadramento, sia per i compiti dei docenti che nei piani di studio, i Settori scientifico-disciplinari (SSD) e i Settori Concorsuali (SC)]. I Gruppi scientifico-disciplinari costituiscono una prerogativa necessaria per l'inquadramento dei professori di prima e seconda fascia e dei ricercatori e sono utilizzati per l'adempimento degli obblighi didattici da parte degli stessi. Trattasi di un'operazione di semplificazione per far sì che ciascun gruppo scientifico-disciplinare possa contenere uno o più settori scientifico-disciplinari afferenti allo stesso, alla luce delle declaratorie indicate nel decreto sopra menzionato.

ISSN 2036-7821

Ma tale sistema, benché più semplice e celere, è cosa ben diversa dalla ASN.
Quella che dal 2012 a tutt'oggi ha integrato una procedura di valutazione quali-quantitativa dei candidati, al termine della quale si ottiene un "certificato di abilitazione", sarebbe sostituita da una "ricevuta-attestazione" di avvenuto caricamento telematico, finalizzata a soddisfare una "mera condizione di ammissibilità" per la partecipazione ai concorsi indetti dalle singole università.
Il sistema è sicuramente discutibile, per alcuni versi, ma comporterebbe, come aspetto positivo, il rispetto e, forse, il rafforzamento dei canoni di trasparenza e pubblicità che una modalità del genere, tramite la piattaforma telematica, garantirebbe o, quantomeno, dovrebbe assicurare. Ciò, in quanto il possesso dei titoli, dei requisiti e delle pubblicazioni di ciascun candidato dovrebbe restare ampiamente pubblicizzato *online*. Verrebbe meno, invece, come naturale e ovvia conseguenza, la pubblicità (generalizzata) della valutazione nel merito delle pubblicazioni e del *curriculum* di ciascun candidato.
Ma (pure) il meccanismo in questione presenta molteplici limiti.
Una prima nota dolente è che le autocertificazioni, da quanto si deduce dal d.d.l. n. 1518, non sarebbero sottoposte ad alcun controllo o vaglio preventivo, neppure formale, da parte di chicchessia. Solo in seguito alla presentazione della domanda di partecipazione ovvero all'espletamento della procedura selettiva a livello locale, l'università interessata verificherebbe le autodichiarazioni, quando ormai potrebbe essere "troppo tardi", nel senso che, in presenza di presupposti non perfettamente in linea o parzialmente difformi da quelli richiesti dalla normativa, che fossero stati autocertificati, potrebbe essere necessario ripetere il concorso o intervenire in autotutela, con le relative conseguenze, anche in ordine a possibili ed, anzi probabili, contenziosi.
Al di là di casi estremi di presenza di elementi di falsità o mendacia, aventi carattere doloso, sanzionabili (pure) penalmente, sarebbe quantomai opportuno che la piattaforma del MUR fosse dotata di sistemi informatici o applicativi che escludessero i candidati non in possesso, neppure sulla carta, dei requisiti minimi di produttività e qualificazione scientifica ed, eventualmente, anche didattici. Ma, allo stato attuale, non vi sono previsioni in tal senso nel testo nel d.d.l. che si limita a rinviare ad un decreto del MUR la definizione (anche) delle modalità mediante le quali saranno effettuate le dichiarazioni.
È, dunque, prevedibile il pullulare di autocertificazioni attestanti il possesso di titoli discutibili o che soddisfino, solo potenzialmente, i criteri individuati a livello normativo nazionale che produrranno l'effetto di aumentare a dismisura la platea dei possibili aspiranti alla cattedra e, quindi, di aggravare enormemente i lavori delle commissioni di concorso.
Forse la soluzione ipotizzata del ricorso a particolari applicativi e/o all'intelligenza

ISSN 2036-7821

artificiale per verificare preventivamente il possesso dei requisiti dei candidati sarebbe la più idonea e la più vantaggiosa, comportando un minor margine di errore e un notevole risparmio di risorse, economiche e personali, da parte del MUR.

Resta ferma la previsione che i candidati dovranno possedere alcuni requisiti per l'ingresso nei ruoli universitari che sarebbero, presumibilmente, propedeutici per ottenere validamente una iscrizione alla piattaforma. In tal senso il d.d.l. n. 1518 prescrive che, nella fissazione dei requisiti da parte del decreto del MUR, sono tenuti, comunque, in considerazione:

"a) l'organizzazione o la partecipazione come relatore a convegni di carattere scientifico in Italia o all'estero;

b) la formale attribuzione di incarichi di insegnamento o di ricerca presso qualificati atenei e istituti di ricerca esteri o sovranazionali;

c) il raggiungimento degli indicatori minimi di quantità, continuità e distribuzione temporale dei prodotti della ricerca, definiti tenendo conto delle caratteristiche di ciascun gruppo scientifico-disciplinare, in diversa misura per la prima e per la seconda fascia, nonché della rilevanza nazionale e internazionale dei prodotti medesimi;

d) la partecipazione a progetti di ricerca di base e applicata, sulla base di bandi competitivi nazionali, europei e internazionali;

e) il conseguimento di premi riconosciuti come rilevanti nel gruppo scientifico-disciplinare di riferimento, inclusa l'affiliazione ad accademie di riconosciuto prestigio nel settore;

f) ove le specifiche caratteristiche del settore scientifico lo richiedano, i risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese (spin off), sviluppo, impiego e commercializzazione di brevetti".

Dunque, il riformatore, ricalcando in parte quanto previsto dall'all. A al D.M. n. 120/2016, ha individuato, direttamente, una serie di requisiti/titoli che devono essere necessariamente considerati dall'emanando decreto ministeriale, a cui si accennava, e, di conseguenza, dai bandi dei vari atenei e dalle commissioni giudicatrici.

Il decreto del MUR avrebbe la funzione di dettagliare il contenuto, per ciascun gruppo scientifico-disciplinare e per ognuna delle due fasce di docenza, e delimitare, quindi, l'ambito entro il quale ogni università sarà chiamata a svolgere le valutazioni mediante le commissioni giudicatrici.

Sarebbe, allora, importante comprendere le misure di attuazione della suddetta norma del d.d.l. n. 1518, correlate, a loro volta, alla chiave di lettura di tale disposizione che porterebbe a diverse conclusioni.

Allo stato attuale, resta incerto il numero minimo dei requisiti di legge che deve possedere il candidato. Forse, sarebbe opportuna una prescrizione che, in linea con quanto previsto per la ASN, stabilisca una lista "chiusa" e ampia di requisiti,

ISSN 2036-7821

lasciando alle diverse commissioni, preliminarmente, nel verbale di insediamento o della prima riunione, la facoltà di individuare, all'interno di questa, anche solo alcuni di essi, fino ad una soglia minima, tenendo conto delle peculiarità della disciplina concorsuale.

Ma, se la lettura della norma fosse diversa e il decreto del MUR lasciasse una discrezionalità abbastanza ampia agli atenei e alle commissioni giudicatrici, esso potrebbe pure dettagliare i contenuti e definire l'ambito in cui le stesse commissioni debbano svolgere le valutazioni, ma non impedire alle università di estendere l'elenco dei requisiti. In tal senso, le singole università e le varie commissioni potrebbero arrivare ad includere o a considerare requisiti di modesta rilevanza o, comunque, poco significativi, i quali potrebbero concorrere "alla pari", ovvero "promiscuamente", con quelli individuati, in via immediata, dal legislatore. Il che vanificherebbe, in buona parte, la *ratio legis*.

Sul punto, sarebbe necessaria una maggiore chiarezza della formulazione legislativa.

4. Il ritorno ai concorsi locali

L'introduzione della ASN è stata dettata, soprattutto, dall'esigenza di porre rimedio alle "patologie" della disciplina precedente di cui alla legge 3 luglio 1998, n. 210, contenente: "Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo", c.d. legge Berlinguer.

Tale disciplina era esclusivamente basata sul sistema del concorso gestito in sede locale ed era stata criticata proprio per avere favorito un eccesso di "localismo"[54], assicurando una solida *pole position* al candidato interno alla facoltà che bandiva il concorso, indipendentemente dai suoi effettivi meriti. Sicché, nelle intenzioni del legislatore del 2010, la ASN avrebbe consentito, da un lato, di garantire la qualità[55] (minima) della produzione scientifica dei candidati; dall'altro, mediante la selezione decentrata, di tenere conto delle peculiari esigenze e delle variegate missioni delle singole università.

Ebbene, un aspetto problematico considerato cruciale è che il d.d.l. in commento, con norme non del tutto chiare e, talora, con formulazioni ambigue, reintrodurrebbe, per le procedure di reclutamento del personale accademico, meccanismi unicamente locali.

---

[54]Cfr. G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 2, p. 202. Cfr. anche S. QUINTILI, *cit.*, pp. 202 ss.

[55]Rileva C. PINELLI, *cit.*, pp. 585 s., come «La standardizzazione generalizzata e preventiva dei criteri di valutazione è un pericolo mortale per la ricerca, un condizionamento ancora più grave dell'ingerenza politica. Da questa, in quanto riconoscibile, ci si può variamente difendere. Ma incasellare la valutazione dentro gabbiette di giudizi preconfezionati con scelte limitate a mere oscillazioni percentuali significa insinuare dentro la comunità scientifica il germe dell'autodissoluzione. Allora, l'incentivo a uniformarsi agli standard diventa una tentazione irresistibile, prevalente su ogni aspirazione a dire qualcosa di innovativo se non di originale».

ISSN 2036-7821

L'intento dichiarato dal Governo sarebbe quello di definire, per legge, le linee guida relativamente ai requisiti generali di accesso ai fini della partecipazione alle procedure di chiamata, onde garantire un'applicazione uniforme e trasparente delle singole procedure a livello locale, fornendo una cornice normativa generale in relazione alle regole e ai criteri da adottare da parte delle singole commissioni locali nell'ambito delle procedure di reclutamento. La finalità sarebbe quella di superare i picchi più marcati di disomogeneità a livello dei singoli atenei, fonte di numerosi contenziosi, e, al tempo stesso, di garantire che l'accesso effettivo al ruolo avvenga ovunque con requisiti minimali condivisi e rafforzati mediante l'obbligo del colloquio sui titoli da parte dei candidati.
Le commissioni di concorso sarebbero composte, in base al d.d.l. n. 1518, in netta prevalenza da membri esterni, ma sussisterebbe, comunque, un membro interno.
Nel testo del d.d.l. si richiede "il possesso dei requisiti per le funzioni di professore di prima fascia" da parte di tutti i commissari, e l'afferenza al medesimo settore scientifico-disciplinare oggetto della procedura.
Inoltre, vengono definiti alcuni principi, finora rimessi all'autonomia del singolo ateneo, relativi alla provenienza interna o esterna all'università che ha indetto la procedura e alla promozione dell'equilibrio di genere, nonché principi di imparzialità, trasparenza e rotazione.
Al dichiarato fine di rafforzare il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità, il d.d.l. prevede, in particolare, che la commissione giudicatrice sarà formata da cinque componenti, di cui almeno quattro esterni all'università che ha indetto la procedura, individuati, dalla stessa, previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale, afferenti al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso, e almeno un componente interno all'università che ha indetto la procedura, afferente al settore scientifico-disciplinare di cui al bando di concorso.
La norma non è chiara.
Sembra emergere una vistosa incongruenza. Come può esservi almeno un componente/membro interno e almeno quattro esterni, se la commissione deve essere costituita (inderogabilmente e nel complesso) da cinque componenti?
Una simile prospettiva avvalorerebbe una commissione formata da "non meno" di cinque componenti, che, però, la legge non prevede. Sembra, quindi, trattarsi di una formulazione infelice che potrebbe determinare difficoltà interpretative o attuative e/o aggravi per la finanza pubblica.
Forse la norma che prevede il numero di cinque componenti si ritiene derogabile dalle università, alla luce di una interpretazione logico-sistematica. Il che, tuttavia, potrebbe portare alla istituzione di commissioni con più di cinque componenti, di cui, peraltro, vi potrebbe essere più di uno interno alla università che ha avviato la procedura concorsuale. La qual cosa appare eccessiva e, comunque, potrebbe

ISSN 2036-7821

incrementare l'influenza e il condizionamento dell'università che ha indetto il concorso sugli esiti della procedura.

Mentre, nell'ambito della ASN, tutti i commissari devono detenere, necessariamente, la "qualifica" di professori ordinari, con la prevista riforma, essi dovrebbero appartenere "almeno" alla stessa fascia oggetto del procedimento e, comunque, essere in possesso, al momento della nomina, dei requisiti previsti "per le funzioni di professore di prima fascia". Per le procedure relative alle chiamate dei professori di seconda fascia, almeno tre componenti andrebbero individuati tra i professori di prima fascia.

La disposizione è formulata in modo ambiguo e ciò pone dei problemi.

Sembra desumersi da essa che per le procedure di chiamata dei professori ordinari potrebbero far parte della commissione alcuni professori (semplicemente) abilitati all'esercizio delle funzioni di professori di prima fascia e altri, tra cui il membro interno, ordinari.

In quelle relative alle procedure di professori associati, potrebbero esservi anche due commissari esterni, professori associati abilitati all'esercizio delle funzioni di prima fascia, mentre, altri, tra cui il membro interno, potrebbero essere professori di prima fascia.

Il che non appare, per nulla, la soluzione più confacente al caso.

Una simile prospettiva potrebbe creare una situazione di debolezza dei commissari meramente abilitati alla prima fascia rispetto al candidato "più meritevole" vincitore della procedura ed, eventualmente, rispetto al membro interno; al tempo stesso, potrebbe determinare una posizione di maggior forza di quest'ultimo nei confronti degli altri commissari, specie se esso rivestisse anche il ruolo di presidente della commissione.

I componenti esterni sarebbero sorteggiati. Sicché, per ogni concorso, i docenti interessati a far parte di una specifica commissione dovranno candidarsi per essere sorteggiati dalla medesima università che lo ha bandito. In questo modo, si presta il fianco alla possibilità di formare commissioni composte da docenti con i legami più stretti con l'ateneo che bandisce il concorso, innescando un meccanismo che può mettere in secondo piano il riconoscimento della qualità della ricerca[56].

La previsione in rilievo non pare pienamente in linea con i principi di legalità, imparzialità e buon andamento, soprattutto perché un sorteggio, effettuato all'interno, potrebbe essere anche, direttamente o indirettamente, "pilotato" (pure) alla luce del principio del *do ut des*.

Sicuramente, più conforme ai predetti principi costituzionali, sarebbe una disposizione che stabilisse la tenuta, presso il MUR, di un elenco nazionale di docenti di prima fascia disponibili per qualsiasi concorso, aventi determinati requisiti, da

[56]Cfr. Società italiana di economia, *Un pericoloso ritorno al passato nei concorsi universitari*, *cit.*

ISSN 2036-7821

aggiornare periodicamente, sempre a cura dello stesso ministero.
In questa ottica, le singole università, nella prospettiva dello svolgimento di un dato concorso, avrebbero l'onere di inoltrare una apposita richiesta al predetto dicastero affinché esso indichi, secondo determinati e prestabiliti criteri, i nominativi dei componenti esterni. Ciò, ferma restando la necessità che i componenti sorteggiati o avviati dal MUR e il membro interno rilascino una dichiarazione di essere imparziali e di non incorrere in alcuna delle cause di incompatibilità richiamate, sia pur ad altri fini, dall'art. 51 c.p.c., e di non versare in altre situazioni che possano compromettere l'equilibrato esercizio della relativa funzione[57]; dichiarazione che li impegni, quindi, ad esercitare l'attività valutativa con la massima autonomia, serietà e obiettività.
Andrebbero meglio definiti, comunque, gli spazi da riservare alla fonte statale, anche regolamentare, e quelli da ascrivere ai singoli atenei, tenendo conto che la legge statale è l'unica legittimata ad incidere sugli assetti e sulle attività "fondamentali" delle università, stante la riserva di legge ordinaria e relativa, sancita dall'art. 33, comma 6, Cost.[58], letto in connessione con l'art. 97, comma 2, Cost.

---

[57]Cfr. l'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1172, e l'art. 1 della legge 20 maggio 2016, n. 76.

[58]A riguardo, la Corte costituzionale aveva coniato la nozione innovativa – poi abbandonata – di riserva "aperta", nella sentenza del 27 novembre 1998, n. 383, annotata da A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 3332. Cfr., pure, R. NIRO, *Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?*, *ivi*, 1999, 1235.

La Consulta (sentenza n. 383 del 1998, *cit.*) ha precisato come «sotto l'aspetto dei rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, nulla nella Costituzione esclude l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, quando – come nella specie – si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative. In sintesi, la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle università».

Sul tema dell'autonomia universitaria v., in dottrina, tra gli altri, M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 2, pp. 740 ss.; S. CASSESE, A. MURA, *Art. 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione - Rapporti etico-sociali*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1976, pp. 210 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, 4, pp. 757 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, *ivi*, 1980, 2, pp. 229 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle Università e delle Accademie nella Costituzione italiana*, *ivi*, 1981, 2, pp. 267 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Cedam, Padova, 1990, pp. 89 ss.; AA.VV., *L'autonomia universitaria, Atti del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Bologna, 25-26 novembre 1988)*, Cedam, Padova, 1990; G. SILVESTRI, *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria*, Crui, Roma, 2002; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 2-3, pp. 263 ss.; A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, *cit.*, *passim*; B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Osservatorio AIC*, 2021, 6, pp. 6 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatoriosullefonti*, 2022, 1, pp. 157 ss.

ISSN 2036-7821

Il d.d.l. n. 1518 prevede che le università debbano determinare, nei bandi, il numero di pubblicazioni da sottoporre a valutazione (da un minimo di 10 ad un massimo di 15). Ciò si pone in analogia con quanto stabilito per i concorsi per ricercatori a tempo determinato di tipo A e di tipo B (RTDA e RTDB).

A differenza di quanto avviene nell'ambito della ASN, laddove è la fonte statale secondaria a prescrivere, per tutte le università, per ogni settore concorsuale (SC) e distintamente per la prima e per la seconda fascia, il numero massimo di pubblicazioni da sottoporre alla valutazione, ora sarebbe la legge a fissare un *range* entro il quale le singole università possono decidere. Ciò sempre, evidentemente, nel rispetto dei principi di logicità, proporzionalità e adeguatezza, tenendo conto delle fasce di docenza, nonché delle diverse discipline.

Questa norma potrebbe ritenersi in contrasto con l'impianto della riforma di fissare regole generali uniformi a livello nazionale e svilire, se non coordinata con altre disposizioni, la funzione dell'autodichiarazione da caricare sulla piattaforma del MUR, la quale dovrebbe attestare gli *standard* di produttività e la qualificazione che dovrebbero possedere tutti i candidati.

La prova di concorso prevedrebbe necessariamente la discussione orale dei contenuti delle pubblicazioni e delle esperienze didattiche; e tale previsione appare congruente con le finalità del meccanismo selettivo basato su titoli già acquisiti.

In effetti, gli aspiranti docenti universitari, a differenza di altre categorie di dipendenti che sostengono vere e proprie prove (scritte, orali ecc.), non devono dimostrare tanto la (propria) conoscenza della materia[59], che è insita nei titoli e nelle pubblicazioni, ma comprovare un'attitudine trascendente da essa, consistente nella capacità di analisi critica, nell'originalità, nell'accuratezza, nell'apporto concreto dato alla comunità degli studiosi.

Ulteriori prove obbligatorie, quali la tenuta di una vera e propria lezione, si sarebbero poste in contrasto con la finalità di semplificare e accelerare le procedure

---

Sulla riserva di legge fissata dall'art. 33, comma 6, Cost., in dottrina v., tra gli altri, F. MODUGNO, *cit.*, pp. 757 ss.; R. BALDUZZI, *cit.*, pp. 264 ss.; B. CARAVITA, *cit.*, pp. 35-37.

[59]Di diverso avviso R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"?*, *cit.*, pp. 19 s. Per questa Autrice, un «esempio paradossale della fallacia in termini "meritocratici" dei processi di valutazione voluti dal legislatore italiano è poi evidente nelle procedure di reclutamento e di progressione di carriera. Non sono più previste prove concorsuali scritte né orali, per cui, stante l'incipiente abolizione della prova scritta in molti atenei nell'esame di ammissione al dottorato di ricerca, dopo la discussione finale del dottorato, si può arrivare fino al posto da professore ordinario senza mai essere sottoposti ad un "esame" – tramite prova scritta o orale – circa le proprie conoscenze e capacità. L'introduzione di un'abilitazione nazionale rimane poi un'arma spuntata se, lasciando ai regolamenti di ateneo la disciplina delle chiamate, si riportano in sede locale (con le conseguenze viste negli anni, e spesso finite in indagini penali e titoli di giornale pesantemente nocivi per tutto il sistema universitario) le scelte sul reclutamento, disancorandole da qualsiasi parametro legislativo. In definitiva, molta confusione c'è oggi nel sistema universitario e un po' di ordine andrebbe al più presto fatto. Dove ci dovrebbe essere autonomia c'è accentramento, e dove il principio di legalità richiederebbe una chiara disciplina statale, come per lo stato giuridico dei docenti, si lascia carta bianca ai regolamenti d'ateneo».

ISSN 2036-7821

di reclutamento.
Del resto, poiché vi sarebbe la valutazione dei titoli didattici e la discussione orale delle esperienze didattiche dei candidati, una dimostrazione delle abilità a tenere lezioni viene, in qualche modo e pur in maniera indiretta, comunque, verificata dalla commissione. Inoltre, il d.d.l. prevede che possa essere richiesto al candidato di tenere un seminario pubblico alla presenza della commissione.
Secondo il d.d.l. in esame, la commissione giudicatrice, alla fine della procedura, indica "Il candidato più meritevole".
Tale previsione è dettata dall'esigenza di escludere che essa possa limitarsi a indicare "rose" di candidati idonei, lasciando poi la discrezionalità ai dipartimenti in sede di proposta di chiamata[60].
Ma, se trattasi di un vero e proprio concorso, la graduatoria finale di merito dovrebbe prevedere un numero di vincitori non superiore ai posti banditi, ed eventuali idonei in numero indefinito ed in un certo ordine di merito inderogabile. Ciò, sembra ovvio, in base ai principi generali, ed insito nella natura concorsuale-comparativa, e non di esame abilitante o di idoneità, detenuta, per l'appunto, da tale modalità selettiva.
Appare, comunque, necessaria l'adozione di giuste misure per bilanciare i diritti di quanti, precari da anni e realmente meritevoli di ottenere un inquadramento stabile, restano in tale situazione a tempo indeterminato e, contestualmente, per inibire gli atenei a programmare percorsi privilegiati per strutturare i precari interni "a tutti i costi", anche a discapito di coloro che, in possesso di una elevata qualificazione scientifica e di esperienza didattica, non intrattengono, in un dato periodo, rapporti di dipendenza o collaborazione con le università.
In altre parole, il legislatore dovrebbe preoccuparsi di fare in modo che i concorsi siano superati dai migliori, *tout court*, senza sconti per gli interni e senza preclusioni o penalizzazioni per gli esterni.
Al più, come nel pubblico impiego, si potrebbe prevedere la facoltà, in casi peculiari, normativamente circoscritti e motivati, di bandire concorsi con una riserva di posti limitata in favore degli interni[61]; subordinandone il superamento, ovvero il conseguimento dell'idoneità, al raggiungimento di un punteggio superiore ad una certa soglia.
Al riguardo, è stato sottolineato[62] che la riforma dei concorsi sarebbe introdotta senza alcuna definizione delle dimensioni del reclutamento che è necessario per il sistema universitario. Oggi una percentuale consistente del personale di ricerca è in posizioni

[60]La problematica è emersa alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza del 25 ottobre 2024, n. 8516, relativamente alle chiamate dei ricercatori, in cui è stata censurata la disciplina d'ateneo che consentiva la rimessione alla decisione del dipartimento, anche nel senso di sovvertire la graduatoria di merito definita dalla commissione giudicatrice.
[61]Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 24 luglio 2020, n. 165.
[62]V. Società italiana di economia, *Un pericoloso ritorno al passato nei concorsi universitari*, *cit.*

ISSN 2036-7821

di precarietà. In questo contesto, il problema non sarebbe moltiplicare le figure nelle fasi di carriera iniziali, come ha fatto la legge sugli incarichi, ma offrire prospettive di avanzamento agli attuali assegnisti di ricerca e RTDA verso la posizione di ricercatore *tenure track* (RTT) e riprendere il piano di reclutamento di professori associati. In tale prospettiva, il d.d.l. n. 1518 rappresenterebbe un intervento di particolare gravità, che potrebbe avere conseguenze negative di lungo periodo, frammentando il sistema universitario del Paese, peggiorando la qualità della ricerca e il ruolo dell'università italiana. Sarebbe importante che il mondo dell'università, della ricerca, della scienza e della cultura prendesse una posizione critica verso un ritorno al passato di questo tipo e chieda al Parlamento e al Governo di modificare profondamente l'orientamento della riforma dei concorsi universitari[63].

A parere di chi scrive, non può ignorarsi che la carriera universitaria è, per sua natura, un ambito in cui domina il principio di concorrenza e, quindi, risultano, in qualche modo, recessivi i criteri-principi di certezza del diritto, di prevedibilità delle conseguenze giuridiche e di legittimo affidamento. I soggetti che vi aspirino dovrebbero essere consapevoli, *ex ante*, di dover meritare di salire in cattedra; e ciò comporta quantomeno un'alea consistente.

È logico che chi è interno al mondo accademico è avvantaggiato dal poter sfruttare i titoli, l'esperienza e le abilità conseguiti e dalla circostanza di essere inserito in una struttura universitaria sotto la guida dei docenti; ma non andrebbe favorito o preferito ad altri solo perché ha un rapporto personale e diretto con essi.

Quanti facciano ricerca all'esterno e raggiungano determinati ed elevati *standard* di qualità, quantità, continuità nella produzione scientifica, ancorché abbiano optato, preliminarmente o occasionalmente, per altre soluzioni lavorative al di fuori dei dipartimenti, vanno sempre posti in condizione di inserirsi, senza preclusioni di diritto e/o di fatto.

Diversamente, potrebbe essere vulnerata una serie di diritti, specie quelli tutelati o sottesi agli artt. 1, 2, 3, 4, 35, 36, 51 e 97, Cost., a che qualunque soggetto possa mirare a cambiare attività lavorativa e ottenere un lavoro ritenuto migliorativo e più congeniale alle proprie attitudini, capacità ed aspirazioni, e a che, al tempo stesso, le

[63]La Società italiana di economia ha già preso posizione con il documento: *Un ritorno al passato per l'Università. Le misure del governo sulle nuove figure per i giovani ricercatori e sul passaggio a concorsi universitari locali*, pubblicato in *Scienzainrete* il 28 maggio 2025. In precedenza, la Rete delle Società Scientifiche aveva elaborato il documento: *I rischi di ridimensionamento dell'università e della ricerca: una lettera delle società scientifiche!*, sottoscritto da oltre 130 Società Scientifiche e pubblicato in *Scienzainrete* il 10 ottobre 2024, che sottolineava: «È necessario che le nuove regole e le risorse per il reclutamento consentano di rinnovare il personale docente di ruolo e ridurre le condizioni di precariato. Sul piano della qualità della ricerca – un tema su cui si è molto insistito negli ultimi anni, anche con l'introduzione dall'Abilitazione scientifica nazionale (ASN) – ci sono preoccupanti segnali di ritorno indietro […]. È necessario che chi insegna all'università sia scelto attraverso adeguati meccanismi di verifica delle competenze. Ulteriori preoccupazioni sul piano della qualità della formazione superiore provengono dall'espansione delle università telematiche private».

ISSN 2036-7821

università eroghino servizi della maggiore qualità possibile in favore di studiosi e studenti (artt. 9, 33, 34 e 97, Cost.).
Del resto, come in altri ambiti, una sana competizione tra studiosi indurrebbe gli stessi a profondere un maggiore impegno[64] e arricchirebbe il loro patrimonio scientifico, innalzando la qualità dei contributi. Mentre, simili effetti sarebbero del tutto mortificati, a mio avviso, dal riconoscimento di aspettative fortemente tutelate, ovvero, peggio, da diritti quesiti, *sub specie*, diritti ad una "stabilizzazione"[65].
Certo, anche ai soggetti precari, se, in qualche modo, titolari di un contratto o di un rapporto a tempo definito (ricercatori a tempo determinato, dottori di ricerca, assegnisti di ricerca, contrattisti, ecc.), conseguito a seguito di un concorso o di una selezione *ex* art. 97, comma 4, Cost., e ove proficuamente attivi e produttivi, devono essere riconosciuti i relativi meriti e tutto quanto di loro spettanza, trattandosi di soggetti che svolgono una attività lavorativa che si innesta nelle previsioni di cui agli artt. 35 e 36 Cost.
Se ne potrebbe dedurre, quindi, che la situazione prospettata di concorsi con possibilità di riserve di posti, a determinate condizioni ed entro certi limiti, in favore degli interni possa essere un valido compromesso.
Un tema cruciale, ma differente, e a mio avviso serio, che la riforma porrebbe alla ribalta attiene alla disparità di trattamento tra chi tenta di accedere, tramite concorso locale, presso atenei con scarse risorse finanziarie, rispetto a chi effettua una simile prova presso quelli maggiormente premiati dai criteri di finanziamento. A riguardo, il d.d.l. n. 1518 contiene disposizioni che, quantomeno indirettamente, interessano tale profilo e di cui si tratterà nel paragrafo seguente.

5. I meccanismi a presidio del nuovo sistema

Il sistema di reclutamento illustrato, per poter funzionare efficacemente, dovrebbe implicare l'accentuazione rilevante dei meccanismi incentivanti/disincentivanti. Ciò, negli intenti del riformatore, avverrebbe, anche e soprattutto, con la previsione di un

[64]In relazione ai precari, osserva A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, *cit.*, p. 11, che «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».

[65]V., però, la *Carta europea dei ricercatori*, adottata con Raccomandazione della Commissione dell'11 marzo 2005, la quale prevede che «I datori di lavoro e/o i finanziatori dovrebbero garantire che le prestazioni dei ricercatori non risentano dell'instabilità dei contratti di lavoro e dovrebbero, pertanto, impegnarsi nella misura del possibile a migliorare la stabilità delle condizioni di lavoro dei ricercatori, attuando e rispettando le condizioni stabilite nella direttiva 1999/70/CE del Consiglio». In dottrina cfr. R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, *cit.*, p. 49 e pp. 66 s.

ISSN 2036-7821

riparto più razionale della quota premiale del fondo per il finanziamento ordinario (FFO)[66] e, in particolare, con l'aggiunta di un'ulteriore "voce".

Invero, le politiche di reclutamento incidono, da anni, sulla determinazione del finanziamento degli atenei, avendo un peso tra gli indicatori che concorrono a determinare il fondo di finanziamento ordinario delle università in misura non trascurabile, la valutazione della qualità delle pubblicazioni del personale reclutato o con progressione di carriera nel periodo di riferimento, oltre al peso, in termini di punti organico, del personale reclutato.

Il d.d.l. n. 1518 prevede, con modalità tutte da definire, una valutazione da espletarsi "dopo due anni dalla presa di servizio e con cadenza triennale per la durata del rapporto di lavoro, dei vincitori […] ai fini del computo delle assegnazioni del fondo per il finanziamento ordinario".

Nonostante il mezzo individuato, ossia l'incremento del FFO, sia molto pertinente ed, almeno astrattamente, efficace, resta difficile immaginare come tale prospettiva di valutazione – che finirebbe per riguardare tutti i professori neoassunti e che andrebbe ad aggiungersi alla valutazione della qualità della ricerca (VQR)[67] – possa scoraggiare, in maniera significativa, scelte che privilegino logiche localistiche, anziché la qualità della ricerca[68].

Il d.d.l. n. 1518 non interviene e non specifica l'entità e le modalità degli stanziamenti, ma prescrive valutazioni, effettive e periodiche, sulla qualità, sulla produttività e sullo svolgimento della didattica e sull'attività di ricerca dei docenti

[66]Cfr. G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed* accountability *nel Governo dell'Università*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013.

[67]Sul tema cfr. E. GRAGNOLI, *La mancata valutazione della ricerca scientifica dei professori universitari*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2013, 2, pp. 129 ss.; G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, *cit.*, pp. 422 ss.; E. BALLETTI, *La classificazione delle riviste e le altre sedi editoriali in relazione alle procedure di abilitazione scientifica nazionale*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, 3-4, pp. 399 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Valutazione della ricerca, valutazione delle riviste e cooptazione universitaria*, in *Federalismi*, 2017, 4, pp. 1 ss.; G. VESPERINI, *L'Anvur nella "governance" del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 4, pp. 431 ss.; A. SANDULLI, *La classificazione delle riviste scientifiche e la revisione tra dispari*, *ivi*, pp. 436 ss.; G. COLOMBINI, *L'università e il cacciatore con il fucile spianato*, in *Diritto e società*, 2018, 1, pp. 71 ss.; E. FURIOSI, *La valutazione della qualità della ricerca (VQR) al vaglio del giudice amministrativo*, in *Il Foro amministrativo*, 2018, 6, pp. 1087 ss.; P. SERAFINO, *La valutazione dell'Assicurazione della qualità nell'università italiana. Dal processo di Bologna al sistema AVA*, in *Amministrativ@mente*, 2018, 1-2, pp. 3 ss.; ID., *L'Assicurazione della qualità nel sistema universitario italiano: risvolti applicativi*, *ivi*, 7-8, pp. 3 ss.; E. FURIOSI, *Il sistema reputazionale nelle Università: la Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR)*, *cit.*, pp. 463 ss.; B. RABAI, *C'era una volta il carattere libero ed indipendente del sapere accademico*, in *Nuove Autonomie*, 2020, 1, pp. 203 ss.; C. DE FIORES, *Per una critica della valutazione. Il sistema universitario tra autonomia finanziaria e retorica del merito*, in *Democrazia e diritto*, 2022, 3, pp. 13 ss.; E. ROSSI, *Prime considerazioni sulla procedura VQR 2015-2019 (con specifica attenzione ai settori IUS/08, Diritto costituzionale, e IUS/09, Istituzioni di Diritto pubblico)*, in *Osservatorio AIC*, 2022, 6, pp. 6 ss.

La questione della valutazione delle università investe anche la qualità della didattica. Sul punto, v. N. AVERSANO, M. LUCCHESE, F. DI CARLO, G. SANNINO, P. TARTAGLIA POLCINI, *La valutazione della didattica nelle università: un confronto tra il modello AVA e il "framework" del capitale intellettuale*, in *Azienda Pubblica*, 2019, 1, pp. 79 ss.

[68]In tale direzione, Società italiana di economia, *Un pericoloso ritorno al passato nei concorsi universitari*, *cit.*

ISSN 2036-7821

neo-reclutati, nulla prevedendo, di nuovo, in merito a quella dei docenti in servizio da diversi anni; di fatto, finora, più formale che sostanziale.
Sarebbe necessaria, a mio avviso, una previsione legislativa espressa circa l'entità, in punti percentuali e con oscillazioni contenute in un massimo ed un minimo, cioè in una sorta di "forbice", della quota premiale del FFO da destinare agli atenei che ottengano una valutazione[69] positiva in relazione alla qualità della produzione scientifica dei neoassunti o reinquadrati.
Al tempo stesso, senza stravolgere il sistema, bisognerebbe armonizzare e coordinare alcune norme, creando una "coerenza interna" tra le percentuali di ripartizione del FFO, allo stato attuale divise, principalmente, nella misura del 60% in relazione alla VQR e del 20% per le politiche di reclutamento (PR). In particolare, andrebbe

[69]Rileva A.F. URICCHIO, *cit.*, pp. 131 s., come «Non potendo l'autonomia essere confusa con l'autorefenzialità, essa diviene responsabile in quanto pronta a dare conto delle regole che le istituzioni si sono date, della loro applicazione e quindi delle modalità con le quali sono stati perseguite le finalità che la ispirano e la sorreggono. L'autonomia richiede una maggiore consapevolezza sia degli organi di governo in ordine al posizionamento della propria istituzione anche attraverso l'elaborazione di strategie autonome nel reperimento delle necessarie risorse finanziarie e nella valutazione dell'efficacia dei risultati, sia dell'intera comunità, sempre più coinvolta nella partecipazione alla vita accademica e nell'apprezzamento dei risultati delle attività, di ricerca, di didattica e di studio. Coerentemente, l'affermazione della responsabilità implica allo stesso tempo maggiore trasparenza delle scelte, sia esterna che interna, con migliore possibilità di acquisizione della conoscenza degli atti fondamentali dell'istituzione come bilanci, piani strategici, ecc. Evidente è, quindi, come la valutazione non può che essere di stimolo alla trasparenza e alla partecipazione, rendendo più piena e completa l'autonomia responsabile. La responsabilità richiede, pertanto, giudizio e capacità decisionale e soprattutto verifica di processi e risultati, con conseguenze premiali o meno a seconda che gli obiettivi definiti siano stati o meno raggiunti. In quanto garanzia di adeguatezza delle proprie attività a principi e obiettivi, l'autonomia responsabile aderisce e si collega alla valutazione. Depurato da apriorismi ideologici, il modello della autonomia universitaria responsabile, differenziata o omogenea, costituisce una straordinaria opportunità, promuovendo qualità e merito e con essa sviluppo culturale e scientifico del Paese. La valutazione, pertanto, non è né compressione né negazione dell'autonomia, atteggiandosi come espressione del principio di responsabilità che la connota e allo stesso tempo la valorizza. Non può essere quindi condivisa l'idea […] secondo cui la valutazione può limitare l'autonomia istituzionale, organizzativa e gestionale delle istituzioni valutate e finanche gli spazi all'autonomia scientifica, di ricerca e didattica. La valutazione, nel dare senso e valore all'autonomia, la promuove, liberando le nostre istituzioni dalla irresponsabilità e da un certo snobismo culturale che talvolta le ha accompagnate, consentendo quello scatto di orgoglio a cui l'Università è chiamata […]. La valutazione va, quindi, percepita come modello proteso a garantire la qualità ma anche come garanzia dell'autonomia. Se manca la valutazione, l'autonomia scema perché non se ne avverte più l'esigenza. Se l'autonomia perde di valore e di significato, magari anche per effetto di meccanismi burocratici poco comprensibili, la valutazione non viene più percepita come una opportunità ma sempre e soltanto come un limite, come un vincolo, come un adempimento opprimente. D'altronde, valutare non significa esercitare un controllo fiscale e censorio ma valorizzare, secondo la logica euristica, l'eccellenza e il merito e quindi i tratti identitari di ogni ente coinvolto, rendendoli visibili e riconoscibili. Fondamentale è quindi che la valutazione rinunci a presentarsi ed essere intesa come "potere" per divenire partecipata e condivisa, richiedendo approcci metodologici plurali, basati su meccanismi di consultazione diffusi. È la strada della valutazione partecipativa che appare in grado di migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici, favorendo una conoscenza più completa dei bisogni. La stessa, peraltro, innesca processi di innovazione amministrativa e rafforza la fiducia nelle istituzioni e contrasta il deficit di legittimità e consenso, anche attraverso il miglioramento della trasparenza e l'apertura verso l'esterno dell'operato dell'amministrazione universitaria. Allora consolidare l'autonomia attraverso la valutazione è una esigenza e una prospettiva di lavoro essenziale e imprescindibile comune […]».

ISSN 2036-7821

incrementata l'attuale quota del 20% per le politiche di reclutamento, poiché nel suo campo di operatività rientra, evidentemente, la scelta dei soggetti da reclutare, l'accertata loro validità e le loro capacità; andrebbe ridotta, invece, correlativamente e proporzionalmente, quella del 60% dei docenti di ruolo da anni in relazione alla valutazione della qualità della relativa ricerca; quota che si rivela eccessiva e che, di fatto, comporta erogazioni pressoché "a pioggia".

Nel loro complesso, le prescrizioni contenute nel d.d.l. n. 1518 sono innovative rispetto al quadro vigente[70] e dovrebbero responsabilizzare, in modo significativo, gli atenei[71] nella gestione delle procedure di reclutamento[72].

La leva economico-finanziaria, nella fattispecie, ha finalità similari e ricalca quella che il legislatore ha perseguito nel pubblico impiego, mediante il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (decreto Brunetta), con la retribuzione di risultato e i premi

[70]Cfr. R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, *cit.*, pp. 50 s., secondo cui dalla pluralità di percorsi «la certezza del *cursus* accademico appare una chimera, e ne fa piuttosto un percorso accidentato, nel quale si presenta ripetutamente il rischio che il passaggio alla tappa successiva possa essere ritardato o non avvenire mai, oppure – di rado in verità – presentarsi immediato e agevole. Ciò potrà variare innanzitutto in base alle risorse a disposizione dell'ateneo per il reclutamento e le progressioni di carriera, e dei criteri con cui sono distribuite all'interno delle singole università. Tali criteri si sostanziano sovente in algoritmi al cui interno, tra i vari fattori considerati, assumono di regola un peso rilevante gli esiti della VQR del dipartimento, con un conseguente effetto di "pioggia sul bagnato", almeno dove non siano presenti fondi o meccanismi perequativi rispetto alle strutture che necessiterebbero di nuove risorse per migliorare la propria "performance", e rimanendo un margine ampio di discrezionalità nell'applicazione di tali meccanismi alla *governance* degli atenei. Tutti questi fattori appaiono insomma piuttosto slegati dal valore dell'attività svolta sia sul piano didattico che su quello della produzione scientifica da parte del singolo ricercatore/candidato, così come talvolta dall'urgenza di ricoprire un determinato settore scientifico disciplinare con il reclutamento di nuovi ricercatori».

[71]Osserva A.F. URICCHIO, *cit.*, p. 130, come «Particolare rilievo assume in materia l'articolo 1, comma 2, legge 240/2010, secondo il quale: "in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità". Completa tale disciplina l'art. 5 che riconduce il principio di autonomia a quello di responsabilità, esprimendo una serie di vincoli al finanziamento pubblico delle istituzioni accademiche e più in generale alla spesa universitaria. D'altronde, gestione responsabile e sostenibilità dei bilanci universitari appaiono condizioni essenziali dell'autonomia costituzionalmente garantita e allo stesso tempo per una efficace trasferimento della conoscenza e per una ricerca di qualità. In questa prospettiva, fondamentale appare la collaborazione tra Ministero ed atenei, declinata su un chiaro riparto delle funzioni: il primo, tenuto a esprimere indirizzi e assegnando su base perequativa e del merito, i secondi, chiamati a garantire assicurare alla comunità nazionale e internazionale, didattica e ricerca di qualità, gestione efficiente delle risorse, contributo efficace allo sviluppo culturale, economico e tecnologico del Paese. Pur recando un complesso regolatorio articolato e puntuale, che sembra andare ben al di là della sola definizione dei principi generali (e che è stata in qualche modo apprezzata come espressione di una sorta di riaccentramento delle funzioni a vantaggio del Ministero), la legge 240, all'art. 1, secondo comma, applicando la logica della geometria variabile, stabilisce modalità di rafforzamento dell'autonomia, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33 della Costituzione […]».

[72]Cfr. R. CALVANO, *ult. cit.*, p. 47, la quale rilevava come «Dai numerosi episodi di cronaca circa abusi ed anche illeciti verificatisi […] la classe politica traeva argomento innanzitutto per legittimare scelte che oggi non appare eccessivo definire scellerate circa i tagli alle voci del bilancio dello Stato destinate a Università e Ricerca, e poi per intervenire nuovamente ed in modo organico sulla disciplina dell'università, dal punto di vista organizzativo, di bilancio e del reclutamento, ammantando i propri interventi con la retorica circa la necessità di limitare l'eccessivo "potere dei baroni"».

ISSN 2036-7821

per i dipendenti più capaci, efficienti, competenti e produttivi, seppur in contesti diversi e con applicazioni differenti. Nel caso di specie, però, i vantaggi/svantaggi sarebbero rivolti più alle università, indotte ad assumere realmente i migliori.

Infatti, l'ipotesi in commento riguarda l'introduzione di un sistema premiale per le università che assumono i docenti più talentuosi, ossia coloro i quali, nel periodo successivo all'assunzione, dimostrano, con i loro indicatori di produttività, con le loro pubblicazioni e con la loro attività complessiva, di aver contribuito al miglioramento della qualità delle attività dell'università che li ha reclutati. Solo indirettamente, i contributi e i finanziamenti costituirebbero un incentivo o premio per i singoli.

Se ne deduce che il parallelismo con la retribuzione di risultato o incentivante nel pubblico impiego – sebbene basato sullo stesso principio – è alquanto sfumato, poiché nel caso dei funzionari e dipendenti pubblici è l'ente di appartenenza che eroga gli emolumenti nei confronti dei singoli, sulla base delle proprie risorse disponibili.

Il sistema si pone, comunque, in linea con le recenti tendenze della p.a.

Sorge, però, un interrogativo.

È corretto che la valutazione della ricerca e della didattica dei vincitori la effettui la stessa università che li ha assunti o reinquadrati? Non vi sono soggetti più indicati ad effettuare, quantomeno, la valutazione della qualità della ricerca?

Forse, sarebbe opportuna una previsione legislativa che stabilisse la costituzione di un organismo interno, altamente qualificato, indipendente ed imparziale, presso ciascun ateneo, preposto alla valutazione dell'attività scientifica e didattica dei docenti e, soprattutto, dei neo assunti. Ciò, in linea e simmetria con quanto avviene nelle p.a. per il personale di categoria dirigenziale, la cui attività è valutata dall'Organismo Indipendente di Valutazione della *Performance* (OIVP).

Tale organismo, che dovrebbe avere una composizione idonea per poter valutare docenti di più ambiti disciplinari, potrebbe avvalersi, nel caso in cui fosse strettamente necessario, di specifiche consulenze esterne, oltre che dell'intelligenza artificiale per la raccolta di dati ed informazioni significativi e comprovati, reperibili da determinati canali, reti e circuiti *internet*, quali il numero di citazioni ottenute dal docente valutato, in che maniera quest'ultimo è citato dagli altri studiosi, lo spessore scientifico, ovvero la "caratura" delle opere in cui compare il riferimento bibliografico, nonché il "blasone" dello studioso e la rilevanza dello studio ove trovasi il rinvio bibliografico.

Il d.d.l. n. 1518 demanda ad un decreto del MUR la definizione delle linee-guida per la valutazione scientifica periodica dei vincitori dei concorsi locali.

Trattasi di una disposizione importante, perché una mancata indicazione generale dei criteri e delle modalità di valutazione potrebbe determinare diversificazioni

ISSN 2036-7821

territoriali ingiustificate e un'autonomia dei singoli atenei che è necessario non vi sia, in quanto le singole università potrebbero stabilire le regole di valutazione dei docenti, da esse stesse reclutati, condizionando, altresì, l'erogazione delle risorse.
Per come è formulato il d.d.l. n. 1518, poi, non è definito come la valutazione influenzerebbe la distribuzione dei fondi agli atenei. Inoltre, negativa, a mio giudizio, appare la mancata previsione di qualsiasi forma di "ridimensionamento" diretto, cioè mirato *ad hoc* a quei soggetti reclutati che si dimostrino, anche alla distanza, niente affatto all'altezza delle aspettative o che non si impegnino per nulla nella ricerca.
Sarebbe il caso che il legislatore si sforzasse di prevedere meccanismi, soprattutto di carattere economico, che comportino "penalità", come la riduzione di fondi, emolumenti o compensi destinati ai singoli docenti, membri interni e/o componenti delle commissioni valutatrici che abbiano assunto soggetti non all'altezza del ruolo di docenti.
Peraltro, un meccanismo simile potrebbe essere adottato nei confronti degli stessi reclutati, una volta incardinati o reinquadrati, ove si dimostrino poco validi.
Diversamente, la riduzione, ovvero la calibrazione del fondo di finanziamento ordinario, potrebbe andare a discapito dell'intera università e, quindi, anche di docenti di discipline scientifiche diverse da quelle del concorso espletato, a cui non è addebitabile alcunché.
In ogni caso, il sistema delineato risulterebbe complessivamente appesantito, anziché semplificato, dalla necessità di una vigilanza ed un controllo più pregnante, successivo e continuativo.

6. Conclusioni

Volendo trarre le conclusioni da quanto evidenziato e da quanto emerge dal testo del d.d.l. n. 1518, sembrano evidenti i buoni propositi del Governo, ma, al tempo stesso, traspare una visione poco realistica del sistema italiano.
Nel complesso, se presenta diverse crepe il sistema costruito sull'ASN, non impeccabile e probabilmente foriero di problematiche di non minore, o quantomeno non esigua, entità si preannuncia quello congegnato dal d.d.l. n. 1518.
Una contraddizione mi pare tangibile.
Il d.d.l. si prefigge l'obiettivo di migliorare la qualità della ricerca e della didattica universitarie, ma, volendo combattere le iniquità insite nel mondo accademico italiano relativamente al connesso oggetto del reclutamento dei docenti, presuppone, perché possa funzionare appieno, proprio una serietà, imparzialità ed integrità che, troppo spesso, difettano.
Dunque, per quanto apprezzabili gli sforzi di migliorare, semplificare e razionalizzare la materia, si profila l'ennesimo tentativo di introdurre una riforma che, per arginare le manovre di potere, legate alla circostanza che trattasi, nella

ISSN 2036-7821

fattispecie, di posti e carriere tra i più ambiti, si presta, anch'essa, ad essere aggirata o elusa.

Certo, l'assetto normativo su cui si basa la ASN non può restare inalterato e necessita di una riforma alquanto pervasiva.

La scelta più indovinata e che potrebbe fare la differenza in senso positivo, rispetto al sistema attuale e a quello precedente, appare la previsione dell'incremento del FFO per le università più virtuose sotto il profilo della scelta dei neo-reclutati. Ma la sua riuscita e la sua efficacia dipenderanno molto dalle misure attuative. Inoltre, si tratterebbe di una soluzione parziale, che investirebbe un limitato aspetto del sistema accademico, per quanto assai rilevante.

Dal punto di vista costituzionale, la disciplina che dovrebbe essere varata sembra attenuare, ma solo parzialmente, l'incidenza di una pluralità di fonti regolamentari statali in materia. Il che appare una soluzione più conforme al disposto degli artt. 33 (commi 1 e 6), 9 (comma 1) e 5 della Carta Fondamentale, rispetto a quella attualmente in essere.

Allo stesso tempo, è bene che la materia dei concorsi locali sia sottratta, nei suoi aspetti principali e più delicati, alle fonti autonome degli atenei; di conseguenza, è opportuno che sia regolata, per quanto è possibile, da fonti primarie statali.

A norma dell'art. 33, comma 6, Cost., le università "hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

La Costituzione, con il combinato disposto dei commi 6 e 1 dell'art. 33, sembra fissare una riserva normativa in favore (in particolar modo) di statuti e regolamenti delle diverse università, di tipo parziale e flessibile[73]. Tale riserva riguarderebbe, segnatamente, gli apparati (amministrazione centrale, dipartimenti, organi di governo, ecc.) e le attività (ricerca, didattica, ecc.) degli atenei, nella parte non disciplinata dalla legge; sebbene ciò non escluda, come ha affermato la Corte costituzionale[74], la concorrenza di regolamenti statali per gli aspetti ad essi demandati dal legislatore nazionale. Ma, le discipline delle procedure di reclutamento e delle carriere del personale docente dovrebbero considerarsi e restare, per lo più, esterne rispetto alle fonti autonome delle singole università,

[73]Si tratta di un'autonomia che, come la Corte costituzionale ha avuto occasione di precisare nella sentenza del 14 maggio 1985, n. 145, «lo Stato può accordare in termini più o meno larghi, sulla base di un suo apprezzamento discrezionale», sempreché quest'ultimo «non sia irrazionale».

[74]Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 383 del 1998, *cit.*, la quale rileva che «Gli "ordinamenti autonomi" delle università, cui la legge, secondo l'art. 33 della Costituzione, deve fare da cornice, non possono considerarsi soltanto sotto l'aspetto organizzativo interno, manifestantesi in amministrazione e in normazione statutaria e regolamentare». Per il rapporto di «necessaria reciproca implicazione, l'organizzazione deve considerarsi anche sul suo lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incidente su di essi. La necessità di leggi dello Stato, quali limiti dell'autonomia ordinamentale universitaria, vale pertanto sia per l'aspetto organizzativo, sia, a maggior ragione, per l'aspetto funzionale che coinvolge i diritti di accesso alle prestazioni». Cfr., pure, Corte costituzionale, sentenza del 9 novembre 1988, n. 1017.

ISSN 2036-7821

riconnettendosi a quanto stabilito dagli artt. 97 e 81 Cost. in linea con gli artt. 3, 117, comma 2, lett. m), e 120, comma 2, Cost.

Nel complesso, bisognerebbe eliminare, quindi, le lacune, le ambiguità e le irrazionalità illustrate in precedenza e approfondire la legittimità e/o l'opportunità delle previsioni che rimetterebbero ai singoli atenei la definizione di alcuni ulteriori aspetti dei concorsi locali, abbastanza rilevanti che necessiterebbero di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Sul fronte del contenzioso (ad ordinamento processuale inalterato), a mio avviso, non si determinerebbe un abbattimento del numero dei ricorsi, ma, al più, una loro riduzione.

Un elemento che fa propendere in tal senso è che, una volta escluso l'accentramento delle procedure di valutazione, le commissioni esaminatrici locali giudicherebbero, per ogni concorso, un numero sicuramente non esagerato di partecipanti. Ciò, sebbene bisognerà considerare attentamente come verrà concepito il sistema di caricamento dei requisiti, dei titoli e delle pubblicazioni; esso non deve lasciare spazio ad incertezze sulla congruenza di quanto dichiarato e autocertificato dai candidati a quanto richiesto dalla normativa.

Certamente, il numero dei candidati alle procedure resterà condizionato dalla grandezza degli atenei stessi e delle città ove hanno sede, dal loro prestigio, ecc. A quel punto, le commissioni giudicatrici dovrebbero avere a disposizione, tendenzialmente, più tempo per valutare i concorrenti, escludendo preliminarmente quelli non in possesso dei requisiti attestati o richiesti. Inoltre, avrebbero, presumibilmente, la possibilità di esprimere giudizi meno superficiali e più accurati e ponderati, soprattutto in punto di motivazione e sotto il profilo del rispetto di tutti i criteri di valutazione.

In ogni caso, l'unica certezza, ove la riforma si traducesse in legge, è che una parte cospicua di contenzioso transiterebbe dalla cognizione del solo T.A.R. Lazio, Roma, a quella dei T.A.R. delle varie Regioni in cui si svolgono le prove concorsuali. Ciò, invero, non lascia intravedere vantaggi rilevanti, se non un alleggerimento del grande carico di lavoro del T.A.R. Lazio, Roma, con una ripartizione più equilibrata del contenzioso tra tutti i T.A.R. italiani.

ISSN 2036-7821