

ALESSANDRO BELLAVISTA

## RECLUTAMENTO UNIVERSITARIO E DINTORNI: TEMPI DIFFICILI, SCELTE TRAGICHE, INCUBI GIURIDICI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Concorso pubblico, cooptazione, sorteggio, elezione. – 3. I criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni. L'abilitazione scientifica nazionale. – 4. L'ASN 2.0: un incubo giuridico? – 5. Dislocazione incontrollata di potere normativo e politica della ricerca. – 6. L'invasione diretta della politica nel sistema universitario. – 7. Precarietà, primo ingresso nel sistema, selezioni locali. – 8. Proposte di modifica della carriera accademica.

### 1. Premessa

L'avvio delle procedure per la ripartenza dell'abilitazione scientifica nazionale ha intensificato il dibattito tra gli appartenenti alle comunità scientifiche. Dibattito che, in realtà, non si era mai spento; ma che, a ben vedere, aveva accompagnato, fin dalle origini, la messa in opera delle nuove regole in tema di reclutamento dei professori e dei ricercatori previsti dalla cosiddetta riforma Gelmini, e cioè dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240. Particolare interesse e preoccupazione sollevano le recenti scelte del governo nazionale in relazione sia all'introduzione di innovative tecniche di finanziamento del sistema universitario (legge di bilancio per il 2017) sia alla creazione di una sorta di procedura straordinaria (del tutto *extra ordinem*) di reclutamento dei professori (cosiddette "cattedre Natta"). Entrambe le decisioni destano molteplici perplessità, non solo sul piano politico, ma anche e soprattutto su quello della loro coerenza tecnico-giuridica e dell'evidente mancato rispetto dei principi costituzionali che disciplinano il ruolo dello Stato nel campo della formazione superiore e che, in particolare, salvaguardano l'autonomia delle istituzioni universitarie.

Peraltro, l'esame delle più importanti opzioni degli ultimi anni, in materia di politica universitaria, si intreccia profondamente con il discorso pubblico sulla medesima università. A tal punto che è probabile che la nota e distorta narrazione dei molteplici difetti del sistema universitario

italiano<sup>1</sup>, quando non sia stata disegnata ad arte con specifici obiettivi politici, abbia fortemente influenzato parecchie scelte politiche sull'università, o quantomeno abbia contribuito a formare un'opinione pubblica favorevole (oppure insensibile) al progressivo indebolimento delle istituzioni universitarie: realizzato specie, ma non solo, attraverso il cosiddetto "avvelenamento dei pozzi", e cioè attuando misure di definanziamento, in prima battuta, e poi di costante sottofinanziamento<sup>2</sup> e di vari vincoli<sup>3</sup> al *turnover*.

Sia chiaro, com'è stato osservato dagli studiosi più attenti, l'università italiana «è tutt'altro che innocente, (...) ha molte colpe a suo carico, e molto da correggere al suo interno»<sup>4</sup>. Tuttavia, l'immagine pubblica dell'università diffusa e propagandata dai media e utilizzata dai *policy makers*, in modo *bipartisan*, è «ferocemente denigratoria», basata su informazioni manipolate alla bisogna e argomentazioni caratterizzate da «disonestà intellettuale»<sup>5</sup>. Tutto questo ha favorito un vero e proprio processo di «manomissione punitiva» del sistema universitario (a partire dal 2008 e fino a questi giorni) che «va ben al di là delle effettive responsabilità, dei guasti e degli sprechi materialmente riscontrabili e si configura come un conseguente tentativo di disarticolare il sistema formativo prodotto, con tutti i suoi pregi e le sue carenze, da un secolo e mezzo di storia nazionale»<sup>6</sup>.

Beninteso, ormai da diversi anni, il centro ministeriale e la collegata Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (d'ora in avanti, ANVUR) elaborano prescrizioni che, ispirate dalla massima diffidenza nei confronti del mondo accademico, ingabbiano entro schemi precostituiti gli altri attori del sistema e si basano su un trittico elementare: sorvegliare, punire<sup>7</sup>, premiare<sup>8</sup>. L'ANVUR risulta così dotata di un enorme potere ed estende le sue capacità regolative, a macchia d'olio, anche al di

<sup>1</sup> Cfr. A. Banfi, *Prima che la nave affondi: un rapido bilancio della riforma dell'università e qualche possibile intervento correttivo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 548 ss.; nonché i costanti e molteplici contributi sul sito [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>2</sup> Cfr. *Università in declino*, a cura di G. Viesti, Roma, Donzelli, 2016.

<sup>3</sup> Cfr. M. Ricci, *Il reclutamento dei professori universitari a livello locale: vincoli finanziari e riparto di competenze tra gli organi collegiali*, in *Abilitazione scientifica per i professori universitari*, a cura di F. Carinci e M. Broilo, Milano, Ipsa, 2013, 99 ss.

<sup>4</sup> M. Moretti, "Noi e le nostre università", in *Università e formazione dei ceti dirigenti*, Bologna, Bononia University Press, 2015, 522.

<sup>5</sup> M. Moretti, "Noi e le nostre università", cit., 523.

<sup>6</sup> M. Moretti, *Sul governo delle università nell'Italia contemporanea*, in *Annali di storia delle università italiane*, 14, 2010, 11.

<sup>7</sup> Cfr. V. Pinto, *Valutare e punire*, Napoli, Cronopio, 2012.

<sup>8</sup> Cfr. C. Barbatì, *L'assicurazione della qualità nel sistema universitario al tempo di Anvur*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 701 ss.

là delle sue competenze formali, su ogni minuto aspetto dell'attività delle università. Non solo resta fortemente discutibile la posizione di autonomia dell'ANVUR rispetto al centro politico del sistema, a causa del meccanismo delle nomine dei componenti di tale organo<sup>9</sup>; ma tale agenzia ha realizzato la creazione di un vero e proprio “cerchio magico” di esperti della valutazione. E cioè di una “*élite* di accademici” scelti da ANVUR, in modo autoreferenziale, senza una reale selezione pubblica, i quali hanno il compito di guidare i suddetti processi, non incontrando limiti se non quelli della propria morale<sup>10</sup>. Insomma, autonomia universitaria e libertà della scienza sono sempre più in pericolo di fronte a vaste ed incontrollate ingerenze esterne<sup>11</sup>.

### 2. Concorso pubblico, cooptazione, sorteggio, elezione

Può essere utile ricapitolare alcuni punti fermi che dovrebbero guidare la discussione in materia di reclutamento universitario. È indiscutibile, infatti, che, alla stregua dell'art. 97 Cost., emergono ben chiari principi. In primo luogo, alla “carriera accademica” ovvero alla “professione universitaria” si può accedere solo per concorso, salvo i casi speciali che dovrebbero essere limitati esclusivamente a ragioni eccezionali.

Ciò, ad esempio, significa che gli *ope legis* di massa degli anni ottanta del secolo scorso (previsti dal d.P.R. n. 382/1980), per quanto mascherati da un'apparente verifica di idoneità, continuano a sollevare molteplici dubbi, anche sotto il profilo dei loro perversi effetti sistemici di lungo periodo. Questo specie per quanto riguarda la base della piramide, in quanto il realizzato intasamento dei ruoli dei ricercatori per molti anni ha bloccato l'accesso a tale posizione di giovani e valenti studiosi. Ma la storia dell'università italiana è ricca di episodi del genere. A questo proposito non va trascurata la vera e propria promozione *ope legis* (questa volta del tutto automatica) dei professori aggregati (figura questa creata, nel 1966, per istituire un ruolo intermedio tra gli assistenti e i professori ordinari) a professori straordinari, avvenuta qualche anno prima con i provvedimenti urgenti del 1973 (d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, convertito in l. 30 novembre 1973, n. 766).

<sup>9</sup> Cfr. C. Barbati, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 344; R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica*, Napoli, Jovene, 2012, 101 ss.

<sup>10</sup> Cfr. A. Baccini, *Come e perché ridisegnare la valutazione*, in *il Mulino*, 2013, 80 ss.

<sup>11</sup> Cfr. C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Munus*, 2011, 567 ss.; e F. Denozza, *La ricerca scientifica e le tecniche di valutazione*, *ivi*, 589 ss.

Tutto questo induce a ritenere che sulle variegate modalità di “chiamate dirette”, attualmente consentite dalla normativa in vigore (art. 1, c. 9, l. 4 novembre 2005, n. 230) andrebbe dedicata particolare attenzione per evitare che si trasformino in forme, più o meno surrettizie, di aggiramento della regola del concorso pubblico o che non trovino giustificazione in quelle ragioni eccezionali che consentono di prescindere dalla medesima regola. Infatti, il Consiglio Universitario Nazionale (d’ora in avanti, CUN), da tempo, segnala le criticità, le lacune di tale regolamentazione e, soprattutto, una distorta prassi applicativa. Da ultimo<sup>12</sup>, tale organo ha sottolineato che «l’attuale disciplina delle chiamate dirette, frutto di successivi e talvolta estemporanei interventi sull’art. 1, c. 9, l. n. 230/2005, ha creato una molteplicità di problematiche di difficile soluzione oltre che una proliferazione di soggetti a vario titolo e non sempre chiaramente legittimati a tale tipo di chiamata». E pertanto, lo stesso CUN ha suggerito «una rivisitazione radicale della disciplina, che dovrebbe ancorarsi ad un principio guida: la chiamata diretta dovrebbe riferirsi esclusivamente alle posizioni di ruolo a tempo indeterminato (prima e seconda fascia), previa verifica da parte del MIUR (sentito il CUN per quanto di competenza) dell’ammissibilità della domanda e a seguito dell’accertamento dell’adeguatezza del curriculum e dei titoli scientifici posseduti, da effettuarsi in tutti i casi, incluso quello dei vincitori di progetto, da parte della competente commissione di abilitazione scientifica nazionale».

In secondo luogo, è talmente ovvio, che non ci sarebbe nemmeno motivo di affermarlo, che il principio d’imparzialità di cui all’art. 97 Cost. si riflette anche sulla composizione delle commissioni giudicatrici nei concorsi pubblici, che devono essere formate da esperti dotati di specifiche competenze tecniche rispetto alle prove previste dal concorso. In particolare, la giurisprudenza amministrativa sostiene chiaramente che «in relazione ai concorsi per ricercatore o professore universitario (...) la commissione deve essere interamente composta da soggetti appartenenti alla comunità universitaria in relazione al settore concorsuale o scientifico-disciplinare messo a concorso»<sup>13</sup>. È pertanto ineliminabile il riconoscimento del fatto che, nei concorsi universitari, non possa non operare il principio della cooptazione.

Ma a questo punto sorge la domanda (in realtà retorica): come si scelgono i professori universitari componenti le suddette commissioni di concorso?

<sup>12</sup> CUN, *Per la “manutenzione” della l. 30 dicembre 2010, n. 240*, 19 aprile 2016. E cfr. L. Giani, *Le (molteplici) chiamate dirette. Prime riflessioni sulle c.d. cattedre Natta*, in questa Rivista.

<sup>13</sup> Tar Lombardia 8 luglio 2015, n. 1575, e Id., 20 luglio 2015, n. 1749.

Non è difficile rendersi conto che il principio dell'autonomia universitaria presuppone anzitutto la garanzia dell'autogoverno del corpo docente<sup>14</sup> che andrebbe inteso in senso ampio, tale da afferrare ogni ambito in cui ciò serva per salvaguardare l'effettività della medesima autonomia.

Quanto alle modalità di formazione delle commissioni per concorsi per professore universitario, la Corte costituzionale ha dato il suo *endorsement* alla disciplina, allora vigente, che affidava alle elezioni la scelta dei membri delle suddette commissioni<sup>15</sup>. Da un lato, secondo la Corte «la legge vigente ha adottato il sistema elettivo allo scopo di sottrarre la nomina dei commissari alle scelte discrezionali del ministro, e quindi per adeguare l'ordinamento universitario al principio della libertà di insegnamento, che non tollera ingerenze di ordine politico». E difatti «tale sistema «assicura il buon andamento dell'insegnamento universitario, perché garantisce scelte tecniche per compiti tecnici, attraverso la considerazione della stima scientifica che i commissari riscuotono, meglio accertabile nell'ambito settoriale». Dall'altro lato, la Corte aggiunge che «l'aver trasferito dal ministro al corpo dei professori il potere di scelta dei membri della commissione di concorso, nel rispetto del principio di maggioranza, ha potuto costituire un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia di cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione».

Pertanto, alla luce di queste limpide affermazioni, sorgono molti dubbi sulla legittimità costituzionale dell'attuale sistema di formazione delle commissioni basato sul sorteggio puro. Anzi, è molto probabile che così, a causa di tale meccanismo, si invada eccessivamente l'autonomia universitaria, poiché esso è ispirato da un atteggiamento di sfiducia nei confronti del corpo dei professori e sulle loro capacità di autogoverno. Di più il sorteggio immette nella comunità scientifica di riferimento incentivi perversi che ne alterano il corretto funzionamento<sup>16</sup>. Il sorteggio si pone in antitesi rispetto al principio di maggioranza che rappresenta la regola base di funzionamento delle democrazie pluraliste. Difatti non è concepibile l'idea che i componenti dei parlamenti siano individuati mediante sorteggio. Lo stesso dovrebbe valere quanto alla designazione dei componenti delle commissioni di concorso per professore universitario, che costituiscono il momento fondamentale per decidere chi abbia o no i titoli per essere ammesso all'interno della comunità scientifica.

<sup>14</sup> Cfr. C. cost. 9 novembre 1988, n. 1017.

<sup>15</sup> C. cost. 24 luglio 1972, n. 143.

<sup>16</sup> Cfr. O. Mazzotta, *Formazione e selezione dei docenti universitari di diritto del lavoro*, in *Quad. arg. dir. lav.*, n. 7, 2007, 24.

Accedendo ad una prospettiva pluriordinamentale, la comunità scientifica potrebbe essere intesa come ordinamento autonomo e originario<sup>17</sup>: d'altra parte, la scienza e la sua autonoma organizzazione, in qualche modo, preesistono allo Stato<sup>18</sup>. Quindi il concorso è il canale di comunicazione tra la comunità scientifica e l'ordinamento statale. Da ciò consegue che la potestà statale in materia di regolazione del concorso universitario, in base all'art. 97 Cost., non è illimitata ma deve contemperarsi con le regole della comunità scientifica, la cui rilevanza è già riconosciuta dall'art. 33, primo e sesto comma, Cost. In questa direzione, non si può non ammettere che se la comunità scientifica adotta come sua regola di funzionamento il principio democratico, esso non possa essere sconosciuto dall'ordinamento statale. In effetti, in Italia (e non solo) le varie comunità scientifiche hanno raggiunto una strutturazione sempre più complessa, che va al di là delle tradizionali forme di espressione, come convegni, seminari, riviste, ricerche collettive, e sono spesso organizzate in libere associazioni che svolgono attività di rappresentanza delle istanze del gruppo e che mirano a razionalizzare e uniformare le metodologie di valutazione dei prodotti delle ricerche scientifiche e a promuovere la diffusione dei saperi di riferimento. L'associazionismo scientifico è retto dal principio democratico, in coerenza con il principio della libertà della scienza che non può non essere pluralista. Ciò dovrebbe implicare la sensibilità degli organi statali ad attivare intensi dialoghi con le associazioni scientifiche sui problemi di interesse comune. È evidente che la situazione attuale è ben diversa dall'*optimum*, visto che già il ruolo del CUN – che è l'organo elettivo a cui una legge dello Stato attribuisce la rappresentanza del sistema universitario – è stato fortemente svilito dalle più recenti politiche governative in materia, bypassando anche sue precise competenze formali, e ponendo in essere una situazione di sostanziale illegalità.

### **3. I criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni. L'abilitazione scientifica nazionale**

Un punto di indubbia tensione tra le scelte del regolatore pubblico e le comunità scientifiche (da ora quest'ultima espressione verrà usata al plurale) è quello dell'identificazione del carattere scientifico delle pubblicazioni: in

<sup>17</sup> Cfr. P. Pascucci, *Alla ricerca delle regole dei concorsi universitari*, in *Percorsi di ricerca e di carriera*, in *Quad. arg. dir. lav.*, n. 10, 2011, 144 ss.

<sup>18</sup> Cfr. R. Calvano, *La legge e l'università*, cit., 17 ss.; R. Finocchi, *Le università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, 2° ed., a cura di S. Cassese, t. II, 2003, 1349 ss.

quanto, come è ovvio, solo una pubblicazione ritenuta scientifica può aspirare ad essere presa in considerazione ai fini dei vari ambiti in cui si svolge la valutazione della ricerca scientifica del suo autore. In effetti, è indiscutibile che, per una molteplicità di ragionevoli motivi, la ricerca scientifica debba essere assoggettata (come in effetti lo è sempre stata) ad una qualche forma di valutazione. I problemi sorgono, però, nel momento in cui si deve costruire il sistema di valutazione e pertanto si dovrebbe definire a chi spettano i relativi compiti, quali siano le metodologie da adottare e quali le conseguenze del processo valutativo.

Negli ultimi tempi, il dibattito s'è concentrato su tre forme di valutazione. In primo luogo, è venuto in rilievo l'esercizio di valutazione nazionale, denominato Valutazione della Qualità della Ricerca (d'ora in avanti, VQR), che ha avuto la sua prima versione per il periodo 2004 -2010, e la seconda per l'arco temporale 2011-2014. Poi, sono emerse le tormentate questioni riguardanti la valutazione dei Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (d'ora in avanti, PRIN) che rappresentano, al momento, il canale di accesso alla quota più rilevante dei finanziamenti alla ricerca nell'ambito del sistema universitario<sup>19</sup>.

*Last but not least*, è, a dir poco, esplosa un'ampia *querelle* sui criteri e parametri (elaborati dal Ministro competente, con il d.m. 7 giugno 2012, n. 76, e dall'ANVUR, con la delibera 21 giugno 2012, n. 50), da un lato, per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, dall'altro, per le modalità di accertamento della qualificazione dei commissari delle rispettive commissioni.

Questa disciplina ha governato le procedure di Abilitazione Scientifica Nazionale (d'ora in avanti, ASN) per le prima due tornate (cosiddetta ASN 1.0). Tali tecniche e procedure di valutazione della ricerca scientifica ai fini del reclutamento dei professori universitari, non solo hanno suscitato un'accesa discussione all'interno del mondo accademico. Difatti è sorto, a tale riguardo, un ricco e frastagliato contenzioso giudiziario che ha prodotto molteplici pronunce, specie in ordine all'impugnazione dei giudizi delle commissioni di abilitazione.

L'originaria normativa sui cosiddetti "criteri e parametri" (e sulle procedure per il conseguimento dell'abilitazione) è stata, di recente, sostituita da una nuova regolazione, scaturita con l'intervento dell'art. 14, d.l. 24 giugno

<sup>19</sup> Sull'oscura vicenda dei Prin 2015, in cui sono stati finanziati due soli progetti dell'area giuridica, su trecento, cfr. G. Balandi, *Sarà mica vera ricerca?*, 11 ottobre 2016, in *www.rivistaيلمulino.it*.

2014, n. 90, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114, che ha operato modifiche alla l. n. 240/2010. Sulla base della novella della fonte primaria sono state poi varate le nuove fonti regolamentari.

Tuttavia, anche il nuovo assetto (cosiddetta ASN 2.0) contiene molteplici ombre.

Anzitutto, va sottolineato che le prime due tornate dell'abilitazione scientifica nazionale si sono svolte in assenza di strumenti di base per la valutazione. Infatti, l'art. 3-*bis*, l. 9 gennaio 2009, n. 1, prevedeva l'istituzione, presso il Ministero dell'università, di «una anagrafe nazionale nominativa dei professori ordinari e associati e dei ricercatori, contenente per ciascun soggetto l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotte». Nonostante la meritoria opera di istruzione del CUN, l'anagrafe nazionale non è mai stata istituita. Il fatto grave è che la base di dati utilizzata per l'abilitazione è stata quella dei siti-docente (CINECA) già disponibili. Questi siti nascono per ragioni differenti e, in vista dell'abilitazione, sono stati caricati delle pubblicazioni dei docenti su base puramente volontaria. Tutto ciò ha favorito la moltiplicazione degli errori di partenza e la produzione di risultati inaffidabili.

In effetti, la procedura è scattata sulla base di un'erronea identificazione dei criteri di scientificità dei prodotti valutabili ai fini dell'abilitazione scientifica nazionale.

Secondo l'art. 3-*ter*, c. 2, l. n. 1/2009, «i criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni sono stabiliti con apposito decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su proposta del Consiglio universitario nazionale e sentito il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca». Anche questa disposizione non ha trovato attuazione, ma è stata scavalcata dalla normativa attuativa della legge n. 240/2010, che ha permesso all'ANVUR di concentrare su di sé il suddetto compito, senza tenere conto delle posizioni del CUN. S'è realizzata una situazione alquanto paradossale. Nonostante la presenza di una legge (la l. n. 1/2009) attributiva di una determinata competenza al CUN, non revocata dalla legge successiva (la l. n. 240/2010), la regolamentazione applicativa di quest'ultima ha spostato la anzidetta competenza in capo all'ANVUR.

Sicché, l'ANVUR, proprio partendo dall'insicura base di dati dei siti-docenti, ha certificato come scientifiche riviste palesemente di ben altra natura e destinate a scopi del tutto diversi: divulgativi, informativi, politici e così via. A tal punto che a questo proposito s'è parlato della vicenda delle «riviste pazze». Nel dicembre 2012, il CUN, richiamando il persistente vigore dell'art. 3-*ter*, c. 2, l. n. 1/2009, ha avviato un'interessante procedura volta a stabilire, in modo coerente con gli standard internazionali, i criteri di determinazione della scientificità delle riviste. E ciò attraverso le forme



della “consultazione pubblica” che permette il dialogo con l’intera comunità scientifica, non limitandolo ai suoi eventuali organi rappresentativi, come le società o le associazioni scientifiche, la cui effettiva rappresentatività, visto che l’adesione è su base volontaria, non è detto che sia sempre indiscussa. Tuttavia, 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.

È interessante sottolineare che il CUN – il quale da molto tempo affronta in modo approfondito le complesse tematiche della valutazione – al termine della consultazione pubblica (il 22 ottobre 2013) lascia intendere che, proprio sulla base dei più diffusi standard internazionali, si possa giungere, in modo relativamente certo, alla determinazione della scientificità delle riviste. Emerge, invece, che non sia possibile, perché non oggettiva, l’elaborazione di un *rating* e/o di una vera e propria classifica delle riviste scientifiche. È evidente l’estrema delicatezza della classificazione delle riviste in classi di merito e la conseguente certificazione dell’eccellenza di una rivista. Ciò sia per la difficoltà intrinseca e la forte soggettività di un tale giudizio sia per lo squilibrio di potere accademico che si può determinare. E difatti, nell’esperienza internazionale più avveduta è stata, prevalentemente, abbandonata la tecnica di avvalersi di classifiche di riviste in sede di valutazione della ricerca scientifica. In Italia, invece, per quanto concerne la misurazione della ricerca, s’è proceduto in maniera contraria a quanto praticato dalla comunità scientifica internazionale, esaltando una sorta di “feticismo dei numeri” o “feticismo bibliometrico”. S’è pensato, in realtà s’è cercato di fare credere, che i numeri e la bibliometria rappresentassero la ricetta magica per guarire l’università italiana dai suoi pretesi mali e consentissero di affermare l’oggettività della valutazione rispetto a quella soggettiva, autoreferenziale ed arbitraria svolta soltanto dai pari, come le tradizionali commissioni di concorso. Con ciò s’è ignorato, ovvero s’è fatto finta di non vedere, che la selezione e la costruzione dei criteri numerici e degli indicatori bibliometrici sono sempre frutto di scelte soggettive e quindi umane<sup>20</sup>. Talché, l’oggettività è solo un mito<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Cfr., ampiamente, A. Banfi e G. De Nicolao, *La valutazione tra scienza e feticismo dei numeri*, in *il Mulino*, 2013, 88 ss.

<sup>21</sup> Cfr. A. Banfi, *Impatto nocivo. La valutazione quantitativa della ricerca e i possibili rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 361 ss.; F. Denozza, *La ricerca scientifica*, cit.

Comunque, il regolatore pubblico ha fatto largo uso di parametri numerici e soprattutto ha assegnato un valore preminente alle classifiche di riviste, allo scopo di individuare le riviste di classe A. Tutte queste operazioni sono state effettuate con poca trasparenza e molta approssimazione. I buchi neri e le precarie e inaffidabili basi scientifiche del complesso sistema di valutazione della ricerca adottato in Italia sono stati documentati fin nei minimi dettagli<sup>22</sup>.

Ma tant'è. La nuova stagione non ha portato innovazioni reali. È noto che l'ASN 1.0 aveva utilizzato alcuni indicatori di attività scientifica (le cosiddette "mediane") che dovevano essere posseduti sia dagli aspiranti commissari sia dai candidati all'abilitazione. Per gli aspiranti commissari il superamento delle rispettive mediane era vincolante per fare parte delle commissioni di abilitazione; mentre, quanto ai candidati, l'interpretazione prevalente, avallata anche da pareri ministeriali e dall'ANVUR, è stata quella di ritenere possibile il conseguimento dell'abilitazione anche se non si fossero superate le relative mediane, purché fosse stato accertato l'effettivo merito scientifico. Beninteso, il regolatore ha effettuato una rozza bipartizione del sistema della ricerca in "settori bibliometrici" e "settori non bibliometrici" e ha proceduto a definire le mediane con tecniche differenti tra le suddette aree e, in seguito, con valori distinti per i diversi settori concorsuali.

È successo, però, che le mediane sono state costruite come "soglie quantitative non statiche" (e cioè soglie statistiche) in modo scientificamente inattendibile e hanno presentato innumerevoli contraddizioni. Il "sistema medianico", così, è stato eretto facendo uso di fonti informative del tutto inadeguate, come s'è accennato in precedenza, e sulla base di indicatori del tutto controvertibili: *in primis*, per quanto concerne i settori non bibliometrici, la compilazione di classifiche di riviste scientifiche. Il che ha prodotto "mediane d'argilla", vale a dire parametri illogici e privi di ogni trasparenza.

Inoltre, la mediana è «un indicatore statistico caratterizzato da un valore essenzialmente comparativo che non ha alcuna diretta connessione con la qualificazione scientifica dei soggetti». Più precisamente, l'uso della mediana fa sì che v'è chi sta al di sopra di essa e chi al di sotto. Pertanto, s'è prodotto il paradosso che l'utilizzazione della mediana abbia trasformato la procedura di abilitazione in una valutazione comparativa, mentre, stando alla lettera

<sup>22</sup> Cfr. A. Baccini, *Come e perché ridisegnare la valutazione*, cit., 80 ss.; A. Banfi e G. De Nicolao, *Potenzialità e limiti degli indici bibliometrici nella valutazione della ricerca scientifica*, in *Paradoxa*, 2013, 34 ss.

della legge, l'ASN dovrebbe accertare «un livello assoluto di qualificazione scientifica»<sup>23</sup>.

Proprio per evitare la riproduzione delle distorsioni del “sistema medianico”, qui accennate solo in parte, al momento dell'apertura della revisione della disciplina dell'ASN, effettuata dal d.l. n. 90/2014, v'era chi aveva osservato, in modo condivisibile, che «sarà importante che si rifletta seriamente sull'uso di parametri quantitativi volti a limitare (o orientare) la discrezionalità delle commissioni: tali parametri dovranno essere robusti sotto il profilo della qualità dei dati ai quali essi fanno riferimento»; e che «inoltre sarà bene evitare le illogicità delle mediane e fissare soglie di produttività scientifica statiche (con periodica revisione), chiare e verificabili, ponendo anche attenzione al fine di evitare che le stesse soglie favoriscano pericolosi fenomeni di opportunismo o, peggio *academic misconduct*»<sup>24</sup>.

Nulla di tutto ciò s'è verificato. L'ANVUR, con il pieno sostegno del MIUR, ha sfornato, nell'estate 2016, tabelle contenenti valori-soglia statici solo in apparenza, perché in realtà costruiti con tecniche statistiche e operando, di fatto, come mediane mascherate.

Il CUN, infatti, nel parere del 26 luglio 2016, ha sottolineato come «le soglie siano state individuate (...) sulla base quasi esclusivamente di analisi ed elaborazioni statistiche, una volta predeterminate le percentuali delle platee dei candidati (a commissario, all'abilitazione alla prima e alla seconda fascia), considerate ammissibili, rimanendo di fatto nella logica delle mediane». Il che, per quanto riguarda i candidati all'abilitazione, «trasforma l'abilitazione scientifica nazionale in una procedura intrinsecamente comparativa» e «si tradisce lo spirito della legge». Il CUN aggiunge di ritenere che «i valori-soglia debbano essere fissati sulla base di pareri informati e motivati di esperti riconosciuti e accettati dalle rispettive comunità scientifiche, e perciò di essi rappresentativi, sulla base di principi di ragionevolezza e significatività e di criteri di adeguatezza ai fini del riconoscimento della maturità e della piena maturità scientifica, senza fare riferimento a procedure comparative statistiche tra i possibili candidati, di cui peraltro non v'è traccia nella normativa vigente». Tuttavia, le allarmate e ricche segnalazioni del CUN sui paradossi e le incoerenze del nuovo sistema dei valori-soglia non hanno trovato alcun ascolto nelle sedi competenti e il MIUR, con il d.m. 29 luglio 2016, n. 602, ha integralmente recepito la proposta dell'ANVUR.

L'operatività dei valori-soglia nell'ASN 2.0 pone però più problemi

<sup>23</sup> A. Banfi, *Aspetti problematici del reclutamento accademico in Italia*, in *Ius publicum network review*, 2015, 13.

<sup>24</sup> A. Banfi, *Aspetti problematici*, cit., 19 s.

rispetto alle vecchie mediane, in quanto ora il raggiungimento dei rispettivi valori-soglia è anche per i candidati all'abilitazione condizione indispensabile (quindi non più derogabile dalla commissione) per l'ottenimento dell'abilitazione. L'esperienza precedente, l'ASN 1.0 è stata caratterizzata dalla circostanza che la complessità delle regole combinata alla loro non chiara formulazione ha favorito un enorme contenzioso. Già l'esame succinto della struttura dei valori-soglia dimostra che la nuova procedura risulta fondata su difetti di architettura ben maggiori: il che non lascia ben sperare quanto alla capacità di tenuta, in sede giurisdizionale, dei giudizi delle commissioni di abilitazione.

Altra considerazione riguarda il fatto che l'ANVUR e il MIUR nel loro *modus procedendi* hanno completamente obliterato il ruolo del CUN e delle stesse comunità scientifiche. Quanto ciò sia compatibile con il rispetto dei principi della libertà della scienza e dell'autonomia universitaria è molto dubbio. E ciò getta un forte sospetto di illegittimità costituzionale delle normative che hanno permesso e hanno consolidato questo risultato.

#### 4. L'ASN 2.0: un incubo giuridico?

Come s'è accennato, l'ASN 2.0 sembra riprodurre i difetti di impostazione dell'ASN 1.0. La costruzione della procedura è basata su un presupposto ideologico ed esaltato al di là della sua reale sussistenza: il professore universitario italiano, specie se ordinario, è il responsabile di tutta l'inefficienza e l'improduttività del sistema, portatore esclusivo di interessi di stampo clientelare, familistico e nepotistico, la cui prevalenza fa sì che i giovani studiosi capaci e meritevoli, ma senza adeguati "legami forti", siano costretti ad emigrare all'estero per trovare fortuna. Invece, esiste un'accurata documentazione che smentisce radicalmente questi assunti e che dimostra i livelli di punta, nel contesto internazionale, raggiunti dalla ricerca scientifica in Italia, nonostante un'assoluta carenza di risorse rispetto ai *competitors* stranieri<sup>25</sup>. E nessuno mette in dubbio l'esigenza di prevenire comportamenti scandalosi e irregolari, attraverso effettive forme di controllo, di *moral suasion*, di trasparenza, di pubblicità e di rigorose sanzioni<sup>26</sup>. Quanto alle procedure concorsuali, la ricetta del legislatore, invece, è stata (ed è quella) di introdurre una sorta di taylorismo decisionale, in modo tale che la scelta dei migliori sarebbe stata, in sostanza, automatica e quindi i "baroni" commissari non

<sup>25</sup> Cfr. l'enorme documentazione in [www.roars.it](http://www.roars.it).

<sup>26</sup> Cfr. M. Luciani, *Ruolo della docenza universitaria*, in *Costituzionalismo.it.*, 2016, 30.

avrebbero più potuto esercitare il proprio del tutto arbitrario *ius vitae ac necis*. L'anello terminale di questo percorso è quello delle cosiddette "cattedre Natta", in cui il governo, come si vedrà tra poco, si intesta (insieme ad alcune sue *dependances* istituzionali) il potere di scegliere direttamente i commissari di concorso.

Comunque sia, già s'è accennato che questo "automatismo purificatore" s'è scontrato contro la dura legge dei fatti e dei principi ordinamentali. La ricca produzione giurisprudenziale<sup>27</sup> sull'ASN 1.0 ha dimostrato in modo inequivocabile le «gravi fragilità» di cui soffriva l'architettura dell'edificio dovuta alla «qualità della regolazione» e, in particolare, ad una «eccessiva rigidità» e ad una «scarsa solidità». La rigidità era rivolta a limitare la discrezionalità delle commissioni, ma gli strumenti con cui essa era realizzata non era solida, perché ancorata a parametri e criteri di dubbio fondamento. Come s'è osservato, con arguzia, «rigidità e fragilità non si accompagnano bene: i meccanismi rischiano di spezzarsi»<sup>28</sup>. Fin dalla nascita della nuova strumentazione, Sabino Cassese s'era espresso con estrema lucidità sostenendo che la giuridificazione e l'amministrativizzazione della valutazione «evocano futuri interventi giudiziari e fanno prevedere che i futuri concorsi si vinceranno al consiglio di Stato, non nelle università»<sup>29</sup>.

Tuttavia, con l'ASN 2.0, *the song remains the same*. E cioè, l'impressione è che la novella sia stata guidata non dall'esigenza, avvertita dagli studiosi più sensibili, di costruire regole semplici, condivise con le comunità scientifiche o quantomeno rispettose delle loro tradizioni e convenzioni di valutazione della ricerca<sup>30</sup>, bensì dall'obiettivo di continuare il precedente tentativo di commissariamento (avviato con l'ASN 1.0) della macchina concorsuale, introducendo le innovazioni ritenute più utili per rendere inattaccabili i giudizi delle commissioni (oggi più di ieri eterodiretti dal regolatore) da parte del giudice amministrativo. *Mutatis mutandis*, si potrebbe instaurare una comparazione tra tale processo di riforma legislativa e quello, da anni in atto,

<sup>27</sup> Cfr. F. De Leonardis, *Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di abilitazione scientifica nazionale*, in *questa Rivista*.

<sup>28</sup> A. Banfi, *L'abilitazione scientifica nazionale: un edificio fragile, alla prova del giudice*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 607.

<sup>29</sup> S. Cassese, *L'Anvur ha ucciso la valutazione*, in *il Mulino*, 2013, 75.

<sup>30</sup> Cfr. F. Denozza, *La ricerca scientifica*, cit. Si pensi all'importante lavoro, iniziato ben prima della l. n. 240/2010, dal CUN e da molte associazioni scientifiche nell'elaborazione di criteri e parametri per la valutazione della ricerca scientifica nei vari settori. Nell'ambito di questa imponente messe di materiali, il prodotto più significativo e interessante è rappresentato dalla proposta del CUN, del 24 maggio 2011, di «criteri, parametri e indicatori per l'abilitazione scientifica nazionale», purtroppo ignorata dal Ministro nel congegnare l'ASN 1.0.

nel diritto del lavoro, laddove il legislatore ha cercato, ad ogni piè sospinto, in varie aree della materia, di ridurre gli spazi della mediazione giudiziaria, allo scopo di perseguire l'illusione che il comando legislativo s'imponga senza alcun filtro.

Ma, come la storia insegna, mezzi e fini perversi producono una miscela esplosiva. Anzitutto, i nuovi valori-soglia, oltre alle criticità già esposte, operano come strumenti di valutazione *ex post* senza che il valutato potesse essere preventivamente a conoscenza della loro esistenza. Come nell'ASN 1.0, anche nell'ASN 2.0 sono calati dall'alto paradigmi quantitativi di selezione che operano in modo retroattivo. Peraltro, si tratta di indicatori che, come le vecchie mediane, non hanno alcun diretto legame con la qualificazione scientifica dei soggetti: e quindi un candidato di valore eccellente, ma facente parte di un settore con valori-soglia elevati, potrebbe non raggiungere i suddetti valori; mentre ciò sarebbe più agevole, in settori con valori-soglia più bassi, da parte di candidati poco produttivi.

È probabile che l'inderogabilità dei valori-soglia sia stata prevista allo scopo di impedire l'intervento del giudice amministrativo, com'è avvenuto nell'ASN 1.0, laddove il possibile scostamento dalle mediane ha consentito alla giurisprudenza di sindacare l'operato delle commissioni sotto il profilo della coerenza delle motivazioni adottate, sia in positivo sia in negativo, ai fini del giudizio di abilitazione<sup>31</sup>.

Tuttavia, l'assegnazione al raggiungimento dei valori-soglia del carattere inderogabile per il conseguimento dell'abilitazione appare in contrasto con la norma primaria di cui all'art. 16, l. n. 240/2010, secondo cui «i regolamenti (...) prevedono l'attribuzione dell'abilitazione con motivato giudizio fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte, ed espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per settore concorsuale».

Da ciò sembra chiaramente emergere l'esigenza di una valutazione complessiva del candidato e in particolare del suo effettivo merito scientifico, che non può essere preclusa dal mancato possesso di puri indicatori di carattere quantitativo.

La stessa conclusione vale nei confronti della nuova disposizione regolamentare (art. 6, c. 1, lett. a), d.m. 7 giugno 2016, n. 120) che impone, come condizione indispensabile per il conseguimento dell'abilitazione, il «possesso di almeno tre titoli» tra i sei scelti dalla commissione nell'ambito dei dieci indicati dall'allegato A al medesimo regolamento. Qui l'aspirazione

<sup>31</sup> Cfr. F. de Leonardis, *Gli orientamenti*, cit., 4 ss.

del regolatore alla realizzazione di un “automatismo purificatore” è sublimata. Ma, come ha sottolineato la CASAG, che è l’associazione delle società scientifiche dell’Area 12), il 15 settembre 2015, di fronte alla bozza del suddetto decreto, il possesso di tali titoli è più alla portata di studiosi inseriti in determinati circuiti universitari rispetto a chi, pur essendone al di fuori, comunque raggiunge risultati di eccellenza nella produzione scientifica. Il che crea un’indubbia disparità di trattamento. Ancora più decisiva è l’ulteriore osservazione della CASAG, secondo cui «può, infatti, seriamente dubitarsi della compatibilità con la Costituzione del valore di soglia necessaria attribuito al possesso» dei suddetti titoli «in relazione, oltre che al principio del buon andamento dell’amministrazione, al principio di ragionevolezza e alle libertà di scienza e di insegnamento di cui all’art. 33, primo comma, Cost.».

Un altro caso di modifica normativa dettata dall’esigenza di sfuggire dal giudice amministrativo è stata quella dell’eliminazione della necessaria presenza, all’interno delle commissioni di abilitazione, del commissario proveniente dai paesi OCSE. Qui, più che l’acquisizione della consapevolezza che il coinvolgimento del commissario straniero fosse il frutto di uno straordinario provincialismo del legislatore italiano, ha giocato la circostanza che le prime due tornate dell’abilitazione hanno corso il rischio di essere interamente annullate a causa dell’infausta scelta (ad opera dell’ANVUR) di commissari OCSE di cui era molto dubbio il possesso delle competenze necessarie richieste per giudicare i candidati<sup>32</sup>. Altra significativa ipotesi è quella che ha indotto alla novella del testo originario dell’art. 16 che prevedeva la valutazione «analitica» delle pubblicazioni dei candidati: e ciò ha consentito l’impugnazione di giudizi di commissioni da cui non risultava che fosse stato fatta la suddetta valutazione analitica. Così, ora il nuovo testo parla di valutazione «sintetica»: anche se, com’è stato acutamente osservato, «la regola dell’analiticità» deve «continuare a trovare applicazione» in ragione dell’esigenza, affermata dalla giurisprudenza amministrativa, per cui è «necessario che ciascuno dei candidati possa avere sicura contezza dell’avvenuta valutazione delle sue opere e della ragione per cui esse non sono state ritenute degne di giudizio positivo»<sup>33</sup>.

Altra modifica indotta dalle pronunce amministrative è quella per cui oggi, alla stregua dell’art. 16, c. 3, lett. i), l. n. 240/2010, la commissione deve obbligatoriamente (prima era facoltativo) richiedere pareri scritti *pro-veritate* sull’attività scientifica dei candidati «afferenti ad un settore scientifico-di-

<sup>32</sup> Cfr. A. Banfi, *L’abilitazione scientifica*, cit., 607 ss.; F. de Leonardis, *Gli orientamenti*, cit., 10 ss.

<sup>33</sup> F. de Leonardis, *Gli orientamenti*, cit., 16.

sciplinare non rappresentato nella commissione». A ben vedere, però, forse sarebbe stato più ragionevole, nella riscrittura della procedura, proprio per garantire l'effettiva rappresentanza dei saperi specifici, fare sì che le commissioni fossero tutte composte esclusivamente da commissari dello stesso settore scientifico-disciplinare dei candidati e non sulla base dei più ampi settori-concorsuali. Inoltre, la richiesta del parere *pro-veritate*, se può instaurare un condivisibile collegamento con la più ampia comunità scientifica, è anche vero che essa altera sostanzialmente il processo decisionale della commissione, e introduce di fatto un nuovo commissario, le cui modalità di scelta sono ancora più aleatorie del sorteggio<sup>34</sup>.

*Last but not least*, era pressoché scontata la sorte della disposizione regolamentare (contenuta nell'art. 8, c. 5, d.P.R. n. 222/2011) che condizionava l'ottenimento dell'abilitazione alla decisione a maggioranza dei quattro quinti della commissione, perché non autorizzata dalla norma primaria dell'art. 16, l. n. 240/2010, che sul punto era silente e pertanto andava interpretata facendo riferimento ai principi generali in materia di funzionamento degli organi collegiali. Essa, infatti, è stata smantellata dalla giustizia amministrativa fino ad arrivare alla dichiarazione di suo annullamento; lasciando però aperte le questioni concernenti la sorte di coloro i quali fossero stati non abilitati, pur avendo ricevuto tre giudizi favorevoli<sup>35</sup>. Così, la nuova regolamentazione (art. 8, c. 6, d.P.R. n. 95/2016) stabilisce che «la commissione attribuisce l'abilitazione a maggioranza assoluta dei componenti».

Tutto questo mette in luce una permanente caratteristica critica della tecnica di regolazione del reclutamento universitario italiano. Molto s'è detto circa l'instabilità delle suddette regole e il loro continuo mutamento a breve distanza di tempo, frutto sicuramente dei vari e instabili equilibri raggiunti dalle forze che operano all'interno del sistema. Tuttavia, tale instabilità produce il perverso effetto di impedire una seria e tranquilla programmazione dei percorsi di carriera da parte dei giovani studiosi e diffonde un clima permanente da "ultima diligenza"<sup>36</sup>.

Cosa estremamente grave è, inoltre, il persistente uso della fonte regolamentare (che è un vizio d'origine che risale alla fondazione del sistema) articolata su vari livelli (al momento v'è il d.P.R. n. 95/2016, il d.m. n. 120/2016, il d.m. n. 602/2016, sulla determinazione dei valori-soglia, nonché i provvedimenti attuali e futuri dell'ANVUR), che non solo altera la linearità della disciplina, attraverso un complesso gioco di rimandi e rinvii,

<sup>34</sup> Cfr. A. Banfi, *Aspetti problematici*, cit., 20.

<sup>35</sup> Cfr. F. de Leonardis, *Gli orientamenti*, cit., 12 ss.

<sup>36</sup> Cfr. A. Banfi, *Aspetti problematici*, cit., 1 ss.



aprendo vere e proprie autostrade giudiziarie, favorite dall'alluvione normativa, ma soprattutto disloca l'effettivo potere normativo in meandri privi di effettivo controllo che possono spingersi ben al di là di quanto sancito o ragionevolmente ricavarsi dalla fonte primaria legislativa, come ha dimostrato la giurisprudenza amministrativa qui accennata.

Tale deriva arriva al punto che (com'era già successo nel caso della VQR e dell'ASN 1.0), in occasione del varo dell'ASN 2.0, gli interessati (aspiranti commissari e candidati) dipendono ineluttabilmente (come da un oracolo dei tempi moderni) da atti cangianti: come le FAQ pubblicate sul sito del MIUR per sapere in concreto come presentare le rispettive domande e, soprattutto, quali tipologie di prodotto siano utili ai fini del raggiungimento dei valori-soglia. In particolare, per quanto concerne l'ASN 2.0, nell'estate 2016, le FAQ sono state aggiornate fino a pochi giorni prima della scadenza della domanda per gli aspiranti commissari e solo all'ultimo hanno sciolto il dubbio se le "note a sentenza" fossero o meno valide ai suddetti fini. Mentre sono rimaste escluse le "recensioni" che, in realtà, rappresentano un genere letterario di estremo rilievo nelle scienze umane e sociali.

Un ultimo esempio è quello che concerne la questione della qualificazione dei professori che si candidano a comporre le liste da cui verranno sorteggiati i commissari per l'abilitazione. L'art. 16, c. 3, lett. h), l. n. 240/2010, si limita a sancire che costoro devono essere in possesso di «un curriculum (...) coerente con i criteri e parametri di cui alla lett. a) del presente comma, riferiti alla fascia e al settore di appartenenza», e cioè con quanto stabilito dal decreto "criteri e parametri", di cui s'è detto, competente a fissare i paradigmi di produttività scientifica per i candidati all'abilitazione. Ora, l'art. 6, c. 4, d.P.R. n. 95/2016, ha affermato che «gli aspiranti commissari devono rispettare criteri, parametri e indicatori di qualificazione scientifica coerenti e più selettivi di quelli previsti (...) per i candidati all'abilitazione scientifica alla prima fascia». E tale previsione è stata attuata dal d.m. n. 120/2016 il quale dice che, per gli aspiranti commissari, «è definito un valore-soglia più selettivo rispetto a quello...per i candidati alla prima fascia». Ciò è quanto è puntualmente successo con il d.m. n. 120/2016 che ha concretamente determinato i vari valori-soglia.

A questo punto sorge spontanea la domanda se questa (qui adottata) fosse l'unica strada percorribile o se, più ragionevolmente, la coerenza della qualificazione scientifica degli aspiranti commissari potesse essere assicurata in altro modo. Ciò tenendo conto della diversità sostanziale delle posizioni in campo. Il candidato all'abilitazione di prima fascia si sottopone ad un giudizio sulla sua maturità scientifica e quindi deve comunque possedere determinati titoli (almeno quelli ritenuti congrui dalla propria comunità

scientifico). Il commissario è già un professore ordinario che ha dimostrato il possesso della maturità scientifica richiesta per il suo ruolo e può anche (come spesso avviene) essere impegnato in attività istituzionale funzionale alla ricerca scientifica, ma che ovviamente lo distoglie dalla possibilità di svolgerla in prima persona. Pertanto, è probabile che la scelta dell'estensore dei suddetti regolamenti, di utilizzare il rozzo strumento delle soglie quantitative, per gli aspiranti commissari, possa essere sindacato sotto il profilo della sua manifesta irragionevolezza e illogicità.

## **5. Dislocazione incontrollata di potere normativo e politica della ricerca**

Da un altro punto di vista, l'eccesso di potere normativo, concesso in bianco dalla fonte primaria, porta con sé il pericolo di innescare perversi meccanismi autoreferenziali che esaltano il ruolo del regolatore di ultima istanza e che, in sostanza, diventa l'effettivo arbitro del funzionamento del sistema. Si prenda il caso della classificazione delle riviste per i cosiddetti "settori non bibliometrici". Già s'è detto della mancanza di solida base scientifica della scelta di avvalersi di tale strumento. Qui si vuole mettere in evidenza che il molteplice uso di tale classificazione tende a contagiare ogni spazio della ricerca, limitandone la libertà.

L'all. E, d.m. n. 120/2016 (come il precedente d.m. n. 76/2011) affida all'ANVUR il compito di determinare (e quindi di individuare) le riviste di classe A. La novità sta nel fatto che l'ANVUR, nello svolgere tale compito, deve verificare il possesso, in base al punto 3 del suddetto allegato, da parte delle riviste «di almeno uno dei seguenti criteri: a) qualità dei prodotti scientifici raggiunta nella VQR dai contributi pubblicati nella rivista; b) significativo impatto della produzione scientifica, laddove appropriato». Ora, il criterio *sub* b) fa riferimento (come risulta dall'art. 6 del nuovo regolamento ANVUR per la classificazione delle riviste delle aree non bibliometriche del luglio 2016) alla indicizzazione delle riviste «in almeno una delle banche dati bibliometriche maggiormente diffuse a livello internazionale». Tuttavia, l'intera comunità scientifica italiana delle scienze umane e sociali (quella appunto dei cosiddetti settori non bibliometrici) ha respinto con forza, qualche anno addietro, la proposta dell'ANVUR di usare gli indicatori bibliometrici citazionali per la valutazione proprio nell'area delle scienze sociali, ritenendoli non congrui né adatti alle tradizioni della ricerca scientifica in tali ambiti<sup>37</sup>. Così emerge che,

<sup>37</sup> Cfr. il parere della CASAG, sull'uso degli indicatori bibliometrici in ambito giuridico,

nonostante la mancanza di consenso delle comunità scientifiche di riferimento, l'ANVUR tende ad imporre la propria visione della valutazione della ricerca.

Ancora più grave, è la modalità di uso del criterio dell'all. E, punto 3, sub. a), d.m. n. 120/2016, da parte dell'ANVUR che, nel citato regolamento, stabilisce che possono accedere alla classe A solo le riviste che abbiano ottenuto, nell'ultima VQR, valutazioni medie dei loro prodotti superiori almeno di determinate percentuali (del 20% o del 40%) rispetto alla valutazione media ottenuta dalle riviste della medesima area scientifica. Però, come hanno osservato le associazioni scientifiche e alcuni gruppi di riviste<sup>38</sup>, la VQR nasce allo scopo di valutare la ricerca scientifica svolta dalle strutture universitarie<sup>39</sup> e non i singoli ricercatori e nemmeno “soggetti culturali” come le riviste scientifiche. Peraltro, è fin troppo ovvio comprendere che il campione di articoli sottoposti alla VQR è un insieme casuale e non preordinabile, da cui non è possibile direttamente trarre conclusioni sulla «qualità della produzione scientifica complessiva di una rivista», dipendendo dalle libere scelte degli autori, che possono optare per la presentazione di libri o di contributi in volumi. E inoltre sulle riviste scientifiche scrivono anche autorevoli autori che non partecipano alla VQR, come i docenti in pensione, gli studiosi stranieri; e, perfino, nell'area giuridica, esperti della materia, come gli avvocati e i magistrati.

Si coglie chiaramente che, in tal modo, all'ANVUR è attribuito il potere di fatto di condizionare fortemente la vita stessa e le politiche editoriali delle riviste scientifiche. Va ricordato, a questo proposito che la bozza preliminare del decreto “criteri e parametri”, apparsa nell'estate del 2015, prevedeva, per i settori “non bibliometrici”, solo due indicatori di attività scientifica su cui si sarebbero calcolati i valori-soglia: il numero di articoli su riviste appartenenti alla fascia A e il numero di libri. Grazie alle pressioni esercitate, in prima battuta, dal CUN e anche dalle altre associazioni scientifiche, nella versione definitiva del decreto (il d.m. n. 120/2016) è stato aggiunto il terzo indicatore di attività scientifica consistente nel numero di articoli su altre riviste scientifiche (quindi non di classe A) e il numero di contributi in

rilasciato dopo che l'ANVUR, il 20 gennaio 2014, aveva promosso un incontro per presentare il proprio progetto per la costruzione di un database bibliometrico (citazionale e bibliografico) da utilizzare per la valutazione delle scienze umane e sociali.

<sup>38</sup> Cfr. il parere della CASAG del 15 settembre 2015; e il documento del 7 novembre 2016 di un gruppo di riviste dell'area storica.

<sup>39</sup> Cfr. il punto 1 del bando dell'ANVUR, per la VQR 2011-2014, del 3 settembre 2015; e il punto 1 del bando dell'ANVUR relativo alla precedente VQR 2004-2010, del 7 novembre 2011.

volume. Ma se ciò non fosse successo si sarebbe determinata, nel lungo periodo, la morte sostanziale delle sedi editoriali pretermesse e, nell'immediato, si sarebbero indebitamente privilegiati i candidati e gli aspiranti commissari che, per ragioni casuali o per l'appartenenza a determinati circuiti, avessero avuto la fortuna di una concentrazione delle loro pubblicazioni nell'Olimpo delle riviste di classe A.

Altra significativa distorsione è stata quella per cui l'ANVUR ha utilizzato i risultati della VQR per valutare i singoli docenti dei collegi dei dottorati di ricerca, ai fini del loro accreditamento. Il che è avvenuto sulla base di una delega in bianco concessa dal regolamento ministeriale in materia (d.m. 8 febbraio 2013, n. 45). Nell'ultima versione del regolamento ANVUR sull'accREDITAMENTO dei corsi di dottorato (dell'8 febbraio 2016) si prevede che, qualora l'ultima VQR «risalga a due o più anni addietro», i docenti debbano raggiungere determinate soglie calcolate esclusivamente con riferimento a pubblicazioni su riviste di classe A oppure a monografie recensite su riviste di classe A.

Tutto questo è sufficiente per accorgersi che, 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 (art. 2, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla l. 24 novembre 2006, n. 286). 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.

## **6. L'invasione diretta della politica nel sistema universitario**

Recenti fatti hanno messo in luce come la politica tenda ad entrare ormai esplicitamente a gamba tesa nel sistema universitario senza alcuna forma di rispetto nei confronti della sua autonomia pur costituzionalmente garantita. Il primo caso riguarda le già accennate cosiddette "cattedre Natta". In pratica, con l'art. 1, c. 207-212, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) è stato istituito un meccanismo di reclutamento straordinario di professori universitari (di prima e di seconda fascia) che, una volta prescelti, potranno essere assoggettati a chiamata diretta da parte delle singole sedi universitarie. Ai primi di settembre di quest'anno (2016) è apparso lo schema di d.P.C.M. che attua tale procedura e che prevede, in particolare, la nomina del presidente delle commissioni da parte della

Presidenza del Consiglio, il quale procede poi all'individuazione degli altri componenti.

Innumerevoli sono i dubbi di legittimità costituzionale sollevati circa tale apparato normativo<sup>40</sup>. E difatti lo schema di d.P.C.M. ha ottenuto molteplici osservazioni critiche dal Consiglio di Stato nel parere del 28 settembre 2016 e, ovviamente, dal CUN, dalle associazioni scientifiche e dalle componenti il sistema universitario. Ma, al di là delle numerose criticità del provvedimento, ciò che qui conta sottolineare è che, in questo modo, il potere politico si arroga di fatto il diritto di nominare i professori universitari, determinando una lampante violazione dell'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 Cost. Com'è stato bene osservato da Sabino Cassese «non s'erano mai viste tanta sfiducia nell'università e tanta invadenza governativa, in violazione del principio di autonomia fissato dalla Costituzione»<sup>41</sup>. In effetti, per trovare qualcosa di veramente analogo bisogna tornare ai tempi del fascismo, quando i componenti delle commissioni di concorso a cattedra erano nominati direttamente dal ministro competente. Per giunta lo schema di d.P.C.M. esclude, *a priori*, la possibilità che i presidenti delle commissioni possano essere studiosi italiani a meno che non siano in servizio presso istituzioni di ricerca estere o internazionali.

Insomma, in questo progetto v'è una perversa miscela di *marketing* politico, di esterofilia, di sindrome dell'eccellenza e di feticismo dell'apicalità che esprime una visione neo-autoritaria della gestione dell'istruzione superiore.

Sulla stessa lunghezza d'onda, si muove l'istituzione di un apposito «fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza», nella legge di bilancio per il 2017, destinato ad assegnare un cospicuo finanziamento a favore di 180 dipartimenti universitari su 814. L'individuazione dei dipartimenti da premiare sarà effettuata attraverso una selezione in due fasi: che porterà prima all'individuazione di 350 dipartimenti e poi dei 180 che risulteranno vincitori, a seguito di un'apposita arena. Tale meccanismo, definito con sagacia «ludi dipartimentali»<sup>42</sup>, risulta gestito in modo profondamente accentrato, in quanto i decisori saranno di nomina politica, con la partecipazione dell'onnipotente ANVUR a cui spetta anche (ovviamente!) il compito di stabilire gli indicatori di performance.

È evidente come i suddetti «ludi dipartimentali» insinuano nel sistema

<sup>40</sup> Cfr. M. Luciani, *Il governo in cattedra*, 1° dicembre 2016, in [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it); e L. Giani, *Le molteplici chiamate dirette*, cit.

<sup>41</sup> S. Cassese, *Le scelte del governo e le misure in conflitto*, in *Corriere della sera*, 27 ottobre 2016.

<sup>42</sup> Cfr. U. Izzo, *In arrivo i ludi dipartimentali*, 14 novembre 2016, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

universitario una faglia destinata ad allargarsi verso la realizzazione concreta del sogno, di molti *opinion makers* “alle vongole”, della distinzione tra *teaching* e *research universities*. Inoltre, il meccanismo è influenzato da una rozza visione ideologica neo-liberista, che esalta la competizione tra strutture universitarie, e, nel lungo periodo, anche al loro interno. Con ciò si trascura che le università non sono soggetti che operano nel mercato concorrenziale, ma svolgono anche un ruolo sociale e la loro presenza costituisce un’importante preconditione per l’accelerazione dei processi di sviluppo dei territori depressi<sup>43</sup>. Inoltre, proprio nel campo della ricerca, nel lungo periodo, la competizione selvaggia non è virtuosa quanto la cooperazione che permette una maggiore diffusione della conoscenza, delle esperienze, dei risultati<sup>44</sup>. D’altra parte, anche i migliori corpi speciali degli eserciti del pianeta hanno come motto «nessuno deve essere lasciato indietro»; e questo significherebbe pure qualcosa!

Sul piano giuridico, va segnalato che tale complesso normativo appare in contrasto con il principio dell’autonomia universitaria di cui all’art. 33 Cost., perché instaura una relazione diretta tra centro del sistema e dipartimenti, scavalcando appunto le sedi presso cui il dipartimento è incardinato. Il che appunto rappresenta un modo per aggirare l’autonomia degli atenei nel decidere le modalità di uso dei finanziamenti ricevuti dallo Stato: autonomia che sarebbe inesistente se non comprendesse anche l’aspetto della gestione delle risorse economiche<sup>45</sup>.

Infine, nella legge di stabilità è presente anche un apposito fondo (in realtà una “mancia” di tremila euro) destinato al 75% dei ricercatori e al 25% dei professori associati, identificati attraverso i parametri fissati dall’ANVUR. È necessario non lasciarsi distrarre dall’ilarità suscitata dalla necessità di regolare una complessa procedura per assegnare, in sostanza, pochi spiccioli, inadeguati a consentire un’attività di ricerca seria. Anche qui l’aspetto inquietante, e dubbio sul piano del rispetto dell’autonomia universitaria, è dato dalla centralizzazione della gestione dell’erogazione di un finanziamento da parte del governo, senza tenere in alcun conto le istituzioni presso cui dipendono i singoli studiosi. Peraltro, non va trascurato il valore simbolico di tale misura. Essa crea un rapporto diretto tra potere politico e studiosi “eccellenti”, mirando a catturarne il consenso e, in sostanza, a limitare la loro libertà ed autonomia.

<sup>43</sup> Cfr. G.Viesti, *Le iniziative del governo sull’università: note preoccupate*, 1° dicembre 2016, in [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it).

<sup>44</sup> Cfr. A. Banfi, *Prima che la nave affondi*, cit., 554.

<sup>45</sup> Cfr. U. Izzo, *L’autonomia dell’università al tempo della riforma costituzionale*, 22 novembre 2016, in [www.roars.it](http://www.roars.it).

## 7. Precarietà, primo ingresso nel sistema, selezioni locali

Quanto alle tendenze e alle problematiche del reclutamento nel sistema universitario, la prima osservazione riguarda la presenza di un eccesso di posizioni precarie, poiché, com'è noto, è scomparsa la figura del ricercatore a tempo indeterminato. Di fatto le università sono piene di giovani e meno giovani studiosi che, conseguito il dottorato di ricerca, passano da un assegno all'altro oppure riescono ad ottenere qualche temporaneo contratto di ricerca, agognando la conquista di una posizione di ricercatore a tempo determinato di tipo *a*) o di tipo *b*), che sono pur sempre precarie, ma che costituiscono (specie la seconda) il trampolino di lancio per la partecipazione all'ASN e poi (soprattutto per chi è ricercatore di tipo *b*) per la definitiva stabilizzazione quale professore.

I decisori politici della “riforma Moratti” e poi della “riforma Gelmini” hanno lavorato molto, sul piano del *marketing*, per diffondere il mito che la precarietà avrebbe favorito l'impegno e il merito. Nulla di più falso. In realtà, nell'attuale situazione di carenza di risorse e di definanziamento strutturale, la carriera accademica è tornata ad essere un'aspirazione solo per chi, come si diceva un tempo, è “ricco di famiglia”. Le posizioni di ricercatore a tempo determinato di tipo *a*) e, soprattutto, di tipo *b*) (che sono *tenure track*) sono costose per le casse dell'università (in forza dei vigenti meccanismi di computo delle spese del personale accademico basati sul cosiddetto punto organico) e quindi vengono bandite in quantità estremamente inferiori rispetto alle urgenti esigenze di garantire un adeguato *turnover* e la sostenibilità delle offerte formative di tutte le sedi del sistema universitario.

La limitata disponibilità di finanziamenti per il bando delle posizioni di ricercatore (ma ovviamente anche di professore) induce le singole università, allo scopo di favorire gli aspiranti locali, a comportamenti volti ad aggirare il principio della garanzia di un'effettiva competizione fra i candidati che partecipano alla valutazione comparativa. V'è infatti una ricca documentazione di “concorsi a statuto speciale”, di “bandi fotografia”, in cui i requisiti richiesti sono ritagliati su specifici candidati. Al top di questa singolare classifica si collocano i bandi di qualche università telematica che arrivano ad escludere dall'ammissione al concorso chi non avesse tenuto un insegnamento a distanza, oppure che prevedono una commissione giudicatrice composta anche da soggetti non aventi il titolo di professore universitario, e appartenenti alla *governance* dell'ateneo! In altri casi, alla commissione è affidato il compito di stilare una lista di idonei, senza alcuna graduazione e senza numero massimo, i quali svolgeranno un seminario presso il dipartimento (presso cui il vincitore dovrà prendere servizio) che

poi deciderà chi chiamare. Qui si è di fronte ad una forma *sui generis* di sostanziale “chiamata diretta”.

Ciò è stato agevolato da uno dei paradossi della “riforma Gelmini”. Infatti, la l. n. 240/2010 è estremamente dettagliata in alcuni punti com’è lacunosa in altri. Uno di questi concerne le procedure di reclutamento dei ricercatori e dei professori di prima e seconda fascia, nelle varie sedi universitarie, laddove il legislatore s’è limitato a fissare principi generali, lasciando alle singole università la facoltà di redigere, con notevole libertà, i rispettivi regolamenti. Di fronte ai ricorsi di alcuni candidati, la giurisprudenza amministrativa ha giustamente reagito e ha chiaramente affermato l’illegittimità dei “bandi fotografia”, facendo leva sul fatto che, dagli artt. 18 e 24, l. n. 240/2010, è consentita la «specificazione del settore concorsuale e di un eventuale profilo esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari». E, come s’è detto poc’anzi, il giudice ha ribadito la necessità che le commissioni siano composte unicamente da professori universitari. Ma al momento non v’è alcuna pronuncia sui bandi che, come s’è visto, prevedono una sorta di “chiamata diretta”<sup>46</sup>.

Peraltro, proprio la consapevolezza dell’ineluttabile propensione delle singole università a privilegiare i candidati locali, ha spinto molte commissioni nel corso dell’ASN 1.0 ad operare, in realtà, come commissioni di valutazione comparativa, richiedendo ai candidati requisiti più stringenti di quelli minimi previsti dalla normativa vigente, in modo da evitare un’inflazione di abilitati e mirando ad attribuire l’idoneità solo ai migliori. Ciò perché la procedura di reclutamento locale degli abilitati, regolata dall’art. 24, l. n. 240/2010 (e utilizzabile per i sei anni successivi all’entrata in vigore della legge), non ha carattere concorsuale. E perché la procedura di valutazione comparativa di cui all’art. 18 della stessa legge (che è quella prevista a regime) può essere tenuta sotto controllo dalle università, costruendo regolamenti in base ai quali le commissioni giudicatrici siano composte da commissari, di fatto, scelti uno per uno: il membro interno direttamente designato, gli altri commissari sorteggiati nell’ambito di una ristretta rosa preventivamente predisposta.

## **8. Proposte di modifica della carriera accademica**

È evidente la necessità di intervenire per porre fine a tutte queste distorsioni. In primo luogo, se si condivide l’idea che chi entri nel sistema uni-

<sup>46</sup> Cfr. la ricca documentazione in [www.roars.it](http://www.roars.it)



versitario abbia una qualità minima corrispondente alle regole della comunità scientifica di riferimento, è indispensabile imporre modalità uniformi di selezione e soprattutto vigilare sui comportamenti di alcune sedi, specie quelle telematiche, fin dal momento della gestione dei dottorati di ricerca e degli assegni di ricerca.

Le linee guida che dovrebbero orientare un'adeguata revisione della normativa vigente sono sicuramente quelle di temperare l'attuale forte precariato, in cui si trovano i giovani studiosi, di stimolare la mobilità tra le varie sedi e di garantire accessi realmente improntati sul merito. Una condivisibile proposta è quella elaborata da parte del CUN, con una ricca serie di documenti, di cui l'ultimo testo è quello del 19 aprile 2016.

In sostanza, il CUN suggerisce di procedere ad una netta semplificazione dei contratti pre-ruolo e quindi di creare un'unica figura di contratto *post* dottorato di ricerca (per accedere al quale sia condizione indispensabile il possesso del titolo del dottore di ricerca) che unifichi l'assegno di ricerca e la posizione di ricercatore di tipo *a*). In seguito, il titolare di questo contratto potrebbe partecipare al concorso per una posizione di ricercatore di tipo *b*), ovviamente sempre *tenure track*, e denominata «professore junior». In questo caso si potrebbe prevedere l'impossibilità a diventare professore junior nella stessa sede dove si è svolto il dottorato di ricerca. Conseguita l'abilitazione, il soggetto dovrebbe direttamente essere nominato professore associato, previa valutazione positiva del proprio ateneo, secondo quanto attualmente previsto dall'art. 24, l. n. 240/2010.

In particolare, per quanto concerne il ruolo dei professori, bisognerebbe nettamente separare le procedure di chiamata dall'esterno e le progressioni di carriera all'interno della stessa istituzione. Queste ultime andrebbero riservate, tramite un meccanismo come l'attuale art. 24, reso permanente, ai "sopravvissuti" ricercatori a tempo indeterminato e ai professori associati in servizio presso l'ateneo e che abbiano conseguito l'abilitazione alla fascia superiore. Mentre, le chiamate dall'esterno sarebbero rette da un meccanismo concorsuale, aperto a tutti gli abilitati, come dispone il vigente art. 18, l. n. 240/2010. E i posti da mettere a concorso con questa procedura dovrebbero essere interamente (o quasi) destinati a soggetti esterni all'ateneo, con percentuali più elevate di quelle attuali.

Certo, il CUN si muove in modo equilibrato e suggerisce misure che potrebbero trovare accoglimento con piccoli interventi normativi da parte di un legislatore che, nonostante i mutamenti del quadro politico, continua a non essere ben disposto (questo è un eufemismo) nei confronti dell'accademia.

Va detto però che la soluzione ideale per abbattere il precariato sarebbe

quella di rendere a tempo indeterminato la posizione di ricercatore di tipo b) *tenure track*, in modo tale da consentire allo studioso di programmare con serenità il proprio percorso di carriera verso il conseguimento dell'abilitazione (e poi il diretto passaggio alla fascia di professore associato), senza avere lo spettro della scadenza del contratto, al verificarsi della quale non potrebbe più godere, anche se ottenuta l'abilitazione, dell'accesso agevolato alla fascia di professore associato. Mentre continua a fomentare forti perplessità l'art. 22, c. 9, l. n. 240/2010 che pone limiti temporali al cumulo di posizioni precedenti l'accesso al ruolo di professore. È alquanto paradossale che in un sistema, come quello attuale, fondato sulla precarietà si voglia eliminare la stessa, non favorendo la stabilizzazione, ma espellendo i precari dalle università.

*Abstract*

*The article examines the new rules on the recruitment of University's professors, the evaluation system of their research (called product's evaluation) and the most recent trends in the Italian legal system on this field.*

*The paper highlights, on the one hand, the architectural lacks in the recruitment and evaluation mechanisms, as built by the legislative, which are exasperated by the way in which the rules are concretely applied; on the other hand, and above all, the continuous incursion of politics into the academic dimension, with the consequent risk of an injury to constitutional values such as the freedom of research activity and the autonomy of academic staff.*