



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

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 25 febbraio 2011

NUMERO AFFARE 00670/2011

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

Schema di regolamento relativo alla disciplina delle modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 158/1.4.4/2011/U.R. del 1° febbraio 2011, trasmessa con nota U.R./157/1.4.4/2011 avente pari data, con la quale il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca chiede il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto.

Esaminati gli atti ed udito il relatore ed estensore, Consigliere Damiano Nocilla;

Premesso:

Riferisce l'Amministrazione che lo schema di regolamento in oggetto è attuativo dell'art. 16, co. 2, l. 30 dicembre 2010, n. 240, il quale dispone: *“Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge. 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro della Pubblica Amministrazione e l'innovazione, sono disciplinate le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione in conformità dei criteri di cui al comma 3”*.

Il regolamento disciplina l'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e seconda fascia dei professori universitari, che costituisce requisito per la partecipazione ai procedimenti di chiamata di cui agli artt. 18 e 24, commi 5 e 6, legge n. 240 del 2010, di diretta competenza delle Università.

Il regolamento si compone di 9 articoli.

L'art. 1 contiene le definizioni maggiormente rilevanti.

L'art. 2 precisa quanto già disposto dalla legge al suddetto art. 16, e riguarda le procedure per il conseguimento dell'abilitazione, definita come la qualificazione scientifica necessaria per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari.

L'art. 3 disciplina i tempi e le modalità di indizione delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione, prevedendo che le stesse siano indette con cadenza annuale per ciascun settore concorsuale, e distintamente per la prima e la seconda fascia dei professori universitari, nel mese di ottobre. L'articolo precisa che la durata dell'abilitazione è di quattro anni, mentre si prevede che il mancato conseguimento della stessa preclude la partecipazione a tutte le

procedure di abilitazione indette nel biennio successivo per la medesima fascia oppure per la fascia superiore.

L'art. 4 è dedicato alla definizione dei criteri e dei parametri di valutazione che saranno adottati dalle commissioni nazionali per la valutazione dei candidati nelle diverse procedure di abilitazione, definizione rimessa, come previsto dalla legge di riforma (art. 16, comma 3, lett. *a*) e *b*), ad un apposito decreto del Ministro, il quale potrà altresì prevedere un numero massimo, anche differenziato per fascia e per area disciplinare, e comunque non inferiore a dodici, di pubblicazioni scientifiche da presentare ai fini del conseguimento dell'abilitazione.

Il medesimo articolo prevede una verifica quinquennale dell'adeguatezza e della congruità dei criteri in parola, sulla base dei pareri espressi dal CUN e dall'ANVUR, e l'eventuale revisione degli stessi, anche in considerazione della valutazione delle politiche di reclutamento previste dall'art. 5, comma 5, della legge di riforma.

L'art. 5 disciplina le sedi delle procedure di abilitazione.

Gli artt. 6 e 7 sono dedicati alla formazione delle commissioni, il cui procedimento è avviato con apposito decreto direttoriale, ogni due anni, nel mese di maggio. Le commissioni infatti avranno una durata biennale.

L'art. 6 disciplina nel dettaglio le modalità di presentazione delle candidature da parte degli aspiranti commissari "*nazionali*".

Per quanto riguarda il commissario in servizio all'estero, che, come detto, è sorteggiato all'interno di una lista predisposta dall'ANVUR, l'art. 6 precisa che sarà quest'ultima Agenzia a dover far rispettare le condizioni di incompatibilità (i commissari non possono far parte

contemporaneamente di più di una commissione e, per tre anni dalla conclusione del mandato, di commissioni per il conferimento dell'abilitazione relativa a qualunque settore concorsuale), le tabelle di corrispondenza definite a livello ministeriale, sentito il CUN, nonché il rispetto dei criteri di qualificazione scientifica.

L'articolo 6, inoltre, prevede alcune disposizioni riguardanti tutti i commissari.

L'art. 7 è dedicato, specificatamente, alle operazioni di sorteggio, che devono avvenire tramite procedure informatizzate preventivamente validate da un apposito Comitato tecnico composto da non più di cinque membri e nominato con decreto del Ministro. La disposizione prevista dal comma 2 intende assicurare il rispetto del vincolo legislativo ripreso dall'art. 6, comma 9, del regolamento (presenza, in ciascuna commissione, di almeno un componente per ciascun settore scientifico-disciplinare, ricompreso nel settore concorsuale, al quale afferiscono almeno trenta professori ordinari). Il comma 8 prevede che, nell'ipotesi in cui un commissario cessi dal servizio durante lo svolgimento dell'incarico, sia dichiarato decaduto con decreto del competente Direttore Generale, dovendosi procedere, pertanto, ad applicare la disciplina sulla sostituzione dei commissari.

L'art. 8 è dedicato ai lavori di ciascuna commissione. Si prevede che, una volta insediatasi presso l'Università in cui si espletano le procedure di abilitazione, la Commissione elegga tra i propri componenti il presidente ed il segretario. Nella prima riunione la commissione definirà altresì le modalità organizzative per l'espletamento delle procedure di abilitazione, distinte per fascia.

Espletati tali adempimenti, ciascuna Commissione accede per via telematica, mediante appositi codici di accesso forniti a ciascun commissario dal Ministero, alla lista delle domande, all'elenco dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche nonché alla relativa documentazione, presentati dai candidati.

Nel corso dei suoi lavori ciascuna Commissione può avvalersi della facoltà, prevista dall'art. 16, comma 3, lettera i), della legge.

Ciascuna Commissione, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei propri componenti, attribuisce l'abilitazione con motivato giudizio espresso sulla base di criteri e parametri definiti con il decreto ministeriale di cui all'art. 4, comma 1, e fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche presentati da ciascun candidato, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte. La Commissione deve avvalersi di strumenti telematici di lavoro collegiale; inoltre devono essere redatti i verbali contenenti tutti gli atti e, in particolare, i giudizi individuali e collegiali espressi su ciascun candidato, e la relazione riassuntiva dei lavori svolti. Entro 15 giorni dalla conclusione dei lavori, i verbali redatti e sottoscritti dalla Commissione sono trasmessi tramite procedura informatizzata al Ministero.

Le Commissioni sono comunque tenute a concludere i propri lavori entro cinque mesi dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande dei candidati. In conclusione, l'art. 8 consente che i giudizi individuali espressi dal commissario in servizio all'estero ed i menzionati pareri *pro veritate* possono essere resi anche in una lingua comunitaria diversa dall'italiano.

L'ultimo articolo del regolamento, l'art. 9, prevede alcune disposizioni transitorie, particolarmente importanti per la prima applicazione del testo normativo: anzitutto, termini diversi per l'avvio delle procedure; indi una deroga ai requisiti per la candidatura a componente delle Commissioni, consentendosi l'assenza della positiva valutazione di cui all'art. 16, comma 3, lett. h); la composizione della Commissione secondo le modalità previste per i commissari nazionali per l'ipotesi in cui l'ANVUR non abbia provveduto in tempo utile a formare la lista. Infine si ribadisce l'abrogazione, già prevista dalla legge di riforma, del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164.

Considerato:

In via preliminare la Sezione rileva che agli atti del fascicolo manca il concerto del Ministro della Pubblica Amministrazione e l'innovazione, e che il concerto del Ministro dell'Economia e delle Finanze non può essere costituito dalla nota dell'Ufficio del Coordinamento legislativo del Ministero, con cui ci si limita a trasmettere il nulla-osta all'ulteriore corso del provvedimento della Ragioneria generale dello Stato. Del resto – come più volte sottolineato dalla Sezione – il concerto non può essere sostituito dalla mera approvazione della proposta in Consiglio dei Ministri.

Inoltre il preambolo fa riferimento ai pareri del CRUI e del CUN, pareri che non sembrano essere stati previsti nelle procedure per l'approvazione e l'emanazione del regolamento in oggetto. Tuttavia sembra opportuno che l'Amministrazione faccia pervenire copia dei due suddetti pareri.

Sulla disciplina in esame e sulle singole disposizioni, la Sezione formula i rilievi che seguono.

L'art. 2 risulta superfluo in quanto si limita a definire l'oggetto del regolamento, sul quale si chiede il parere, oggetto che si trova già compiutamente delineato nelle disposizioni dei commi 1 e 2 dell'art. 16 della l. n. 240 del 2010.

Non sembra appagante la formulazione del co. 4 dell'art. 3, che si propone di attuare quanto disposto dall'art. 16, co. 3 lett. *m*), l. n. 240 del 2010. Quest'ultimo prevede *“la preclusione, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, a partecipare alle procedure indette nel biennio successivo per l'attribuzione della stessa o per l'attribuzione dell'abilitazione alla funzione superiore”*. Tale dizione non sembra autorizzare ad estendere la preclusione, come delineata dal suddetto co. 4, a “tutte” le procedure di abilitazione, anche se riguardanti un diverso settore concorsuale. Ben può accadere infatti che un candidato risulti soccombente in una procedura di abilitazione in quanto la sua pur apprezzabile produzione scientifica risulti estranea (o non perfettamente attinente) al settore concorsuale per il quale si è presentato. Non sembra dunque conforme all'interesse pubblico escludere candidati dal partecipare ad altra e diversa procedura di abilitazione rispetto alla quale la produzione scientifica risulti congruente ed apprezzabile.

Su tale questione, dovrà altresì il Ministero valutare l'ipotesi che, nel corso del biennio di preclusione, sopravvenga nuova produzione scientifica tale da superare la precedente valutazione non favorevole. Quanto, poi, al co. 5 del medesimo articolo, occorrerebbe specificare che l'uso dell'informatica si limita alla presentazione delle

domande e del mero elenco dei titoli, in quanto la trasmissione per via informatica dei titoli stessi può diventare troppo onerosa e richiedere tempi di confezione e lettura più lunghi di quelli richiesti allorchè i titoli vengono trasmessi in formato cartaceo, non trattandosi, nel caso di specie, di mere certificazioni, sibbene di opere a stampa spesso assai voluminose.

Quanto all'art. 4 deve rilevarsi che se, da un lato, è vero che l'art. 16, co. 3 lett. a), dispone che criteri e parametri, sulla base dei quali deve essere espresso il motivato giudizio delle Commissioni sui singoli candidati all'abilitazione, siano "*definiti con decreto del Ministro*", è altrettanto vero che: a) tale decreto non può essere definito, come fa la relazione di accompagnamento alla bozza di regolamento in esame (quest'ultimo, per altro, correttamente nulla dice in proposito) come "*atto avente natura non regolamentare*"; b) la definizione di tali criteri e parametri, in quanto differenziati per funzione ed area disciplinare, costituisce espressione di discrezionalità tecnica, che non può prescindere dal fatto che in quel procedimento intervengano specifici organi di consulenza tecnica in grado di esprimersi sui singoli settori concorsuali come, ad es., il CUN; c) vi è un'incongruenza tra il fatto che il decreto, avente validità quinquennale, sia adottato ed eventualmente corretto ad opera del solo Ministro, mentre la verifica quinquennale di adeguatezza e congruità dei criteri e parametri debba avvenire sentiti il CUN e l'ANVUR, quando cioè gli effetti di un decreto (in ipotesi) inadeguato si saranno ormai ampiamente dispiegati.

Sull'art. 5 va osservato: a) che appare poco chiara l'attribuzione al solo Ministro del potere di formare l'elenco delle Università aventi

strutture idonee, senza una predeterminazione di criteri cui dover attenersi (salvo la proposta del CRUI); b) che l'ultimo periodo del comma 1 appare incoerente con quanto dispone il co. 1 dell'art. 3, che sembra prevedere indizioni distinte per settore concorsuale e per fascia, onde ciascuna indizione dovrebbe indicare la sede universitaria prescelta, mentre la disposizione parla di inclusione dell'elenco delle sedi nel decreto di cui al co. 1 dell'art. 3; c) che nulla viene detto sulle procedure di sorteggio per la scelta della sede per ciascun settore concorsuale; d) che la scelta della sede, sempre nell'ambito di un elenco di Università aventi strutture idonee, potrebbe essere lasciata alla Commissione, visto che ragioni di economicità e speditezza potrebbero indurre ad evitare la scelta a priori di una sede, che potrebbe costringere, poi, i commissari a defatiganti spostamenti; e) tra le forme di pubblicità, che dovrebbe curare l'Università, vi sono anche quelle riguardanti atti, che precedono addirittura la scelta ministeriale della sede.

All'art. 6, co. 4, il regolamento in oggetto interpreta l'espressione della l. n. 240 del 2010, all'art. 16, co. 3 lett. h), che condiziona l'inserimento nella lista dei professori sorteggiandi per la formazione delle Commissioni per l'abilitazione al possesso di un curriculum "coerente con i criteri e i parametri, di cui alla lett. a)....[si tratta dei criteri e parametri differenziati per funzione e area disciplinare, definiti con decreto del Ministro per la formazione di un determinato giudizio per l'abilitazione dei candidati] riferiti alla fascia e al settore di appartenenza", come se dicesse "Gli aspiranti commissari devono rispettare criteri e parametri di qualificazione scientifica, stabiliti dal decreto di cui all'art. 4, co. 1, coerenti con

quelli richiesti, ai sensi del medesimo decreto, ai candidati all'abilitazione per la prima fascia nel settore concorsuale per il quale è stata presentata domanda". A parte il rilievo che nulla si dice in ordine al controllo di tale coerenza (salvo demandare la definizione ad un decreto che si pretenderebbe non avere natura regolamentare), va rilevato come la disposizione confermi la sostanziale necessità di correttivi all'art. 4. Infatti la conseguenza sarebbe che il Decreto ministeriale previsto in quella disposizione non soltanto potrebbe essere determinante per quanto attiene alla valutazione degli abilitandi, ma finirebbe per influire in modo assai pesante sulla formazione della lista, dalla quale trarre per estrazione coloro che diverranno Commissari. Quanto tutto ciò sia compatibile con i principi di cui all'art. 33 Cost., andrebbe valutato con estrema attenzione.

In ordine al co. 7 va osservato che la disposizione nulla dice sul possesso da parte del membro straniero della Commissione dei medesimi requisiti di operosità e di conformità ai parametri previsti dal co. 4 del medesimo art. 6, e che non sono fissate garanzie finalizzate a che la scelta dei professori stranieri sorteggiandi da parte dell'ANVUR, la cui composizione non assicura al proprio interno la presenza di competenze proprie almeno di tutti i macrosettori concorsuali, sia ispirata da criteri esclusivamente tecnico professionali; e ciò è tanto più vero, ove si consideri che – come risulta anche con chiarezza dal successivo comma 9 – intento generale della legge n. 240 e del regolamento in esame è quello di assicurare la formazione di Commissioni i cui componenti abbiano competenza specifica nel settore disciplinare.

La previsione del primo periodo del co. 8 contrasta con il principio di cui alla lett. g) del co. 3 dell'art. 16 della legge n. 240 del 2010. Analogamente al co. 9 andrebbe aggiunto, dopo la parola “*assicurare*” l'espressione “*per quanto possibile*”, altrimenti si determinerebbe un contrasto con la disposizione del co. 2, u. p., dell'art. 7.

Sul co. 11 va sottolineato come la sua formulazione porta alla conseguenza che gli studenti sarebbero esaminati dal docente che non ha tenuto il corso.

Per quanto riguarda l'art. 7, co. 1, lett. b), va specificato se nella collocazione preceda il più giovane d'età o non piuttosto il più anziano (il numero d'ordine attribuito assume importanza ai fini del sorteggio), mentre l'ultimo periodo del co. 2 va meglio coordinato con il co. 9 dell'art. 6, come testè sottolineato a proposito di quest'ultima disposizione. Quanto, poi, al principio, di cui all'ultimo periodo del comma 5, sembra opportuno considerare se sia possibile applicare la salvezza degli atti a quegli atti che sono espressione del giudizio tecnico-discrezionale individuale del componente della Commissione, che sia stato sostituito: si consideri il caso di un giudizio individuale positivo di un candidato, che non sia affatto condiviso dal commissario subentrante, oppure dell'attribuzione dell'idoneità ad un candidato per nulla condivisa dal commissario subentrante, che sia però chiamato a firmare il relativo verbale.

Infine relativamente al comma 8 la Sezione osserva che la legge n. 240 non sembra stabilire il requisito della permanenza in servizio dei commissari per la partecipazione alle Commissioni di abilitazione, sulla base del più generale principio che la qualifica di professore

ordinario è requisito per la nomina e deve sussistere al momento in cui si procede a quest'ultima. Del resto non si comprende perché la sussistenza di tale requisito non debba essere verificata anche per il componente straniero, per il quale tale verifica comporterebbe problemi di non facile soluzione e soprattutto una diffusa conflittualità basata sull'interpretazione e comparazione di ordinamenti spesso difficilmente assimilabili tra loro.

Quanto stabilito dal co. 2, secondo periodo, dell'art. 8 non sembra in armonia con il principio di trasparenza dei lavori della Commissione. Del resto, sembra essere diritto di ciascun partecipante all'esame di abilitazione conoscere chi siano e quali titoli vantino gli altri candidati oppure il tenore dei pareri *pro-veritate* espressi sulla propria attività scientifica e didattica. A quest'ultimo proposito sarebbe opportuno che tali pareri *pro-veritate* entrassero a far parte dei verbali della Commissione di cui al comma 7. Inoltre andrebbero specificate con maggior dettaglio (modalità e forma della proposta, maggioranza per la deliberazione, eventuali espressioni di dissenso dal parere etc.) le disposizioni in ordine all'acquisizione ed agli effetti dei pareri *pro-veritate*.

Infine, per quanto attiene all'art. 9, ci si deve domandare se l'eccezione prevista, in prima applicazione, al co. 2 valga anche per la conformità dei *curricula* degli aspiranti commissari ai criteri e parametri fissati dal decreto ministeriale di cui all'art. 4. Superflua appare la disposizione di cui al co. 4, essendo la stessa già contenuta nell'art. 29, co. 12, della l. n. 240 del 2010.

Su tutte le questioni poste con il presente parere vorrà l'Amministrazione fornire gli opportuni chiarimenti.

P.Q.M.

Riservata ogni pronuncia, sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione proceda agli adempimenti di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Damiano Nocilla

IL PRESIDENTE
Luigi Cossu

IL SEGRETARIO

Massimo Meli