

Parere del Consigliere Prof. Avv. Fiorella D'Angeli (Area 12 – Giuridica) sullo Schema di Regolamento recante modalità di svolgimento dei concorsi per ricercatore universitario, ai sensi dell'art. 1, comma 647, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Il regolamento sulle modalità di svolgimento dei concorsi per ricercatore universitario presenta alcuni aspetti controversi su cui si formulano le seguenti osservazioni.

A) L'art. 1, comma 647 della l. finanziaria 2007 (l. 296/06) dispone che: *“In attesa della riforma dello stato giuridico dei ricercatori universitari, il Ministro dell'università e della ricerca, con proprio decreto da emanare entro il 31 marzo 2007, sentiti il Consiglio universitario nazionale (CUN) e la CRUI, disciplina le modalità di svolgimento dei concorsi per ricercatore, banditi dalle università successivamente alla data di emanazione del predetto decreto ministeriale, con particolare riguardo alle modalità procedurali ed ai criteri di valutazione dei titoli didattici e dell'attività di ricerca, garantendo celerità, trasparenza e allineamento agli standard internazionali”*.

Nel contempo il successivo comma 648 così recita: *“Al fine di consentire il reclutamento straordinario di ricercatori, il decreto di cui al comma 647 definisce un numero aggiuntivo di posti di ricercatore da assegnare alle università e da coprire con concorsi banditi entro il 30 giugno 2008”*.

Il previsto regolamento ministeriale andrà ovviamente ad incidere sulle procedure di reclutamento già disciplinate dalla legge 210/98 (cfr. spec. artt. 1 e 2).

Si pone allora il problema se ciò possa fare, ed in particolare se grazie all'entrata in vigore del regolamento la detta legge possa risultare abrogata, in assenza di una norma esplicita della legge finanziaria che determini direttamente ed espressamente un siffatto effetto.

Va chiarito che l'effetto abrogativo può essere ricondotto alla entrata in vigore di un regolamento nel solo caso dei regolamenti di 'delegificazione' (o 'delegati' o 'liberi' o 'autorizzati').

Sul punto, l'art. 17, comma 2, l. 400/88 prevede quanto segue: *“Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari”*.

Affiora dalla predetta disposizione che non sono configurabili alla stregua di regolamenti di delegificazione i decreti ministeriali (come quello qui in esame) o interministeriali, ma solo i D.P.R. emanati previa delibera del Consiglio dei Ministri e previo parere (obbligatorio, non vincolante) del Consiglio di Stato.

Se ne ha conferma leggendo l'art. 17, comma 3, della stessa l. 400 del 1988, il quale prevede che:

- con decreto ministeriale (D.M.) possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sottordinate al Ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere;
- tali regolamenti possono essere adottati con decreti interministeriali (D.I.) per materie di competenza di più Ministri, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge.

Com'è evidente, il comma 3 non ricollega al decreto ministeriale o interministeriale alcun effetto abrogativo di una legge precedente, evidentemente perché un simile, incisivo effetto (per quanto 'voluto' a monte dal legislatore autorizzante, sotto condizione sospensiva dell'adozione del

regolamento) può determinarsi, in base al richiamato comma 2, solo a seguito di una procedura rigorosa, che contempla:

- la ponderazione collegiale del contenuto dell'atto di rango secondario da parte del Consiglio dei Ministri
- quale ulteriore forma di garanzia, il parere dell'organo di giustizia nell'amministrazione – art. 100 Cost. – vale a dire il Consiglio di Stato.

La necessaria collegialità del regolamento di delegificazione, a livello sistematico, è confermata dalla disciplina dei cd. regolamenti di semplificazione amministrativa previsti dall'art. 20 l. 59/1997 (legge 'Bassanini I').

Conclusivamente, il D.M. prefigurato in finanziaria potrebbe ritenersi legittimo unicamente nel caso in cui risulti osservante delle disposizioni della legge 210/98.

Tale collimanza sembra però esclusa dalla stessa norma autorizzante, la cui *ratio* appare esattamente quella – inversa – di consentire una novellazione regolamentare delle *'modalità di svolgimento dei concorsi per ricercatore'*.

B) Inoltre, visto nel suo complesso, il regolamento in questione sembra evidenziare molteplici profili di irragionevolezza e discriminazione tali da porre seri dubbi di legittimità costituzionale.

Ciò emerge in particolare nel meccanismo concorsuale proposto che si muove in direzione del tutto opposta a quella di una verifica seria della produzione scientifica dei candidati.

Infatti la composizione sia della Commissione d'Ateneo sia degli "esperti revisori", con una scelta effettuata nell'ambito dei "macro-settori", è con alta probabilità caratterizzata da una competenza del tutto generica dei Commissari rispetto alla specializzazione delle discipline.

E tale specializzazione del resto non è capriccio del sistema universitario ma, almeno nella grandissima parte dei casi, espressione di una precisa esigenza scientifica.

Il Regolamento indica, invece, una strada per la quale il futuro ricercatore universitario sembrerebbe dover avere una competenza "diffusa" su di una pluralità di materie e di conseguenza necessariamente superficiale in ciascuna di esse, apparendo sintomatico sotto questo profilo, l'art. 2, comma 5, che prevede solo come "possibile" il caso in cui l'Università nel bando indichi uno o due S.S.D. come profilo scientifico richiesto.

Inoltre è di tutta evidenza che nell'accorpamento dei S.S.D. i precedenti (ovvero vigenti) raggruppamenti più numerosi avrebbero, per mere ragioni di carattere statistico, maggiori probabilità di essere presenti nelle procedure concorsuali con le prevedibili conseguenze nella valutazione dei candidati.

Ed in questo contesto l'ulteriore conseguenza prevedibile sarà la progressiva scomparsa dei settori meno numerosi ma di eguale dignità scientifica con risultati gravissimi sulla qualità della ricerca.

C) Per quanto concerne la presenza di esperti revisori stranieri (art. 5 Reg.) **in assenza di una disciplina giuridica reciproca o di una eventuale normativa analoga per i Paesi europei**, essa appare inopportuna in quanto presuppone, nemmeno troppo implicitamente, la necessità di un controllo di "serietà e competenza" da parte di docenti stranieri, sempre seri e competenti in quanto tali.

E quanti di questi esperti revisori stranieri sono in grado di leggere l'italiano, considerato che soprattutto nelle discipline umanistiche la nostra lingua viene ancora usata ?

E quanti hanno, inoltre, la competenza per esprimere un giudizio serio in alcune materie "tipicamente italiane" quali, per esempio nel settore giuridico, il diritto privato o il diritto processuale civile o penale?

Inoltre seri dubbi di legittimità possono essere sollevati sull'anonimato dei giudizi espressi dai revisori per di più considerato che essi ovviamente diventano noti solo in caso di ricorso giurisdizionale.

Allora per alcuni concorsi i revisori saranno comunque noti e per gli altri no?

Possono dirsi pienamente rispettati i principi di trasparenza e di pubblicità ai quali devono attenersi i concorsi pubblici?

Ed il rispetto del diritto alla ricusazione dei commissari, previsto dalla vigente normativa in materia?

E che dire della circostanza per cui solo attraverso l'imputazione al revisore del proprio giudizio è possibile utilizzare gli strumenti giurisdizionali? Si pensi al caso di un revisore che abbia pubblicato una recensione sulla pubblicazione di un candidato e poi nel giudizio segreto si esprima in senso opposto!

D) Peraltro del tutto incomprensibile è la funzione della parte "istituzionale" della Commissione che ne costituisce la maggioranza (4 membri compreso il Presidente).

Ciascuno dei suoi membri esprime la propria valutazione alla pari dei membri c.d. competenti pur appartenendo a discipline lontanissime da quelle messe a bando (un medico giudicherà un giurista e viceversa).

L'irragionevolezza della norma è in questo caso di una solare quanto "incredibile" chiarezza.

In conclusione il Regolamento *de quo* istituisce un meccanismo concorsuale estremamente farraginoso e complesso per cui i 120 giorni ipotizzati per perfezionare l'intera procedura appaiono una meta del tutto ipotetica.

Tale meccanismo, inoltre, presenta profili di incostituzionalità in quanto appare in contrasto con l'art. 97, comma 1, Cost., che così recita: "*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*".

L'ambito applicativo della predetta norma ricomprende l'intera materia 'organizzazione', a partire dalle procedure di reclutamento del personale pubblico tra cui – ovviamente – rientra quello universitario.

Pertanto anche le procedure di assunzione di tale personale devono essere orientate al fine costituzionale del 'buon andamento', ossia alla selezione di persone capaci e meritevoli; il che, nel campo accademico, significa, anzitutto, selezionare ricercatori e professori scientificamente validi ed adeguati ai compiti didattici e di ricerca cui sono chiamati istituzionalmente.

La garanzia della correttezza valutativa (e quindi del perseguimento del suindicato valore costituzionale) è data, anzitutto, dalla corretta individuazione dei selezionatori, ossia dei membri delle commissioni esaminatrici, la cui composizione non può non rispettare l'elementare principio della identità del settore scientifico disciplinare del selezionatore e del candidato che partecipa alla procedura; diversamente opinando, non si riuscirebbe ad assicurare in capo ai commissari quei requisiti di competenza specialistica che soli consentono il corretto esercizio della discrezionalità tecnica loro demandata.

Il meccanismo concorsuale proposto (revisori e Commissione d'Ateneo) non sembra invece rispettoso del criterio di corrispondenza ora detto e pertanto manifesta evidenti profili di contrasto con il citato art. 97, comma 1, Cost.

Appaiono altresì violati i principi fondamentali in tema di pubblici concorsi pubblici come quelli di trasparenza e pubblicità con alcuni aspetti costituenti pregiudizio per eventuali ricorsi giudiziari.