



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 24 settembre 2015

**NUMERO AFFARE 01550/2015**

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ufficio legislativo.

Schema di regolamento recante modifiche al d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240;

### LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 3894 in data 16 settembre 2015, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ufficio legislativo, ha chiesto il parere di competenza del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gerardo Mastrandrea;

Premesso.

Con l'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, si è proceduto all'istituzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari. In base alle modifiche introdotte dall'articolo 14, comma 3-bis, lett. b), del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, in vigore dal 19 agosto 2014, l'abilitazione scientifica nazionale ha ora durata di sei anni; essa richiede requisiti distinti per le funzioni di professore di prima e di seconda fascia. L'abilitazione attesta la qualificazione scientifica che costituisce requisito necessario per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari.

In attuazione del comma 2 della citata disposizione, con lo schema di regolamento in oggetto, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disciplinate le modalità di espletamento delle procedure finalizzate al conseguimento dell'abilitazione, in conformità ai criteri di cui al comma 3, ovvero, secondo la vigente formulazione:

- a) 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, definiti con decreto del Ministro, sentiti il CUN e l'ANVUR;
- b) la possibilità che il decreto di cui alla lettera a) prescriva un numero massimo di pubblicazioni che ciascun candidato può presentare ai fini del conseguimento dell'abilitazione, anche differenziato per fascia e per area disciplinare e in ogni caso non inferiore a dieci;
- c) meccanismi di verifica quinquennale dell'adeguatezza e congruità dei criteri e parametri di cui alla lettera a) e di revisione o adeguamento degli stessi con la medesima procedura adottata per la loro definizione; la prima verifica è effettuata dopo il primo biennio;

d) la presentazione della domanda per il conseguimento dell'abilitazione senza scadenze prefissate, con le modalità individuate nel regolamento medesimo; il regolamento disciplina altresì il termine entro il quale inderogabilmente deve essere conclusa la valutazione di ciascuna domanda e le modalità per l'eventuale ritiro della stessa a seguito della conoscibilità dei parametri utilizzati dalla commissione per il singolo candidato nell'ambito dei criteri e dei parametri di cui alla lettera a);

e) i termini e le modalità di espletamento delle procedure di abilitazione, distinte per settori concorsuali, e l'individuazione di modalità informatiche, idonee a consentire la conclusione delle stesse entro cinque mesi dalla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati all'abilitazione; la garanzia della pubblicità degli atti e dei giudizi espressi dalle commissioni giudicatrici;

f) l'istituzione per ciascun settore concorsuale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed a carico delle disponibilità di bilancio degli atenei, di un'unica commissione nazionale di durata biennale per le procedure di abilitazione alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia, mediante sorteggio di cinque commissari all'interno di una lista di professori ordinari costituita ai sensi della lettera h); la partecipazione alla commissione nazionale di cui alla presente lettera non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti ed indennità. Nel rispetto della rappresentanza proporzionale di cui alla lettera i) e fatta salva la durata biennale della commissione, il regolamento di cui al presente comma può disciplinare la graduale sostituzione dei membri della commissione;

g) il divieto che della commissione di cui alla lettera f) faccia parte più di un commissario della stessa università; la possibilità che i commissari in servizio presso atenei italiani siano, a richiesta, parzialmente esentati dalla ordinaria attività didattica, nell'ambito della programmazione didattica e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica;

h) l'effettuazione del sorteggio di cui alla lettera f) all'interno di liste, una per ciascun settore concorsuale e contenente i nominativi dei professori ordinari appartenenti allo stesso che hanno presentato domanda per esservi inclusi, corredata della documentazione concernente la propria attività scientifica complessiva, con particolare riferimento all'ultimo quinquennio; l'inclusione nelle liste dei soli professori positivamente valutati ai sensi dell'articolo 6, comma 7, ed in possesso di un curriculum, reso pubblico per via telematica, coerente con i criteri e i parametri di cui alla lettera a) del presente comma, riferiti alla fascia e al settore di appartenenza;

i) il sorteggio di cui alla lettera h) garantisce la rappresentanza fin dove possibile proporzionale dei settori scientifico-disciplinari all'interno della commissione e la partecipazione di almeno un commissario per ciascun settore scientifico-disciplinare compreso nel settore concorsuale al quale afferiscano almeno dieci professori ordinari; la commissione può acquisire pareri scritti *pro veritate* sull'attività scientifica dei candidati da parte di esperti revisori in possesso delle caratteristiche di cui alla lettera h); il parere è obbligatorio nel caso di candidati afferenti ad un settore scientifico-disciplinare non rappresentato nella commissione; i pareri sono pubblici ed allegati agli atti della procedura;

l) il divieto per i commissari di far parte contemporaneamente di più di una commissione di abilitazione e, per tre anni dalla conclusione del mandato, di commissioni per il conferimento dell'abilitazione relativa a qualunque settore concorsuale;

m) la preclusione, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, a presentare una nuova domanda di abilitazione, per lo stesso settore e per la stessa fascia o per la fascia superiore, nel corso dei dodici mesi successivi alla data di presentazione della domanda e, in caso di conseguimento dell'abilitazione, a presentare una nuova domanda di abilitazione, per lo stesso settore e per la stessa fascia, nei quarantotto mesi successivi al conseguimento della stessa;

m-bis) l'applicazione alle procedure di abilitazione, in quanto compatibili, delle norme previste dall'articolo 9 del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236;

n) la valutazione dell'abilitazione come titolo preferenziale per l'attribuzione dei contratti di insegnamento di cui all'articolo 23, comma 2;

o) lo svolgimento delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione presso università dotate di idonee strutture e l'individuazione delle procedure per la scelta delle stesse; le università prescelte assicurano le strutture e il supporto di segreteria nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e sostengono gli oneri relativi al funzionamento di ciascuna commissione; di tale onere si tiene conto nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario.

Il conseguimento dell'abilitazione scientifica non costituisce titolo di idoneità né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo o alla promozione presso un'università al di fuori delle procedure previste dagli articoli 18 e 24, commi 5 e 6.

Il regolamento attualmente oggetto di valutazione è dunque destinato, in virtù delle modifiche apportate dal decreto legge n. 90 del 2014, a sostituire *in toto* il D.P.R. 14 settembre 2011, n. 222, precedentemente emanato in attuazione di quanto disposto dal menzionato articolo 16, comma 2, della legge n. 240 del 2010.

L'intervento del legislatore del 2014 è evidentemente volto, ricorda l'Amministrazione richiedente, a correggere le non poche criticità e storture procedurali emerse nello svolgimento delle prime due tornate della procedura nazionale abilitativa.

Gli interventi sono stati illustrati, nel dettaglio, dal Ministero in sede di descrizione dei singoli articoli (dieci) di cui si compone il regolamento.

Sul testo è stato acquisito il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, comunicato, con osservazioni, dal Capo dell'Ufficio legislativo, nonché il nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento, su conforme avviso del

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (che ha apposto il bollino sul testo), da parte dell'Ufficio legislativo – economia del Ministero dell'economia e delle finanze, si suppone su indicazione e per conto del relativo Ministro.

Considerato.

La Sezione esprime, anzitutto, avviso di condivisione circa la scelta dell'Amministrazione di predisporre, in attuazione delle modifiche intervenute nel 2014, a livello di normazione primaria, in tema di procedure di conseguimento abilitazione scientifica nazionale dei professori universitari di prima e seconda fascia, un nuovo testo regolamentare, non meramente modificativo, dunque, bensì completamente sostitutivo di quello vigente, anche nell'ottica della chiarezza e della maggiore conoscibilità delle norme.

Trattandosi di regolamento governativo da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, dovranno essere acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

L'acquisizione di tali pareri, come anche di quello emesso da questo Consiglio di Stato, deve intervenire, di necessità, successivamente alla deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, in esito, pertanto, al primo vaglio governativo collegiale del testo e delle sue implicazioni politico-amministrative, del cui intervento, tuttavia, non si fa cenno nel preambolo del testo sottoposto all'attenzione di questo Consesso.

Nel presupposto che la deliberazione preliminare sia comunque intervenuta, la Sezione ritiene, nel rispetto dei principi di celerità, efficienza ed economicità, di dover comunque procedere a rendere il parere di competenza.

Nel merito delle singole disposizioni si osserva quanto segue.

Superato il quadro definitorio ed oggettuale del provvedimento (articoli 1 e 2), con l'articolo 3 si addivene all'individuazione del nuovo modello procedurale per

conseguire l'abilitazione scientifica nazionale, ovvero un modello non più tipico delle procedure concorsuali con fasi e tempi ben scanditi (a partire dall'indizione annuale della procedura), ma una sorta di procedimento "a sportello", e dunque a ciclo continuo, senza scadenze prefissate, vale a dire, secondo l'Amministrazione, un sistema di accertamento della qualificazione scientifica necessaria per accedere alla prima e seconda fascia universitaria che, una volta attivato (questa volta ogni due anni, in coincidenza con il termine di scadenza delle commissioni e la designazione di quelle nuove), non incontra soluzioni di continuità.

Il nuovo modello operativo di funzionamento della procedura delineato dal regolamento prevede, in linea con la novella legislativa, che le domande di abilitazione possano essere presentate durante tutto il lasso di tempo considerato dal decreto di attivazione delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione (la cui validità viene portata da quattro a sei anni), da adottarsi ogni due anni entro il mese di dicembre. Le procedure sono indette per ciascun settore concorsuale e distintamente per la prima e la seconda fascia dei professori universitari, con l'esclusione del mese di agosto e dei tre mesi precedenti la scadenza biennale della commissione.

A tal ultimo riguardo, la Sezione non può esimersi dall'osservare come l'esclusione espressa del mese di agosto dal periodo in cui può essere presentata la domanda per il conseguimento dell'abilitazione, da presentarsi, con il corredo di titoli e pubblicazioni scientifiche, in via esclusivamente telematica, stride chiaramente con i principi di continuità ed efficienza che regolano l'attività degli uffici pubblici, non soggetti a chiusura in certi periodi dell'anno, potendo di certo l'Amministrazione adottare i più opportuni accorgimenti organizzativi per fronteggiare le esigenze di ferie del personale, garantendo però in ogni caso l'operatività degli uffici preposti alla ricezione ed alla valutazione delle domande stesse.

Considerazione analoga deve riservarsi alla disposizione dedicata ai lavori delle commissioni (articolo 8), non risultando accettabile la previsione, per norma espressa, della sospensione dei lavori e dei relativi termini (comma 5) nel predetto mese di agosto.

Si prende atto, altresì, non ravvisandosi profili problematici al riguardo, del dimezzamento del termine (portato a dodici mesi) di preclusione a presentare una nuova domanda per lo stesso settore, e per la stessa fascia o la fascia superiore, in caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, e dell'introduzione, in caso invece di conseguimento dell'abilitazione, della preclusione alla presentazione di una nuova domanda, per lo stesso settore e per la stessa fascia, nei quarantotto mesi successivi al conseguimento della stessa.

Con riguardo all'articolo 4, dedicato ai criteri di valutazione, conformemente alla novella legislativa viene rinviata ad ulteriore decreto, sentiti CUN e ANVUR, la definizione dei criteri, parametri ed indicatori, differenziati per funzioni e settore concorsuale, necessari per esprimere il motivato giudizio circa l'attribuzione dell'abilitazione, fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte. Avvalendosi della facoltà concessa dalla legge, con lo stesso decreto verrà stabilito il numero massimo di pubblicazioni che ciascun candidato può presentare ai fini del conseguimento dell'abilitazione, anche differenziato per fascia ed area disciplinare, che in ogni caso, come parimenti da prescrizione espressa di legge, non può essere inferiore a dieci (attualmente è dodici).

Da valutare l'opportunità, anche nell'ottica dell'economicità e della celerità dei tempi, della scelta di demandare ad un successivo ulteriore decreto (da adottarsi, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, entro 45 giorni dall'entrata in vigore del precedente decreto) la fissazione, sulla base della proposta dell'ANVUR e sentito comunque il



CUN, dei fondamentali valori-soglia degli indicatori che debbono essere raggiunti per conseguire l'abilitazione (articolo 4, comma 2).

Viene ribadito, infine, al terzo ed ultimo comma, che si procede su base quinquennale alla verifica dell'adeguatezza e congruità dei criteri, dei parametri, degli indicatori e dei valori-soglia appena citati. Alla revisione o all'adeguamento si procede con la medesima procedura adottata per la loro definizione.

Deve segnalarsi, tuttavia, che non si fa cenno, nemmeno tra le disposizioni transitorie e finali (articolo 9), alla previsione di legge per cui la prima verifica deve effettuarsi trascorso il primo biennio. Appare necessario, pertanto, provvedere alla relativa integrazione del testo.

La disposizione regolante la sede delle procedure (articolo 5) non presenta significative novità rispetto alla versione vigente.

Per quanto attiene, invece, alla Commissione nazionale giudicatrice per l'abilitazione alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia (articolo 6), di durata biennale, composta da cinque membri ed istituita per ciascun settore mediante sorteggio all'interno di una lista composta dai professori ordinari del settore concorsuale di riferimento che hanno presentato domanda, e per la quale si prevede altresì, opportunamente, con congruo anticipo (terzo semestre di durata della commissione in carica), l'avvio, di volta in volta, con decreto del competente direttore generale, della procedura di rinnovo, al fine evidentemente di assicurare che non vi sia soluzione di continuità nella procedura dell'alternarsi delle commissioni, deve prendersi atto della scelta del legislatore del 2014, che riformando la composizione delle commissioni stesse ha eliminato l'apporto di esperienza e professionalità dello studioso in servizio presso università straniere di Paesi aderenti all'OCSE.

Ai membri delle commissioni non sono corrisposti compensi, emolumenti ed indennità.

Gli aspiranti commissari, che presentano domanda esclusivamente tramite procedura telematica, allegando curriculum e documentazione concernente la complessiva attività svolta, con particolare riferimento all'ultimo quinquennio, devono rispettare criteri, parametri ed indicatori di qualificazione scientifica coerenti con quelli richiesti per i candidati all'abilitazione per la prima fascia dei professori universitari, indicati dal relativo decreto ministeriale che fissa i criteri di valutazione dei candidati.

Nel caso in cui il numero degli aspiranti commissari risulti inferiore a dieci (attualmente otto), si prevede l'integrazione della lista mediante l'inserimento degli altri professori afferenti al medesimo macrosettore concorsuale, in estrema ipotesi anche se non si sono candidati, all'evidente fine di rendere effettivo il sorteggio ove le candidature risultino di numero esiguo.

Alcune modifiche rispetto al testo vigente sono state apportate in materia di incompatibilità a far parte delle commissioni, sulle quali non vi sono particolari osservazioni da formulare.

In particolare, si ribadisce il divieto che della stessa commissione faccia parte più di un commissario in servizio presso la medesima università, ma viene introdotta anche una disciplina specifica per i casi di professori che, attraverso lo strumento delle convenzioni, risultano in servizio presso università diverse da quella di appartenenza o presso enti pubblici di ricerca.

Vengono poi ribadite le condizioni di incompatibilità a far parte di più di una commissione contemporaneamente e a svolgere un nuovo incarico immediatamente dopo la conclusione del mandato precedente e si prevede, comprensibilmente, che tale ultima incompatibilità non si applichi nell'ipotesi in cui i commissari siano stati nominati per l'esecuzione di provvedimenti giurisdizionali, come non poche volte accaduto in esito alle ultime tornate abilitative.

Viene poi espressamente precisato, anche in ossequio al parere precedentemente reso dalla Sezione il 25 febbraio 2011 sullo schema di regolamento attualmente vigente, che, mentre sono esclusi dalla partecipazione alle commissioni i docenti già in quiescenza, continuano a far parte delle commissioni quelli che siano stati collocati in quiescenza successivamente alla nomina nelle commissioni medesime.

I commissari possono chiedere al proprio ateneo di essere esentati dall'ordinaria attività didattica, ma, si specifica, solo parzialmente.

Per assicurare il più possibile continuità nei lavori, viene prescritto, con norma "propulsiva", che le dimissioni da componente della commissione per sopravvenuti impedimenti devono essere adeguatamente motivate ed hanno in ogni caso effetto a decorrere dal decreto direttoriale di "eventuale" accettazione.

Per quanto attiene alle operazioni di sorteggio, disciplinate dall'articolo 7 secondo un meccanismo di certo particolarmente complesso (anche se l'Amministrazione ha volenterosamente corredato di esempi la relazione illustrativa), volto in ogni caso a dare seguito al principio indicato, con posizionamento della disposizione un po' asistemico, all'articolo 6, comma 9, e per il quale il sorteggio nell'ambito dei componenti della lista deve garantire all'interno della commissione la "rappresentanza fin dove possibile proporzionale dei settori scientifico-disciplinari e la partecipazione di almeno un commissario per ciascun settore scientifico-disciplinare, ricompreso nel settore concorsuale, al quale afferiscano almeno dieci (non più dunque trenta, come per la disciplina vigente) professori ordinari", si segnala, nondimeno, la necessità di una modifica al comma 2.

In effetti al terzo periodo, ove si afferma che "qualora il numero dei settori scientifico-disciplinari cui afferiscono almeno dieci professori di prima fascia non sia superiore a cinque si procede prima al sorteggio di un componente per ciascuno di tali settori scientifico-disciplinari", risulta opportuno prevedere che i restanti componenti della Commissione vengano sorteggiati tra "tutti" i settori scientifico-

disciplinari (non, dunque, solo tra i “residui” settori), prevedendo inoltre, per razionalità, che ciò avvenga “in proporzione al numero di professori di prima fascia appartenenti a ciascun settore scientifico-disciplinare”.

I commissari eventualmente sorteggiati quali componenti di due o più commissioni devono, ovviamente, optare per una sola di esse entro uno stretto termine. Oltre all'opzione è doviziosamente disciplinata anche l'ipotesi della sostituzione di un commissario, che comporta un nuovo sorteggio e la sospensione del termine dei lavori della commissione, oltre alla salvezza degli atti fino ad allora compiuti, salva la convalida delle valutazioni in corso da parte del commissario subentrante.

Ad ulteriore conferma del condivisibile spirito acceleratorio e di tutela della continuità dell'azione delle commissioni giudicatrici, le eventuali istanze di ricasazione possono essere proposte solo entro venti giorni dalla data di presentazione delle domande.

In ordine ai lavori delle commissioni ed alla relativa tempistica (connessa al modello “a ciclo continuo”), fatto salvo quanto già osservato circa la sospensione dei lavori nel mese di agosto, deve, nondimeno, rilevarsi che l'articolo 8 dello schema prevede una scansione temporale potenzialmente foriera di alcune problematiche applicative. Prescrivere, infatti, che le domande debbano essere prese in carico ogni bimestre a fronte del termine di valutazione fissato a tre mesi (pena la sostituzione della commissione) può evidentemente comportare, a partire dalla seconda tornata, il possibile restringimento (a due mesi) del tempo effettivo a disposizione della commissione stessa, non potendosi sovrapporre i lavori delle singole tornate.

Risulta, pertanto, più razionale che, unificando i termini, anche la presa in carico delle domande avvenga con cadenza trimestrale.

La commissione, con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei componenti, può avvalersi opportunamente, nello svolgimento dei lavori, della facoltà di acquisire

pareri scritti *pro veritate* da parte di esperti revisori. Il parere diviene obbligatorio nel caso di settore scientifico-disciplinare non rappresentato in commissione.

La commissione attribuisce, come attualmente, l'abilitazione a maggioranza dei quattro quinti dei componenti.

Si prevede, all'ultimo comma, il termine di pubblicazione degli atti relativi alla procedura di abilitazione nel sito del Ministero, che però appare essere stato esageratamente ridotto, essendo stato portato da centoventi a soli trenta giorni. Il termine proposto va, pertanto, almeno raddoppiato e quindi al massimo dimezzato rispetto al vigente.

Quanto all'entrata in vigore, non si ravvisano, da ultimo, i motivi per derogare all'ordinario termine della *vacatio legis* (articolo 10).

Non essendovi altro da segnalare, si può esprimere, salvo quanto sopra osservato, il nulla osta della Sezione al prosieguo dell'iter previsto per il regolamento in argomento.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere favorevole della Sezione, con osservazioni.

L'ESTENSORE  
Gerardo Mastrandrea

IL PRESIDENTE  
Franco Frattini

IL SEGRETARIO  
Maria Luisa Salvini