



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 21 aprile 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.

Vista la propria pronuncia del 25 febbraio 2011;

Vista la relazione integrativa n. A00/Uff.leg./1401/R.U. del 7 aprile 2011, pervenuta in Segreteria l'8 successivo;

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

Premesso:

Scopi, contenuto, fondamento normativo dello schema di regolamento in oggetto sono stati più ampiamente illustrati nel parere interlocutorio espresso dalla Sezione il 25 febbraio 2011.

In tale occasione la Sezione formulava osservazioni sul testo inviato dall'Amministrazione referente, suggerendo la riconsiderazione e la riformulazione di taluni punti.

Con la seconda relazione, citata in epigrafe, l'Amministrazione ha risposto alle osservazioni formulate, ed ha modificato talune disposizioni del regolamento in oggetto. In particolare, sono stati riformulati il preambolo, l'art. 2; l'art. 3, commi 4 e 5; l'art. 4; l'art. 5, comma 1; l'art. 6, commi 8, 9, 11; l'art. 7, commi 4 e 8; l'art. 8, commi 3, 4 e 7; l'art. 9, comma 4. Su altre questioni l'Amministrazione ha ribadito il suo punto di vista.

Considerato:

1. Con il parere del 25 febbraio 2011 la Sezione aveva richiesto di avere a disposizione tutti gli atti rilevanti dell'istruttoria riguardante il regolamento in oggetto, ed in particolare gli avvisi formulati dalla CRUI e dal CUN, che erano specificamente richiamati nel preambolo dello schema a suo tempo inviato. L'Amministrazione, rilevando che la legge 30 dicembre 2010, n. 240 non prevede l'acquisizione preventiva ed obbligatoria dei due summenzionati pareri, ha ritenuto di corrispondere alla richiesta istruttoria della Sezione eliminando dal preambolo del nuovo testo, inviato con la nota del 7 aprile 2011, ogni riferimento ai pareri della CRUI e del CUN.

A riguardo la Sezione osserva che l'Amministrazione ha ritenuto di acquisire l'avviso dei due suddetti organi tecnici. I pareri resi, pur se facoltativi, fanno quindi parte del procedimento e avrebbero dovuto essere trasmessi alla Sezione: e ciò anche in ossequio ai principi di trasparenza e di completezza dell'esame demandato

alla Sezione stessa. Pertanto l'eliminazione del riferimento ai due pareri in questione dal preambolo della seconda bozza di regolamento non vale a soddisfare la suddetta esigenza.

2. La Sezione osserva che l'Amministrazione non ha inteso accogliere il suggerimento della Sezione, di prendere, cioè, in considerazione - a fronte della genericità ed indeterminatezza di quanto disposto all'art. 16, co. 3, lett. *m*), l. 30 dicembre 2010, n. 240 - il caso, del tutto peculiare ma pur sempre possibile, della sopravvenienza, nel biennio successivo al mancato superamento della valutazione di idoneità, di una produzione scientifica del singolo candidato avente rilevante valore scientifico. L'Amministrazione, nel caso in questione, ha ritenuto di attenersi ad un'interpretazione estremamente rigorosa della norma primaria sopra indicata.

3. Sulle residue questioni la Sezione osserva quanto segue.

3.1 - Poco convincenti appaiono gli argomenti relativi al mancato adeguamento dell'art. 3 ad alcune osservazioni ad esso relative ed all'inserimento di un generale divieto di divulgazione dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati.

Per quanto riguarda la presentazione di titoli e pubblicazioni per via telematica, i risparmi di spesa non sembrano poi così rilevanti, come ipotizza l'Amministrazione, a fronte della complicazione che si introduce, pretendendo l'invio delle pubblicazioni esclusivamente per via informatica. Ove un candidato dovesse scegliere (in alternativa a quella informatica) la via della trasmissione in formato cartaceo, i relativi costi di spedizione sarebbero a carico dello stesso (e ciò anche per gli invii all'estero), e per la singola Università vi sarebbe l'obbligo di tenere una sola copia cartacea dei titoli e delle pubblicazioni, al fine di consentirne la consultazione durante i lavori della Commissione.

Del resto, soprattutto per quanto riguarda le pubblicazioni, esse dovrebbero, a rigor di logica, essere note ai commissari ben prima della costituzione della

Commissione. Inoltre l'invio soltanto in modalità informatica non offre garanzie sufficienti che le “*pubblicazioni*” inviate abbiano già avuto una sufficiente circolazione all'interno dell'intera comunità scientifica: solo così è dato evitare l'utilizzo di pubblicazioni finalizzate ed indirizzate esclusivamente ai membri della Commissione. Se a ciò si aggiunge l'ipotizzato divieto di divulgazione delle pubblicazioni e dei titoli si finirebbe per sottrarre ad ogni controllo diffuso tutta l'attività della Commissione e soprattutto le scelte da essa compiute.

Sembra alla Sezione che, ove si accedesse all'idea che la personalità e la qualificazione scientifica dei candidati sia circondata da una sorta di riservatezza, si finirebbe per stravolgere il senso stesso della procedura per il conferimento dell'abilitazione nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari. Il conseguimento di tale abilitazione, infatti, consente l'ingresso dell'abilitato al livello più alto di cultura e, pertanto, è necessario che il conseguimento di tale dignità sia sottoposto al controllo diffuso dell'intera comunità scientifica. Da ciò consegue che non è conforme alla *ratio* stessa della procedura in questione la valutazione di studi compiuti e di risultati di una pregressa attività scientifica, che non siano già ampiamente noti al mondo della scienza: e tantomeno ogni tipo di riservatezza su quegli studi e su quei risultati. Pertanto parlare di divieto di diffusione delle pubblicazioni dei candidati, non è in linea con i principi di trasparenza dell'attività della Commissione e di autonomia delle Università e delle Istituzioni di alta cultura.

Il divieto di divulgazione dei titoli e delle pubblicazioni mal si concilia con la facoltà che spetta ad ogni commissario – almeno secondo una plausibile interpretazione del nuovo co. 3 dell'art. 8 del presente regolamento – di proporre l'acquisizione di pareri *pro-veritate* sul valore dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati.

Volendo trovare una giustificazione delle norme proposte all'art. 3, sembrerebbe che esse siano dettate dalla legittima preoccupazione che la diffusione in rete di pubblicazioni determini un danno per l'attività editoriale e per gli interessi economici degli autori. Tale preoccupazione avrebbe, però, dovuto indurre ad una maggiore prudenza nell'imporre la presentazione di pubblicazioni in formato telematico, ed inoltre dovrebbe essere oggetto di più dettagliata normativa, che richiami i principi generali posti a tutela dell'attività editoriale e del diritto d'autore a fronte di eventuali lesioni che al medesimo dovessero venire dall'uso della rete.

Ritiene, pertanto, la Sezione che l'accoglimento dei rilievi più sopra svolti debba intendersi condizionante il parere favorevole.

3.2 - All'art. 4 l'Amministrazione ha corretto la dizione del primo comma relativa alla natura non regolamentare dal decreto ministeriale ivi previsto. Di ciò va preso atto, in quanto la natura regolamentare del decreto stesso deriva: a) dal fatto che lo stesso incide sulle situazioni giuridiche di candidati e commissari; b) dal fatto che una valutazione negativa su un commissario ne lede fortemente la dignità scientifica e didattica; c) dal fatto che sembra assai difficile determinare in via preventiva – almeno per ciò che riguarda taluni settori disciplinari – criteri e parametri di valutazione, onde il suddetto d.m. non potrà che recare una normativa piuttosto articolata.

3.3 – Sull'art. 5 non appare persuasiva la risposta dell'Amministrazione, posto che il testo della disposizione appare diretto a conferire al Ministro un potere largamente discrezionale, soprattutto perché la proposta della CRUI non determina alcun vincolo per lo stesso Ministro. Del resto, il testo del regolamento in esame non specifica – come assume l'Amministrazione – che gli unici motivi per escludere un'Università dall'elenco siano l'insussistenza della capacità di ospitare la Commissione e l'indisponibilità di risorse finanziarie.

Il co. 1 dello stesso art. 5, nel nuovo testo, appare, in relazione a quanto riporta la relazione del 7 aprile 2011, poco perspicuo, in quanto omette una più dettagliata disciplina delle procedure di sorteggio, non essendo adeguata giustificazione di tale omissione il fatto che il ricorso al sorteggio sarebbe “*non irrinunciabile*” e che il regolamento, sul quale si chiede il parere, dovrebbe contenere solo una disposizione di principio, laddove il regolamento è proprio la sede deputata a contenere le disposizioni esecutive e di dettaglio. Occorre, inoltre, sottolineare l’opportunità che l’Amministrazione, più che lasciare inalterato il testo dell’ultima proposizione del co. 3, ne modifichi la formulazione in modo da chiarire che le forme di pubblicità a carico dell’Università ospitante la Commissione sono quelle relative alle fasi della procedura successiva alla scelta della sede.

3.4 – Quanto al co. 4 dell’art. 6, la relazione del 7 aprile 2011 chiarisce che l’interpretazione, che ne dà l’Amministrazione, è nel senso della spettanza a quest’ultima del potere di escludere dalla lista dei commissari sorteggiandi quei professori, il cui curriculum non sia coerente con i criteri e i parametri stabiliti per la valutazione dei candidati all’abilitazione, onde tale seconda valutazione dei professori si affiancherebbe all’altra, che già di per sé è idonea – ai sensi dell’art. 6, co. 7 e 8, della legge n. 240 del 2010 – ad escluderli, e cioè alla valutazione operata dalle singole Università relativamente alla loro attività didattica.

Va, per un verso, tenuto conto del fatto che il co. 3, lett. *b*) dell’art. 16 l. n. 240 del 2010 non specifica quale sia l’autorità, che dovrà operare tale riscontro, e, dall’altro, che una valutazione di questo genere è suscettibile di essere gravemente lesiva del prestigio scientifico e didattico del professore universitario, che aspiri a prendere parte ai lavori della Commissione di valutazione.

La valutazione di che trattasi non si esaurisce nella meccanica sovrapposizione di un *curriculum* a parametri di tipo formale, ma implica la verifica di una conformità sostanziale di un’attività didattica e di ricerca a parametri e criteri, che solo

apparentemente sono formali. La valutazione stessa, pertanto, dovrà essere compiuta da un organo collegiale dotato di adeguate competenze tecniche, che sia in grado di operare una valutazione del *curriculum* e dell'attività del singolo professore, che aspiri a partecipare ad una Commissione di abilitazione, sulla base di parametri e criteri previsti dal relativo decreto ministeriale.

Sarebbe infatti, difficilmente spiegabile che l'analoga valutazione prevista per i candidati all'abilitazione sia attribuita dal regolamento alla Commissione (che è un organo collegiale e composto di tecnici esperti nel settore concorsuale), mentre la medesima valutazione riguardante i componenti della Commissione sia attribuita ad organi non parimente qualificati. L'accoglimento del presente rilievo deve intendersi condizionante il parere favorevole.

3.5 – La circostanza che nell'ANVUR, stante la composizione di detto organo, possano non essere presenti le competenze idonee ad assicurare, nei singoli casi concreti, che la lista di studiosi ed esperti predisposta per il sorteggio del quinto commissario sia formata da personalità dotate di adeguata e specifica qualificazione scientifica, induce la Sezione a evidenziare che all'ANVUR dovrebbe essere attribuita la possibilità di avvalersi di apporti collaborativi forniti, a sua richiesta, da qualificati organi che siano espressione della comunità scientifica, specialmente per i settori concorsuali che, volta a volta, dovessero risultare estranei alle specifiche competenze dei componenti dell'ANVUR. La Sezione non può non sottolineare l'importanza che al problema suddetto venga data adeguata soluzione.

3.6 – Relativamente all'art. 8, comma 2, le osservazioni dell'Amministrazione non appaiono convincenti. Non si tratta dell'accesso agli atti, garantito dalla l. n. 241 del 1990, accesso che dovrà essere ovviamente assicurato per i verbali, i giudizi dei commissari, per gli eventuali pareri pro-veritate etc., ma del controllo diffuso sulla qualificazione scientifica dei candidati, che andranno giudicati per i loro titoli, il cui pregio deve essere valutabile da parte della comunità scientifica ed accademica.

Anche a proposito dei pareri pro-veritate la Sezione rileva come la relativa disciplina, pur meglio specificata nel nuovo testo, richiede ulteriori integrazioni atte ad evitare un eccesso di ricorso a tali pareri da parte della Commissione ed a eliminare una procedura sufficientemente formalizzata per la loro acquisizione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Damiano Nocilla

IL PRESIDENTE  
Luigi Cossu

IL SEGRETARIO  
Massimo Meli