

**(VERSIONE PROVVISORIA e priva di note bibliografiche)**

Roberta Calvano

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. L'ispirazione di fondo della disciplina del reclutamento. - 3. Il quadro sintetico della disciplina. - 4. Il faticoso percorso di emendamento ed aggiustamento della disciplina. 4.1 Le modifiche alla procedura di asn. - 4.2 Le modifiche alle procedure ex art. 24, legge n. 240 del 2010. - 4.3 La controversa interpretazione dell'art. 18, norma "anti nepotismo" - 5. Il ddl sulla disciplina delle procedure di reclutamento dei ricercatori a tempo determinato. - 6. Le altre criticità ed incongruenze della normativa, anche alla luce del principio costituzionale del concorso di cui all'art. 97, comma 3, Cost. - 7. Considerazioni conclusive, tra PON e PNRR.

*1. Introduzione*

Esaminare la disciplina del reclutamento dei docenti universitari significa entrare in un labirintico dedalo di procedure, del quale, come si vedrà, si ha l'impressione talvolta che né il legislatore, né il giudice abbiano del tutto chiaro il quadro d'insieme. Nel tentare di ricostruire questo quadro, operazione resa complessa dallo stratificarsi, nel corso del tempo, di modifiche continue all'impianto di fondo disegnato dalla legge di riforma del sistema universitario n. 240 del 2010, emergono numerose criticità in relazione ad alcuni principi costituzionali rilevanti, su cui ci si soffermerà. Va sottolineato innanzitutto come essa rappresenti un nodo strategico per l'autonomia universitaria, e che proprio dalla debolezza dell'impianto normativo in questo ambito possono derivare significative ripercussioni sull'autonomia garantita o, come oggi sarebbe forse più corretto dire, concessa alle università.

Preliminarmente occorre dunque svolgere una riflessione circa l'impatto del sistema di reclutamento sulla libertà di ricerca e di insegnamento, oltre che sulle caratteristiche e la complessiva qualità del corpo docente e ricercatore delle nostre università. I caratteri di tale disciplina fanno sì che essa concorra a plasmare, o forse più correttamente ad influenzare le caratteristiche del "prodotto" dell'attività di reclutamento: non solo inteso come personale reclutato tramite le procedure che si esamineranno, nelle quali si sovrappone spesso il profilo del reclutamento vero e proprio con quello della progressione di carriera, ma altresì con riferimento alla produzione scientifica frutto dell'attività di ricerca dei candidati orientata alla finalità del

positivo superamento di tali procedure. La disciplina del reclutamento ha insomma il potere di retroagire, si potrebbe dire, sulla letteratura scientifica. Essa può spingere ad esempio, come in parte oggi avviene, a privilegiare quantità su qualità, può favorire l'internazionalizzazione rispetto al dibattito disciplinare esclusivamente di ambito nazionale, può orientare la scelta circa la tipologia delle pubblicazioni, spostando l'attenzione dalle monografie alle riviste, dalle curatele alle collane, dal cartaceo al digitale e in particolare all'*open access*. Sono fenomeni questi che meriterebbero una riflessione a parte, perché da un lato sono paralleli e rilevanti in relazione al tema dell'evoluzione della cultura giuridica (nel nostro caso), ma più in generale perché la questione dei generi dell'editoria scientifica - senza entrare nel tema dei processi di valutazione e della bibliometria<sup>1</sup> -, e dello sviluppo della letteratura scientifica come frutto della ricerca è una riflessione che in definitiva riguarda l'identità di chi esercita la scienza.

Il corpo docente e ricercatore delle Università insomma è il frutto non solo del tipo di formazione che viene offerta nelle nostre università, ma altresì delle modalità con cui si procede a selezionarlo. La disciplina del reclutamento evoca spesso la questione della "meritocrazia" tanto gradita ai nostri mezzi di informazione, ma non altrettanto spesso viene evocato il tema dell'idoneità delle procedure di reclutamento a favorire l'autonomia di giudizio e la libertà del professore/ricercatore, che è poi la libertà della scienza, della conoscenza e la possibilità stessa che la ricerca possa offrire strumenti critici di conoscenza del reale. Nelle scienze cosiddette dure o esatte il problema non è meno presente che in quelle umane, ma sicuramente l'ambito in cui queste problematiche sono più visibili è quello delle scienze sociali<sup>2</sup>.

Evitando una sovrapposizione con le considerazioni che verranno svolte in altra relazione con riferimento allo stato giuridico<sup>3</sup>, tema che ha la più stretta connessione le garanzie costituzionali di cui all'art. 33, comma 1, Cost., ci si limiterà qui a ragionare

---

<sup>1</sup> Il tema esula dall'oggetto oltre che dalle ambizioni del presente scritto, tuttavia esso manifesta una serie di criticità che meriterebbero un rinnovarsi del dibattito. L'associazione dei costituzionalisti aprì un dibattito sulla *Rivista Aic*, 1/2012, cui parteciparono P. Caretti, M. Luciani, V. Onida, S. Prisco. Successivamente i processi di valutazione hanno assunto un'importanza abnorme, allontanandosi sempre più, ad avviso di chi scrive, per impegno richiesto, metodologie e orientamento dai principi costituzionali cui si fa riferimento nel presente scritto, in particolare al § 6. La valutazione finalizzata all'attribuzione delle quote premiali nell'FFO, dato il suo impatto sullo sviluppo dei singoli atenei e del sistema universitario nel suo complesso, dovrebbe poi essere improntata al massimo rigore metodologico. Si veda in proposito la nt. 8.

<sup>2</sup> V. Pinto, *Valutare e punire. Una critica della cultura della valutazione*, Napoli 2019; una riflessione sul tema anche nella scuola in M. Baldacci, *La scuola al bivio. Mercato o democrazia?* Milano 2019, passim.

<sup>3</sup> V. E. Castorina, *Lo status dei docenti universitari*, paper.

sulle criticità dell'attuale assetto del reclutamento e segnalare la possibile rilevanza di un reclutamento trasparente, ordinato e con cadenze (e modalità) prevedibili al fine di garantire la selezione di un corpo docente capace di contribuire con indipendenza di giudizio e libertà alla costruzione di un "ambiente" favorevole alla formazione dei giovani ed al progresso della scienza.

Libertà ed uguaglianza, punti cardinali della costruzione della Costituzione repubblicana e temi centrali della nostra disciplina, come si vede bene, lo sono anche in questa materia. Quindi, oltre ad incidere sulla libertà di ricerca ed insegnamento, il reclutamento si connette al rispetto del principio di uguaglianza, nelle sue diverse declinazioni. Elementi indefettibili della disciplina del reclutamento quindi, come si vedrà, naturalmente non potrebbero non essere la garanzia della possibilità di accesso dei giovani studiosi capaci e meritevoli, così come delle pari opportunità nell'accesso alle posizioni della ricerca e della docenza<sup>4</sup>. Ulteriore fattore utile alla costruzione di un sano "habitat" per la didattica e la ricerca dovrebbe poi essere la presenza di docenti di provenienza e formazione diverse, garantendo anche da questo punto di vista pari opportunità, anche alla luce di una necessaria apertura internazionale, in modo da garantire un pluralismo di idee, orientamenti ed esperienze scientifico culturali, che il nome stesso di "Universitas" indica come coesenziali all'istituzione<sup>5</sup>.

Per concludere questa delimitazione del campo di indagine, si deve altresì ricordare come le politiche di reclutamento incidano oggi sulla determinazione del finanziamento degli atenei, avendo un peso tra gli indicatori che concorrono a determinare il fondo di finanziamento ordinario delle università<sup>6</sup> nella misura di un quinto della quota

---

<sup>4</sup> Il PNRR intende affrontare il problema, e come è stato giustamente sottolineato "Per il perseguimento dell'obiettivo di contrastare il divario di genere, si prevede l'incremento del numero di ricercatrici a tempo determinato, anche se non è chiaro quali saranno gli strumenti per conseguire effettivamente tale obiettivo, stante la dubbia legittimità della previsione di concorsi riservati per genere", così A. Iannuzzi, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in *Costituzionalismo* 2/2021, 313.

<sup>5</sup> Sul punto dell'accesso dei docenti stranieri all'insegnamento univ. in Italia, v. A. Cardone, *Insegnamento*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di Panzera e Rauti, Napoli 2020, 327 ss.

<sup>6</sup> La più recente determinazione del fondo di finanziamento ordinario è nel DM 1059 del 9 agosto 2021.

premiabile<sup>7</sup>, corrispondente attualmente al 30% del totale<sup>8</sup>, venendo valutata la qualità delle pubblicazioni del personale reclutato o con progressione di carriera nel periodo di riferimento oltre al peso, in termini di punti organico, del personale reclutato<sup>9</sup>. Su questo tema, al quale sicuramente Claudio De Fiores dedicherà alcune delle sue riflessioni, ci si limiterà a constatare come il tentativo di valorizzare ed incentivare un reclutamento “virtuoso” tramite il suo inserimento tra i criteri di determinazione del fondo di finanziamento ordinario non pare aver inciso sin qui sulle pratiche diffuse, lasciandosi un ampio margine di selezione tra le molteplici procedure di reclutamento in vista delle necessità di volta in volta rilevanti e non venendo premiato adeguatamente, ma anzi quasi penalizzato (v. nt. 9) il reclutamento di giovani ricercatori.

## *2. L'ispirazione di fondo della disciplina del reclutamento*

Poiché la lettura della disciplina del reclutamento è esercizio cui ci siamo tutti sottoposti come commissari, come candidati e talvolta come studiosi, non ci si soffermerà che molto sinteticamente a descriverne i contenuti salienti, dopo qualche riflessione preliminare. In passato si è usato il termine di “polverizzazione”<sup>10</sup> dei canali di reclutamento per descrivere l’assetto legislativo concernente queste procedure, stante la pluralità delle stesse, nonché la tendenza del legislatore ad adottare quasi con andamento continuo interventi emendativi della legge n. 240, stratificandosi nel

---

<sup>7</sup> La quota premiabile è ulteriormente aumentata nel 2020, arrivando quasi a due miliardi di euro (erano 1,4 miliardi nel 2016, ottocento milioni nel 2013). Il MIUR, ripartisce il 60% della quota premiabile sulla base degli esiti della VQR, il 20% per le politiche di reclutamento, il 20% tramite il meccanismo della Valorizzazione dell’Autonomia Responsabile, disciplinata dal D.M. 989/2019, che pure fa riferimento alle politiche di reclutamento tra gli altri criteri.

<sup>8</sup> Art. 10, decreto legislativo n. 49 del 2012. Sulla norma, in relazione alla determinazione del costo standard per studente è intervenuta la corte costituzionale con sent. n. 104 del 2017.

<sup>9</sup> In questo modo privilegiando, com’è evidente, il reclutamento di personale esterno alle progressioni di carriera degli interni, ma anche sottostimando ciò che andrebbe invece probabilmente incentivato, e cioè il reclutamento di giovani ricercatori a tempo determinato, che vengono equiparati in termini di peso dei relativi punti organico ai professori straordinari a tempo determinato. C’è poi un aspetto che riguarda la valorizzazione dei risultati vqr del personale reclutato, secondo cui chi non abbia partecipato alla vqr 2011-2014 verrà valutato, ai fini della premialità relativa al reclutamento, in base al punteggio medio pregresso della struttura. Pare evidente come una simile regola sia orientata a premiare i dipartimenti ed atenei di eccellenza ed a sottostimare il possibile impatto dei nuovi/giovani ricercatori su strutture che invece non hanno avuto esiti positivi, una filosofia questa che non può che contrastare con l’esigenza di incentivare e valorizzare i tentativi di “recuperare” in termini di standing scientifico tramite il reclutamento dei giovani.

<sup>10</sup> Ho usato l’espressione in R. Calvano, in *I professori universitari: tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. “Sorvegliare e punire”?*, in *Rivista Aic* 1/2018, 9. In tema v. A. Bellavista, *Reclutamento universitario e dintorni: tempi difficili, scelte tragiche, incubi giuridici*, in *Munus* 2/2016, 663 ss.; C. Franchini, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l’apologo di Schopenhauer*, in *Giorn. dir. amm.* 2011, 802.

tempo su di essa una corposa glossa di modifiche ed orientamenti giurisprudenziali relativi ad un articolato formulato in modo non particolarmente felice.

La disciplina posta nel testo della riforma, recante “*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*”, entrata in vigore a gennaio 2011, vanta ormai più di dieci anni di applicazione<sup>11</sup>. Ci troviamo quindi in un'epoca sufficientemente distante dalla sua introduzione per tentare un bilancio della sua resa applicativa, sia dal punto di vista dell'efficienza del sistema di reclutamento, della qualità del personale che consente di reclutare, ma più in generale della congruenza dei risultati raggiunti rispetto ai fini che erano stati perseguiti dal legislatore.

Il previgente assetto era stato caratterizzato dall'abbandono delle procedure nazionali di reclutamento con legge n. 210 del 1998, che prevedeva all'art. 1, c. 1, “La competenza ad *espletare* le procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo di professori ordinari, nonché di professori associati e di ricercatori è trasferita alle università“. Questa scelta sarà poi seguita da un altro passaggio fondamentale in cui sarà trasferita alle università anche la competenza a *disciplinare* tali procedure, come previsto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 240 del 2010. Tornando tuttavia all'evoluzione della disciplina, nel suo decentrare progressivamente le scelte sul reclutamento, elemento questo su cui sarà utile tornare a riflettere, si attuava un'opzione di fondo che va tenuta, ad avviso di chi scrive, ben distinta dall'attuazione dell'autonomia universitaria costituzionalmente garantita<sup>12</sup>, tardivamente introdotta e regolata con legge n. 168 del 1989. Detta legge, infatti, non richiedeva in alcuna sua disposizione l'affidamento alle università di un'autonomia normativa sul reclutamento del personale docente. Ciò in quanto tale personale, in regime di diritto pubblico, risultava essere adeguatamente garantito dalla presenza di norme di legge sul reclutamento oltre che sullo stato giuridico.

La disciplina del 1998 risulta invece coeva ed affine nella sua ispirazione rispetto a tante trasformazioni nell'ambito dell'assetto delle pubbliche amministrazioni introdotte

---

<sup>11</sup> Su di essa da ultimo, dal punto di vista del rapporto tra libertà della scienza e autonomia universitaria, v. F. Costantino, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, 2018. In tema v. poi R. Calvano, *La legge e l'università pubblica i principi costituzionali e il riassetto dell'università italiana*, Napoli, 2012; L. Azzena, *L'università italiana. L'attuazione del disegno costituzionale tra tecnica e politica*, Napoli, 2013.

<sup>12</sup> Su cui v. E. Castorina, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano 1992.

con le leggi Bassanini e quelle che le hanno seguite, con cui si tentava un decentramento che si potrebbe definire “spinto”, a Costituzione invariata, e la valorizzazione delle autonomie funzionali<sup>13</sup> e del principio di sussidiarietà, in anticipo rispetto alla sua introduzione con la riforma del Titolo V.

L'autonomia universitaria<sup>14</sup>, di cui all'art. 33 comma 6 - che finalizza autonomia organizzativa e normativa e di bilancio alla garanzia delle libertà della scienza -, finiva così col sovrapporsi e confondersi con una malintesa nozione di autonomia nel reclutamento, purtroppo sovente foriera di pessima stampa (e pessimi risultati) per gli atenei italiani. La richiamata legge n. 210 del 1998 prevedeva così un reclutamento esclusivamente “locale”, tramite concorsi banditi dalle università per l'attribuzione prima di una, poi di una duplice idoneità da professore ordinario o associato, ai primi due candidati, il primo dei quali veniva poi di regola reclutato dall'ateneo che bandiva la procedura.

Il DPR n. 382 del 1980 - che aveva introdotto la figura del ricercatore a tempo indeterminato come primo passaggio della carriera accademica - rimaneva in vigore, contribuendo a determinare un assetto fortemente localistico della selezione del personale docente.

Dai numerosi episodi di cronaca circa gli illeciti verificatisi sotto quel regime (ma poi invero perpetuatisi anche successivamente) la classe politica traeva argomento innanzitutto per legittimare scelte che oggi non appare eccessivo definire scellerate circa i tagli alle voci del bilancio dello Stato destinate a Università e Ricerca<sup>15</sup>, e poi per intervenire nuovamente ed in modo organico sulla disciplina dell'università, dal punto di vista organizzativo, di bilancio e del reclutamento, ammantando i propri interventi con la retorica circa la necessità di limitare l'eccessivo “potere dei baroni”. Questo tipo di argomenti li incontriamo tuttora sulle pagine dei giornali, ed in particolar modo ad ogni ripresa autunnale dei lavori parlamentari sulle leggi di stabilità, ma - ciò che è più grave - la traccia nei testi legislativi di questo tipo di atteggiamento nei confronti dei professori universitari rimane, e giunge fino ai nostri giorni, come si vedrà in particolare nell'esame del ddl sulla disciplina del reclutamento dei ricercatori (infra,

---

<sup>13</sup> In tema v. A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, in *Le autonomie funzionali, il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, a cura di C.E. Gallo e A.M. Poggi, Milano, 2002, 31.

<sup>14</sup> Per una trattazione più ampia sul tema si rinvia alla relazione di B. Caravita in questo convegno.

<sup>15</sup> Sul tema v. da ultimo le cifre riportate da A. Iannuzzi, *Il piano nazionale*, cit. All'epoca denunciate da G. Azzariti, *Per un'università senza condizione*, in *Manifesto per l'università pubblica*, di G. Azzariti, A. Burgio, A. Lucarelli, A. Mastropaolo, Roma, 2008, 48.

§ 5). La filosofia di fondo della disciplina sul reclutamento introdotta nel 2010 appare in ogni modo, apprezzabilmente, ispirata all'idea della necessità di una maggiore trasparenza e controllabilità delle procedure di reclutamento di professori associati ed ordinari tramite il passaggio ad una procedura nazionale, l'Abilitazione scientifica nazionale (Asn) gestita prevalentemente dall'Agenzia di valutazione del sistema universitario (d'ora in poi Anvur) oltre che dal Ministero. Tuttavia, un certo atteggiamento di sfiducia e di sospetto nei confronti dei professori universitari da parte del legislatore si evince da diverse disposizioni: dall'opzione relativa al sorteggio delle commissioni giudicatrici, che sostituisce il metodo dell'elezione precedentemente seguito nei concorsi nazionali e locali fino al 2008; dalla fissazione di precise soglie numeriche (distinte per tre categorie di pubblicazioni) richieste per il superamento della procedura, volta a circoscrivere la discrezionalità tecnica delle commissioni. Infine, anche la necessaria presenza di membri stranieri nelle commissioni asn, inizialmente prevista dalla disciplina, stante la sua natura di *unicum* nel panorama del reclutamento presso gli altri sistemi universitari europei, sembra doversi ascrivere alla presunzione del legislatore circa una certa autoreferenzialità dell'ambiente accademico italiano, che si voleva con questa previsione spingere all'apertura internazionale.

### *3. Il quadro sintetico della disciplina*

Il primo accesso al lavoro accademico, dopo il dottorato ed eventuali assegni di ricerca, è oggi la posizione da ricercatore a tempo determinato, cui si accede tramite procedure concorsuali disciplinate, a partire dal 2010, dai singoli atenei. La disciplina è peraltro in questo momento oggetto di un ddl in sede redigente in Commissione cultura al Senato, sul quale, data la elevata probabilità di approvazione, si tornerà nel seguito del discorso<sup>16</sup>.

Com'è noto, nel disegno della riforma del 2010 si è anticipata la messa ad esaurimento della figura dei ricercatori a tempo indeterminato già disposta dalla legge n. 230 del 2005, prevedendo per il futuro la possibilità di bandire unicamente posizioni di ricercatore a tempo determinato (art. 24, comma 3, legge n. 240) disciplinate con regolamenti di ateneo, rispetto alle quali si introduce un duplice gradino, partendo con un primo contratto triennale (tipo a), poi prorogabile per un massimo di due anni in

---

<sup>16</sup> Sono attualmente in corso i lavori parlamentari al Senato sul ddl AS n. 2285, rel. sen. F. Verducci.

presenza di “previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte“. Il passo successivo è quello della partecipazione ad un bando per posti da ricercatore a tempo determinato di tipo b, per un ulteriore triennio, al termine del quale - in base alla formulazione originaria dell'art. 24 -, il candidato che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale potrà di regola accedere alla procedura di chiamata da professore associato prevista dall'art. 24 comma 5, legge n. 240 del 2010, sebbene la dizione contenuta al comma 9 dello stesso articolo 24, secondo cui “I contratti di cui al presente articolo non danno luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli“ sembri in evidente contraddizione col regime di cd. *tenure track*, con cui il legislatore ha inteso introdurre quasi un automatismo nell'accesso alla progressione di carriera al ruolo di professore associato per il ricercatore a tempo determinato di tipo b che consegua l'abilitazione nazionale entro la fine del triennio. Una prima riflessione può essere svolta con riferimento alla creazione di questo doppio gradino, che ha aggiunto lo scoglio di una seconda procedura concorsuale per gli aspiranti ricercatori, oltre al carattere del tempo determinato, che come spesso è stato discusso, rischia di minare la serenità di chi svolge il lavoro di ricerca nelle fasi più prolifiche ed importanti dal punto di vista scientifico della carriera di uno studioso<sup>17</sup>. La scelta del legislatore di introdurre un lungo percorso a tempo determinato, con necessità di superamento di fasi delicate come quella della proroga e poi di un concorso per l'accesso - eventuale - alla posizione di tipo b, pare contrastare con la sempre auspicata semplificazione delle procedure concorsuali, che suggerirebbe semmai all'estremo opposto di arrivare ad un sistema di ruolo unico per i docenti universitari. Un'opzione diversa - se è ammessa una breve riflessione *de iure condendo* - potrebbe essere quella di stabilire un canale unico di ingresso molto selettivo per la posizione iniziale della carriera accademica (è quello che nella presente legislatura aveva cercato di fare un ddl esaminato alla Camera<sup>18</sup>), con concorso nazionale che dia accesso però a posizioni a tempo indeterminato.

---

<sup>17</sup> Per questo motivo la Carta europea dei ricercatori, adottata con Raccomandazione della Commissione dell'11 marzo 2005, prevede “I datori di lavoro e/o i finanziatori dovrebbero garantire che le prestazioni dei ricercatori non risentano dell'instabilità dei contratti di lavoro e dovrebbero pertanto impegnarsi nella misura del possibile a migliorare la stabilità delle condizioni di lavoro dei ricercatori, attuando e rispettando le condizioni stabilite nella direttiva 1999/70/CE del Consiglio”.

<sup>18</sup> Il riferimento è al ddl Torto - Melicchio, poi trasfuso nel ddl citato alla nota precedente. Sul primo sia consentito rinviare alla mia *Audizione resa il 26 giugno 2019 innanzi alla VII Commissione della Camera dei deputati sui ddl 783 e 1608 in materia di reclutamento e stato giuridico dei ricercatori universitari e degli enti di ricerca*, in *Osservatorio Aic* 4/2019.



Tornando all'oggi, per accedere alle posizioni di professore associato ed ordinario, premesso il necessario superamento della procedura di abilitazione scientifica nazionale di seconda e di prima fascia, disciplinata dall'art. 16 della legge n. 240 del 2010, sono poi previste, ed affidate alla disciplina dei singoli regolamenti di ateneo una pluralità di procedure diverse, che sollevano il problema dei criteri che il singolo ateneo utilizza nel selezionare su quale dei binari concorsuali previsti dalla legge avviare una data procedura che l'ateneo decida di bandire, sulla base della programmazione derivante dalle esigenze didattiche e della ricerca: a) procedure di reclutamento o di "chiamata" cosiddette aperte, ovvero con procedura concorsuale accessibile a candidati indeterminati, abilitati alla seconda o alla prima fascia o già incardinati quali professori presso altro ateneo, rispettivamente associati o ordinari, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 240; b) procedure di "chiamata" riservate ai docenti di prima e seconda fascia già incardinati presso l'ateneo che bandisce, ex art. 24 comma 6, legge n. 240, che potevano essere espletate entro il 31 dicembre del sesto anno successivo all'entrata in vigore della riforma, con disposizione inizialmente destinata ad ovviare alla preoccupazione dei ricercatori a tempo indeterminato ad esaurimento a fronte del binario più agevolato destinato agli rtd tipo b; c) procedure di chiamata diretta di: i. vincitori di finanziamenti europei, ii. studiosi già all'estero per un triennio, iii. studiosi di chiara fama. Tali categorie sono dettagliatamente precisate dall'art. 1 comma 9 della legge n. 230 del 2005 (cd. "Legge Moratti") come modificato dall'art. 29 comma 7 della legge n. 240<sup>19</sup>; d) reclutamento tramite convenzione per la figura dei professori straordinari a tempo determinato di cui all'art. 1 comma 12 della legge n. 230 del 2005, secondo cui tale posizione può essere accordata "a coloro che hanno

---

<sup>19</sup> "Studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o insegnamento a livello universitario da almeno un triennio, che ricoprono una posizione accademica equipollente in istituzioni universitarie o di ricerca estere, ovvero che abbiano già svolto per chiamata diretta autorizzata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'ambito del programma di rientro dei cervelli un periodo di almeno tre anni di ricerca e di docenza nelle università italiane e conseguito risultati scientifici congrui rispetto al posto per il quale ne viene proposta la chiamata, ovvero di studiosi che siano risultati vincitori nell'ambito di specifici programmi di ricerca di alta qualificazione, identificati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca e il Consiglio universitario nazionale, finanziati dall'Unione europea o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (...). Nell'ambito delle relative disponibilità di bilancio, le università possono altresì procedere alla copertura dei posti di professore ordinario mediante chiamata diretta di studiosi di chiara fama. A tali fini le università formulano specifiche proposte al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca il quale concede o rifiuta il nulla osta alla nomina, previo parere della commissione nominata per l'espletamento delle procedure di abilitazione scientifica nazionale, di cui all'articolo 16, comma 3, lettera f), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modificazioni, per il settore per il quale è proposta la chiamata, da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta del medesimo parere...".

conseguito l'idoneità per la fascia dei professori ordinari, ovvero a soggetti in possesso di elevata qualificazione scientifica e professionale. Ai titolari degli incarichi è riconosciuto, per il periodo di durata del rapporto, il trattamento giuridico ed economico dei professori ordinari con eventuali integrazioni economiche, ove previste dalla convenzione”.

Come si vede da questa pluralità di percorsi (la cui elencazione non è pienamente esaustiva, essendo possibile bandire anche posizioni a tempo determinato sulla base di specifici finanziamenti per la ricerca regionali, nazionali o europei), la certezza del *cursus* accademico appare una chimera, e ne fa piuttosto un percorso accidentato, nel quale si presenta ripetutamente il rischio che il passaggio alla tappa successiva possa essere ritardato o non avvenire mai, oppure - di rado in verità - presentarsi immediato e agevole. Ciò potrà variare innanzitutto in base alle risorse a disposizione dell'ateneo per il reclutamento e le progressioni di carriera, e dei criteri con cui sono distribuite all'interno delle singole università. Tali criteri si sostanziano sovente in algoritmi al cui interno, tra i vari fattori considerati, assumono di regola un peso rilevante gli esiti della VQR del dipartimento, con un conseguente effetto di “pioggia sul bagnato”, almeno dove non siano presenti fondi o meccanismi perequativi rispetto alle strutture che necessiterebbero di nuove risorse per migliorare la propria “performance”<sup>20</sup>, e rimanendo un margine ampio di discrezionalità nell'applicazione di tali meccanismi alla *governance* degli atenei. Tutti questi fattori appaiono insomma piuttosto slegati dal valore dell'attività svolta sia sul piano didattico che su quello della produzione scientifica da parte del singolo ricercatore/candidato, così come talvolta dall'urgenza di ricoprire un determinato settore scientifico disciplinare con il reclutamento di nuovi ricercatori. Stante l'indiretta incentivazione da parte della normativa a svolgere percorsi tutti “locali”, si evidenzia la disparità di trattamento tra chi tenta le procedure di progressione di carriera essendo incardinato presso atenei

---

<sup>20</sup> L'impiego del linguaggio utilizzato nei documenti dell'ANVUR rinvia ad un problema, cui si è fatto riferimento alla nt. 1 che non può essere, anche per ragioni di spazio, che ricordato brevemente nella presente relazione, cioè quello della fallacia dei meccanismi della VQR, spesso dimostrata anche in episodi clamorosi. Si sceglie l'esempio della fisica, che ha dato alla sapienza non solo da ultimo importantissimi riconoscimenti: nell'esercizio VQR 2011-2014 il dipartimento di fisica dell'Univ. Kore di Enna (dove peraltro non esiste corso di laurea in fisica) risultava in classifica al primo posto, quello della Sapienza ventitreesimo. Il problema si replicava poi nella classifica dei “dipartimenti di eccellenza”, (“*Università, il 'più eccellente' dipartimento di Fisica in Italia? È Chieti. Dove però non c'è Fisica*”, di M. Bella in *Il fatto quotidiano*, 10 gennaio 2018), ma gli esempi si potrebbero moltiplicare. V. anche “*La classifica della ricerca? Premia i mediocri e penalizza gli eccellenti*” in *Corriere della sera*, 1 marzo 2017.

con scarse risorse finanziarie, rispetto a chi opera presso quelli maggiormente premiati dai criteri di finanziamento, un tema cruciale questo, su cui devo però rinviare alla relazione ad esso dedicata<sup>21</sup>.

#### *4. Il faticoso percorso di emendamento ed aggiustamento della disciplina*

Il quadro ora descritto suscita innanzitutto una perplessità, con riferimento alle fonti cui è affidata la disciplina di tali procedure. Infatti, si potrebbe ritenere che affidare a fonti di ateneo l'integrale regolamentazione di procedure concorsuali per il reclutamento del personale in regime di diritto pubblico (tali sono oltre ai professori ordinari e associati anche i ricercatori a tempo determinato secondo la giurisprudenza, nonostante la natura contrattuale della fonte tramite cui si instaura il loro rapporto di impiego<sup>22</sup>), mentre è disciplinata dalla legge la procedura valutativa non concorsuale dell'abilitazione, rappresenti in qualche misura un paradosso ed una pecca di tale disciplina, anche alla luce della riserva di legge che nell'art. 33, c. 6, assiste l'autonomia universitaria allo stesso tempo delimitandone la dimensione<sup>23</sup>.

Il regime pubblicistico è richiesto, come è noto, in ragione della delicatezza della funzione svolta, in relazione all'erogazione di titoli di studio con valore legale da parte delle università, oltre che al nesso con le libertà di ricerca e di insegnamento, la cui garanzia costituzionale dovrebbe presiedere ed essere assicurata anche nella fase genetica del rapporto di impiego, selezionando - nel rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97, c. 3 Cost., (su cui v. § 6) - i docenti in ragione della loro competenza e capacità ed evitando il rischio di procedure con le quali si privilegia invece la selezione dei più malleabili o magari dei più graditi ai gruppi

---

<sup>21</sup> C. De Fiores, *Il finanziamento degli atenei*, paper.

<sup>22</sup> L'art. 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001 infatti parla di personale a tempo indeterminato e determinato come personale in regime di diritto pubblico. Sul punto da ultimo l'ordinanza del Consiglio di Stato, VI sez., ordinanza n. 240 del 27 gennaio 2020.

<sup>23</sup> Sulla natura di tale riserva di legge si sono espresse diverse posizioni nella dottrina (N. Occhiocupo, U. Pototschnig e S. Fois, in *L'autonomia universitaria*, Atti del convegno AIC di Bologna, 25.6.11-1988, Padova, 1990; v. inoltre F. Modugno, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Diritto e società*, 1978, 757; v. successivamente R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 268-269; A. D'Atena, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2006, 112; F. Fenucci, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano, 1991, 38; G. Silvestri, *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria*, in *Cru.it*, Roma, 2002, 7. v. da ultimo, G. Grasso e M. Cosulich, in *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, 2011, a cura di A. Arcari e G. Grasso, 6 ss.) mentre la Corte costituzionale coniava la nozione innovativa - poi abbandonata - di riserva "aperta" nella sent. n. 383 del 1998, con nota di D'Atena, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1998, 3332 e R. Niro, *Numero chiuso all'Università e potere regolamentare del Ministro: morte della riserva di legge o sua trasfigurazione?*, *ivi*, 1999, 1235.

dominanti negli atenei. Il profilo della rilevanza per lo Stato delle garanzie di imparzialità nella selezione dei docenti universitari è avvertito da sempre dal legislatore al punto che, sotto questo profilo, si richiedono i medesimi requisiti giuridici e scientifici per i docenti delle università non statali, alla pari di quelle statali, dove il rischio di un prevalere delle ragioni dell'autonomia di impresa, o autonomia privata, sull'autonomia universitaria si palesa. Rimane allora controverso il motivo per cui la parte più delicata della procedura selettiva, ovvero quella concorsuale, debba poter essere affidata a regolamenti di ateneo<sup>24</sup>. Nel caso ad esempio degli atenei non statali, e tra questi in particolare telematici, ma non solo in essi, si potrà constatare come non sempre siano offerte adeguate garanzie di terzietà ed imparzialità delle commissioni o delle modalità di reclutamento<sup>25</sup>.

Il percorso applicativo della legge n. 240 per quanto concerne il reclutamento e le progressioni di carriera, sebbene presenti le segnalate problematiche, per quanto concerne il personale a tempo indeterminato ha marciato lungo il decennio della sua vigenza, nel bene o nel male, venendo ricondotto principalmente ad un doppio gradino (le due fasce) con due principali canali di accesso. Esso va ora guardato più da vicino, aggiornandolo via via alle vicende emendative ed al contenzioso insorto in ordine all'interpretazione di numerose disposizioni della richiamata legge, potendosi allora scorgere una serie di criticità ed anomalie.

#### *4.1 Le modifiche alla procedura di asn*

La procedura di abilitazione scientifica nazionale, salutata con favore dall'accademia per la sua dimensione nazionale ed il suo impiego di soglie numeriche (prima le mediane previste dal regolamento del 2012<sup>26</sup>, oggi le soglie di cui ogni candidato deve dimostrare il superamento<sup>27</sup>), che preannunciavano una maggiore garanzia di trasparenza e controllabilità della procedura, circoscrivendo i margini di discrezionalità

---

<sup>24</sup> V. però G. Tarli Barbieri, "L'insostenibile centralismo del centro": ovvero dell'agonizzante autonomia statutaria e regolamentare delle Università, in C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis. *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 180 ss.

<sup>25</sup> Per non puntare il dito su nessuno, si prenda l'esempio del mio ateneo, nel quale per diversi anni non è mai stato adottato un regolamento dei concorsi. Ciò non toglie che malcostume ed abusi si verificano in pari grado nelle università statali, come le cronache non mancano di mostrare.

<sup>26</sup> "Regolamento recante criteri e parametri 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, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari". DM n.76 del 7 giugno 2012.

<sup>27</sup> Da ultimo tali soglie sono fissate con D.M. 8 agosto 2018, n. 589.

attribuiti alle commissioni fino ad allora, ha mostrato poi una sua difficoltà di funzionamento in relazione ad una pluralità di profili: la tempistica eccessivamente rigida, per cui si è passati poi ad una procedura cosiddetta a sportello<sup>28</sup>; la presenza di commissari stranieri, non a conoscenza di prassi e procedure dell'università italiana (e a volte neanche della lingua propria della stragrande maggioranza delle pubblicazioni presentate dai candidati)<sup>29</sup>; la previsione del conferimento dell'abilitazione a maggioranza di  $\frac{4}{5}$  anziché a maggioranza semplice (disposizione poi annullata dal Consiglio di Stato<sup>30</sup>); la previsione dell'acquisizione facoltativa di pareri di esperti esterni nel caso di candidati fuori settore (art. 16, co. 3, lett. i) legge n. 240) poi divenuta obbligatoria con l'art. 14, comma 3 bis, del decreto-legge n. 90/2014<sup>31</sup>. Infine, ed è forse l'aspetto che maggiormente incide negativamente su quella che può essere considerata la "resa" della procedura in relazione alla tutela dell'affidamento dei soggetti coinvolti quali candidati vincitori della procedura, la previsione di una lista aperta di candidati abilitati, senza una soglia numerica massima che rapporti il numero dei candidati abilitati alle potenziali o effettive procedure concorsuali programmabili nel sistema universitario nazionale, è rimasta tale, e si è addirittura allungato, progressivamente da sei fino a nove anni (e oltre?) la durata della validità del titolo conseguito<sup>32</sup>. Tale aspetto induce indirettamente, ad avviso di chi scrive, ad una deresponsabilizzazione delle commissioni valutatrici, finendo col produrre un esercito di abilitati cui viene creata un'aspettativa irrealistica di reclutamento, spingendoli ad investire le loro energie indeterminatamente, in un protrarsi della condizione di precarietà in cui vengono impiegati.

Le modifiche alla disciplina dell'Asn che sono state introdotte in relazione ad alcuni dei ricordati profili sono state quindi tutte fondate a partire dalle problematiche resesi evidenti nel ricco contenzioso che si è sviluppato dinanzi al giudice amministrativo, anche alla luce di una certa imperizia da parte dell'agenzia di valutazione del sistema

---

<sup>28</sup> Con il decreto-legge n. 126 del 2019 si è stabilito che le domande di partecipazione non debbano essere presentate secondo scadenze rigide.

<sup>29</sup> Ci si riferisce alla vicenda della ASN nel settore IUS/01, poi sfociata nel contenzioso di cui alla nt. 24.

<sup>30</sup> Consiglio di Stato, VI sezione, sentenza del 15 novembre 2017, n. 5287, che annullava l'art. 8 del DPR n. 222 del 2011.

<sup>31</sup> La norma prevede ora che *"il parere è obbligatorio nel caso di candidati afferenti ad un settore scientifico-disciplinare non rappresentato nella commissione"*. Il decreto-legge è stato poi convertito in legge n. 114 del 2014.

<sup>32</sup> Art. 5 comma 1 del già richiamato decreto-legge n. 126 del 2019.

universitario nella gestione delle procedure<sup>33</sup>. Da ultimo si sono previste con decreto-legge n. 22 del 2020 alcune deroghe alla disciplina, ulteriormente suscettibili di sollevare più di una perplessità. Innanzitutto l'introduzione di un sesto quadrimestre nella tornata 2018-2020 prolungava il lavoro delle commissioni già nominate, allargando ulteriormente la platea dei candidati sottoposti alle medesime commissioni. Un successivo decreto-legge<sup>34</sup> ha ulteriormente spostato in avanti il termine finale del sesto quadrimestre, consentendo poi che le Commissioni costituite per la tornata 2018-2020 restassero in carica fino al 15 settembre 2021. Come si vede, si è giunti progressivamente ad una espansione incongrua del potere di una singola commissione (in ogni settore concorsuale), difficilmente giustificabile in ragione delle vicende della pandemia, posto che, non solo dalla seconda metà del 2020 molte attività in presenza sono state riavviate - seppure con tutte le cautele del caso -, ma che tutte le attività e le procedure sono state svolte da remoto e lo stesso ministero e l'Anvur avevano la possibilità di svolgere le proprie attività avvalendosi delle piattaforme online a loro disposizione, oltre che della modalità dello smart working. Si sottolinea in particolare questo profilo perché la presenza per un così lungo periodo di un'unica commissione nei diversi settori concorsuali, comprensivi al loro interno sovente di diversi settori scientifico disciplinari, data anche l'elevato numero dei candidati ad essa sottoposti, pare suscettibile di incidere eccessivamente tramite propri orientamenti scientifico culturali ed interpretativi sullo sviluppo di una disciplina. Questa, come altre modifiche via via adottate, suscitano una riflessione preoccupata anche sulla disponibilità del legislatore ad una serie di emendamenti quasi *ad personam*, man mano che singoli problemi applicativi si presentavano, ma sordo alle principali incongruità della disciplina e soprattutto dei problemi derivanti dal progressivo definanziamento del sistema universitario negli anni di cui si discute.

#### 4.2 Le modifiche alle procedure ex art. 24, legge n. 240 del 2010

---

<sup>33</sup> Si ricorda tra gli altri il caso, allora molto noto, della prima commissione di asn nel settore del diritto privato, sulla quale è intervenuto il Consiglio di Stato, VI sezione, con sentenza n.1071, 4 marzo 2015. Ripercorre sinteticamente la vicenda C. Bevilacqua, *Il Consiglio di Stato "Disabilita" l'Abilitazione Scientifica Nazionale*, nota a Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 1071 del 4 marzo 2015, in Amministrazioneincammino.it.

<sup>34</sup> Decreto-legge n. 183 del 2020, all'articolo 6 comma 6.

Numerosi interventi emendativi hanno riguardato anche le procedure di cui all'art. 24, e tra essi merita segnalazione l'inserimento di un comma 5 bis<sup>35</sup>, che consente, qualora le università abbiano le risorse finanziarie necessarie disponibili, "di anticipare, dopo il primo anno del contratto di cui al comma 3, lettera b), l'inquadramento di cui al comma 5, previo esito positivo della valutazione"<sup>36</sup>.

Ancora una volta si introduce un canale derogatorio alla procedura ordinaria, di cui pare abbiano potuto usufruire solo pochissimi "fortunati", con il quale si lascia massima discrezionalità agli atenei nella selezione dei casi per i quali dare applicazione ad una norma "di favore", con il rischio di trattamenti ingiustificatamente diseguali, che saranno altresì influenzati dalla disponibilità di risorse finanziarie del singolo ateneo. In un quadro nel quale i finanziamenti non siano equamente distribuiti, questo disposto rischia di rappresentare uno strumento che penalizza ulteriormente gli atenei "non premiati", o non "di eccellenza", rendendo il reclutamento presso di essi meno appetibile per i ricercatori più brillanti, con un'ulteriore *handicap* rispetto al potenziale miglioramento del livello scientifico dell'ateneo, oltre che, molto banalmente, una discriminazione nel trattamento e nel percorso di carriera dei ricercatori degli atenei considerati "di serie b"<sup>37</sup>.

Dopo i primi cinque anni di applicazione della legge, il legislatore ha poi stabilito, con modifica di non poco conto, nel quadro della razionalità del sistema, che i posti di ricercatore di tipo b, originariamente destinati a chi avesse già maturato un triennio di esperienza come ricercatore di tipo a, o come ricercatore a tempo determinato ex legge n. 230 del 2005, venissero resi accessibili anche per chi avesse conseguito l'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore di prima o di seconda fascia, ovvero a chi fosse in possesso del titolo di specializzazione medica, ovvero

---

<sup>35</sup> Introdotta con art. 19, comma 1, lett. f dal decreto-legge n. 76 del 2020, convertito con legge n. 120 dell'11 settembre 2020.

<sup>36</sup> La norma prosegue prevedendo che "In tali casi la valutazione comprende anche lo svolgimento di una prova didattica nell'ambito del settore scientifico disciplinare di appartenenza del titolare del contratto."

<sup>37</sup> È noto, anche perché più volte esternato dai componenti del primo direttivo dell'ANVUR il disegno di creare un sistema di università con due gradini. Tra i più noti interventi quello di S. Benedetto, *Daremo le pagelle ai professori per fare la classifica delle Università*, intervista di S. Fiori comparsa su la Repubblica il 4 febbraio 2012, nella quale si spiegava che "Tutte le università dovranno ripartire da zero. E quando la valutazione sarà conclusa, avremo la distinzione tra *researching university* e *teaching university*. Ad alcune si potrà dire: tu fai solo il corso di laurea triennale. E qualche sede dovrà essere chiusa. Ora rivedremo anche i corsi di dottorato, con criteri che porteranno a una diminuzione molto netta".

a chi, per almeno tre anni anche non consecutivi, avesse usufruito di assegni di ricerca<sup>38</sup>.

Naturalmente tutte le richiamate continue modifiche della normativa hanno prodotto anche effetti sulla tutela della certezza del diritto, oltre che dell'affidamento dei giovani studiosi che man mano svolgevano il loro percorso. Un profilo che ha visto un intervento ripetuto, quasi venendo a creare una disciplina sempre in *progress* è quello della proroga reiterata del termine previsto dall'art. 24 comma 6, tramite il quale si è consentito di bandire procedure riservate per i candidati abilitati interni all'ateneo non solo per i sei anni inizialmente previsti, ma allungando tale termine fino a tutto il 2021, mentre si preannuncia già un'ulteriore proroga. Posta l'esigenza iniziale di sostenere le aspettative dei ricercatori a tempo indeterminato, poi sostenuta con diversi piani straordinari di finanziamento susseguitisi<sup>39</sup>, la cui *ratio* originaria era costruire un percorso analogo al percorso agevolato per i rtd b prima che gli stessi arrivassero al termine del sessennio, ci si domanda fino a quando il nostro sarà l'ordinamento della "temporaneità perpetua"<sup>40</sup>, e si preferiranno soluzioni di diritto intertemporale, prorogate *ad libitum*, alla chiara presa d'atto (ed assunzione di responsabilità) immediata da parte del legislatore dell'esistenza di falle da sanare nel disegno della disciplina.

#### *4.3 La controversa interpretazione dell'art. 18, norma "anti nepotismo"*

La chiara intenzione del legislatore del 2010 di provocare una stretta in relazione ad un certo malcostume nei concorsi universitari ha prodotto l'inserimento nella legge n. 240 di una disposizione orientata ad eliminare le pratiche di nepotismo nell'ambito del reclutamento accademico. Con l'art. 18, comma 1, lett. b, si precisa che "ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, non possono partecipare coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo". La successiva lett. c estende poi l'ambito di

---

<sup>38</sup> Così l'art. 1, c. 338, lett. b, legge n. 232 del 2016, intervenuto ad emendare il già richiamato art. 24, comma 3, lett. b.

<sup>39</sup> Ne ripercorre la sequenza da ultimo la Corte costituzionale nella sentenza n. 165 del 2021.

<sup>40</sup> La formula fu coniata da G. Azzariti in relazione all'assetto del sistema radiotelevisivo nell'articolo *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1995, 3037. La disciplina della chiamata "riservata" agli interni avrebbe potuto essere sostituita



applicazione della norma al reclutamento degli assegnisti e dei ricercatori a tempo determinato, ma non a quelle di “*upgrading*” di coloro che, già strutturati, partecipino alle procedure di cui all’art. 24 comma 6 che per un decennio ha consentito, come già si è visto, un accesso alla prima e seconda fascia con modalità “derogatorie” rispetto alla ordinaria via procedurale di cui all’art. 18. Una deroga nella deroga insomma, salvo chiarimenti poi giunti dalla giurisprudenza del Consiglio di stato e del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, sulla base della considerazione per cui se “la ratio dell’incompatibilità vale per le procedure concorsuali, a maggior ragione deve valere per le chiamate dirette”<sup>41</sup>. Dopo questo primo scoglio applicativo, che ha richiesto nuovamente l’intervento del giudice amministrativo, si è reso necessario quello del giudice costituzionale in relazione alla condizione del coniuge, non previsto dalla suddetta “norma anti nepotismo” tra i soggetti non candidabili alle procedure richiamate. Gli atenei avevano quindi già avviato una lettura estensiva della disposizione “per non sbagliare”, non solo ai coniugi, ma anche ai conviventi *more uxorio* delle persone elencate nell’art. 18<sup>42</sup>. Nella sentenza n. 78 del 2019 la Corte ha quindi, piuttosto sorprendentemente, dichiarato non fondata la questione di costituzionalità sollevata in relazione alla suddetta disposizione “nella parte in cui non prevede – tra le condizioni che impediscono la partecipazione ai procedimenti di chiamata dei professori universitari – il rapporto di coniugio con un docente appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell’ateneo”. Il giudice costituzionale ha infatti ritenuto che il coniuge fosse stato intenzionalmente omissso dal legislatore in ragione dei significativi profili differenziali da prendere in considerazione rispetto alle altre categorie di congiunti, profilo di cui tuttavia non risulta traccia nei lavori preparatori. La pronuncia ha suscitato una ampia discussione<sup>43</sup>, per il suo inatteso rigetto interpretativo, ritenendo la Corte che la norma

---

<sup>41</sup> Così Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 15 novembre 2016, n. 4704. V. tuttavia per possibili “scappatoie” Tar Lombardia, sez. III, sentenza n. 701 del 2017.

<sup>42</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 4 marzo 2013, n. 1270. Sul punto F. BASILICA, Interpretazione della normativa sulle preclusioni per l'ammissione alla procedura di chiamata dei docenti universitari Parere del 18/11/2015- 520461-520462, al 20034/2015, Rassegna Avvocatura dello Stato, aprile-giugno 2017, 109.

<sup>43</sup> F. Astone, *Amore coniugale e cattedre universitarie*, in Giurisprudenza costituzionale, 2/2019, 954; B. Brancati B., *La incompatibilità tra coniugi nello stesso dipartimento universitario: un bilanciamento ragionevole, ma non l'unico possibile*, in Il Foro italiano, 2019, num. 7-8, parte I, 2269; P. Caretti e M. Giannelli, *"Ragionevolezza" e "non irragionevolezza" nel contrasto al familismo universitario*, in Giurisprudenza costituzionale, 2/2019, 948; P. Veronesi, *"Le conseguenze dell'amore universitario"*

contenesse un equilibrato bilanciamento con le ragioni dell'unità familiare, palesando tuttavia, a parere di chi scrive, una visione dell'ambiente accademico da parte del giudice costituzionale più propria di un contesto di tipo più anglosassone, che della realtà del diffuso e perdurante familismo italiano. In essa, in ogni modo, si segnala la importante riaffermazione del principio per cui solo la legge può disporre eventuali limitazioni all'accesso alla procedura concorsuale, dovendosi quindi ritenere di stretta interpretazione le cause di inammissibilità alle procedure. Ciò va sottolineato in ragione di un ulteriore orientamento interpretativo che non si può che definire curioso<sup>44</sup>, per non dire che esso rappresenta uno dei più surreali effetti dell'applicazione della disciplina di cui si discute, e di un certo atteggiamento ormai diffuso nei confronti del corpo accademico delle nostre università.

Nel 2016 il TAR Puglia stabilì che, il valore dell'imparzialità, obiettivo della norma, risulterebbe vulnerato se la lettura costituzionalmente orientata del citato art. 18 non comportasse l'inclusione tra i casi di incandidabilità anche di quello ancor più estremo in cui il candidato incompatibile non è il parente, il coniuge o l'affine, ma lo stesso membro dell'organo (CdA dell'Ateneo) che ha deliberato la procedura concorsuale, ricorrendo in tutta evidenza il caso per cui *lex minus dixit quam voluit*<sup>45</sup>. La candidatura alla procedura risulterebbe in questo caso inammissibile in quanto il candidato sarebbe "il parente di grado zero"... di se stesso. A questa decisione<sup>46</sup>, che ignorava la specifica applicabilità di altre norme presenti nell'ordinamento per i casi di conflitto di interessi<sup>47</sup>, ne seguiva una ancor più singolare del Consiglio di Stato con la quale si è chiusa una vicenda iniziata in primo grado dinanzi al giudice amministrativo toscano, che aveva accolto il ricorso di un docente escluso illegittimamente da una procedura

---

(Secondo tempo): i punti fermi della sentenza costituzionale n. 78 del 2019, in *Forumcostituzionale.it*, 2019.

<sup>44</sup> R. Calvano, *Il curioso caso del "parente di grado zero". Il populismo universitario approda al Consiglio di Stato?* commento a TAR Puglia, Sez. I., sentenza del 7 marzo 2019, n. 1508/2016 e Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18 gennaio 2019, ric. n. 2471/2018, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2019, 474 ss.

<sup>45</sup> T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, sent. n. 874 del 2016.

<sup>46</sup> Cui poi è seguita una ordinanza del Consiglio di Stato, negativa della sospensione della sentenza di primo grado e poi nel 2018 una ordinanza del TAR di Palermo, con problema e soluzione identici (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, ord. n. 487 del 2018).

<sup>47</sup> Ad es. per gli obblighi di astensione e ricasazione previsti dagli artt. 51 e 52 cod. proc. civ. e, per le commissioni di concorso, dall'art. 11 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.

di selezione per una posizione di professore ordinario presso la Scuola normale superiore di Pisa (SNS) in forza dell'interpretazione sopra richiamata dell'art. 18, c. 1, lett. b<sup>48</sup>. Il ricorrente, professore ordinario in servizio presso la SNS in forza di una convenzione, nonché membro dell'organo omologo del Senato accademico (Collegio accademico), si era candidato con riferimento ad una posizione di professore ordinario presso il dipartimento di Scienze umane e sociali della Scuola, venendo poi escluso dalla procedura, in ragione della norma in questione, ritenuta applicabile, dagli uffici della SNS, agli stessi professori appartenenti agli organi collegiali di ateneo in quanto "parenti di grado zero" di se stessi.

Estromesso dal concorso in applicazione dell'art. 18, comma 1, della l. n. 240<sup>49</sup> l'interessato vedeva poi seguire tale decreto di esclusione dall'emanazione di una modifica al regolamento sul reclutamento della Scuola, nella quale si escludevano dalla partecipazione alle procedure di reclutamento i componenti del Collegio accademico, specificando che la nuova norma dovesse avere efficacia retroattiva. Il ricorrente si era astenuto dal partecipare alla votazione della delibera, con cui si indicava la procedura di reclutamento, e ciò ha permesso al TAR di escludere che la fattispecie ricadesse nella figura del conflitto di interessi, disciplinata per i pubblici dipendenti da norme che sono all'origine di un generale obbligo di astensione dei soggetti interessati<sup>50</sup>. Quanto alla preclusione a candidarsi derivante dall'art. 18, c. 1, il giudice aveva correttamente ritenuto che, "sul piano lessicale, il divieto non può essere esteso al candidato, il quale sia egli stesso componente dell'organo che ha deliberato la chiamata. Anche volendo estendere al massimo della loro portata semantica le espressioni adoperate dal legislatore, altro è l'esistenza di un rapporto di parentela, o affinità, o coniugio, dal quale deriva l'incompatibilità, altro è la titolarità in

---

<sup>48</sup> Dopo la sentenza di annullamento in prima istanza da parte del Tar, era uscito un fantasioso articolo di G.A. Stella, *Il prof. che bandisce il concorso per sé "La legge vieta solo l'aiuto ai parenti"*, in *Corriere della sera* 26 marzo 2018. In rete è altresì tuttora rinvenibile un video relativo all'inseguimento/intervista del ricorrente andato in onda nel programma televisivo "Le iene". Il Consiglio di Stato si è pronunciato con sentenza, VI sez., n. 477 del 18 gennaio 2019.

<sup>49</sup> Con decreto con cui, richiamata la suddetta norma, lo si riteneva "versare in una situazione di insanabile incompatibilità con la partecipazione a tale procedura, essendo stato componente del Collegio accademico della Scuola al momento della delibera di copertura del posto".

<sup>50</sup> L'obbligo di astensione del pubblico dipendente è enunciato in termini generali dall'art. 6-bis della l. 7 agosto 1990, n. 241, nonché dall'art. 7 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, in forza del quale «Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito....»

proprio di interessi potenzialmente confliggenti con quelli dell'organo/ente cui si appartiene". Il Consiglio di Stato, ha invece poi accolto il ricorso di appello con sentenza che offre una lettura singolare della vicenda e della disciplina applicabile, di cui pare utile riportare parte dell'argomentazione. Il Consiglio di Stato ha ritenuto infatti avere «portata dirimente il rilievo, *prima ancora di natura assiologica che giuridica*, della *ratio* sottesa all'art. 18 comma 1 lett. b) della legge 240 del 2010, alla luce della disciplina regolamentare dell'Ateneo che della c.d. *lex specialis* della procedura selettiva in esame<sup>51</sup>.

Nella pronuncia si avverte la (impropria) preoccupazione del giudice per un'opinione pubblica critica in relazione ai concorsi universitari, ed è per questo che, in un passaggio successivo della motivazione, schiettamente si rileva come "l'esigenza sempre più avvertita d'imparziale svolgimento della selezione, legittima l'estensione normativa dello *status* d'incompatibilità anche al soggetto in conflitto di interessi". Tuttavia, tale argomento non pare sufficiente a motivare il discostarsi nell'interpretazione della norma, in modo stridente, dal suo significato letterale, giungendo a sovrapporre — per non dire a confondere — l'ipotesi del conflitto di interessi del singolo a quella dell'incandidabilità dei suoi familiari.

La decisione si fonda, insomma, su di una interpretazione estensiva delle ipotesi di incandidabilità previste dall'art. 18, comma 1, lett. b. Pur volendo sorvolare circa la distinzione tra incandidabilità e incompatibilità per conflitto di interesse, come sembra faccia il giudice nella sentenza in commento, e provando a comprenderne la preoccupazione circa la identità di persona tra chi "maneggia" le risorse finanziarie destinate al reclutamento e chi ne usufruisce, si deve tuttavia segnalare che il ricorrente in questione non faceva parte del Cda, bensì dell'organo omologo del Senato accademico (Collegio accademico), che presso la Scuola normale superiore

---

<sup>51</sup> L'esclusione dalla partecipazione ai procedimenti per la chiamata dei professori di prima e seconda fascia di «coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado (...) altro non è che un importante corollario del principio assiologico su cui riposa la norma, ravvisabile nell'esigenza di evitare condizionamenti dell'organo della struttura che effettua la selezione. La lettera della disposizione stigmatizza una delle condotte che più spesso inficiano il corretto svolgimento della procedura, ovvero la partecipazione di candidati legati da vincoli familiari ai componenti della struttura di appartenenza proprio al fine di prevenire il rischio di (una potenziale) compromissione dell'imparzialità che governa la decisione". La sentenza proseguiva poi "Lo scopo perseguito intero risulterebbe frustrato qualora si ammettesse la partecipazione al concorso del membro stesso della struttura: di fatto, *ad absurdum*, l'ipotetica (massima) compromissione dell'imparzialità non troverebbe alcuna preventiva sanzione. In questo contesto assiologico e giuridico va restituito un ruolo specifico al regolamento dell'ateneo — la cui potestà, va sottolineato, discende dall'autonomia universitaria garantita dall'articolo 33 della Costituzione — il quale, per l'appunto, ha positivamente in via ricognitiva colmato lo spazio sull'incompatibilità ad personam lasciato aperto dalla normativa statale richiamata"

di Pisa si affianca al Consiglio di amministrazione. Se il segno distintivo delle funzioni del Cda sta nel potere di approvare il bilancio, ciò aiuta a dirimere la questione su quale tra i due organi collegiali della SNS fosse quello al quale riferire le norme della 240 destinate ai componenti dei Cda.

L'incredibile teoria del parente di grado zero ha tuttavia conquistato ulteriore terreno, mostrando tutta la sua potenzialità espansiva in successive pronunce, con le quali è sembrato venisse ad estendersi l'applicabilità del principio non solo a coloro che siedono nei Cda degli atenei, ma a tutti i componenti dei consigli di dipartimento<sup>52</sup>. Oltre all'impiego abbastanza spregiudicato nell'interpretazione della legge del concetto di "principio assiologico", il riferimento all'autonomia universitaria, presente nella decisione del Consiglio di Stato, a giustificazione del regolamento derogatorio rispetto alla lettera della legge, sollecita a riflettere circa i danni che uno scorretto impiego del concetto dell'autonomia universitaria costituzionalmente garantita può produrre, più che a singoli candidati nelle procedure di reclutamento, all'intero sistema universitario.

##### *5. Il ddl sulla disciplina delle procedure di reclutamento dei ricercatori a tempo determinato.*

L'insoddisfacente situazione degli atenei italiani, in cui larga parte della didattica e dell'attività di ricerca svolta nei laboratori e nelle biblioteche è affidata a figure a vario titolo a tempo determinato, con una situazione complessiva di diffusa precarietà nel lavoro di ricerca paragonabile a quella molto grave esistente in numerosi ambiti del pubblico impiego<sup>53</sup>, ha motivato il legislatore nel mettere mano nuovamente alla disciplina del primo reclutamento, presentando un DDL relativo alla disciplina delle fasi iniziali della carriera accademica. Al momento il testo presenta tuttavia una serie di aporie<sup>54</sup>, che portano a dubitare che la disciplina stessa, qualora venisse approvata definitivamente, non rischi di prolungare ulteriormente il periodo di cosiddetto "pre

---

<sup>52</sup> Tar Puglia, sez. I, sent. n. 367 del 7 marzo 2019, poi seguita tuttavia dalla già citata sent. n. 78 del 2019 della Corte costituzionale (nt. 8) che pare abbia ridimensionato le "velleità creative" mostrate dai giudici amministrativi nelle sentenze richiamate.

<sup>53</sup> Sulla trasformazione del lavoro e la sicurezza nei mercati del lavoro flessibili v. C. Buzzacchi, // *lavoro. Da diritto a bene*, Milano, in particolare 55 ss.

<sup>54</sup> Tra cui quella per cui l'art. 3 c. 4 prevede che i fondi aggiuntivi per i dottorati di cui al comma 5 possano essere investiti per attivare procedure riservate a candidati disabili, producendo così una sorta di segregazione degli stessi, anziché l'inclusione di cui parla la legislazione italiana, molto avanzata sul punto.

ruolo", moltiplicando gli anni di precariato, con la previsione, accanto agli assegni di ricerca della durata di un anno, rinnovabile una sola volta (poi in un emendamento del relatore portati a cinque anni complessivi), di borse di ricerca per neolaureati prorogabili anch'esse di anno in anno (art. 2 comma 5) fino a trentasei mesi, e poi di un contratto unico da ricercatore a tempo determinato che può avere una durata complessiva, anch'esso di proroga in proroga, fino a sette anni (che in altro emendamento diverrebbero sei).

Per quanto riguarda il ruolo dei ricercatori a tempo determinato, pur restando locale la gestione e la disciplina delle relative procedure concorsuali, si prevede che almeno un terzo dei posti venga riservato a candidati che abbiano svolto il dottorato o incarichi di ricerca, non a titolo gratuito, per almeno tre anni in altro ateneo. Rispetto alle commissioni giudicatrici, che dovranno essere sorteggiate, si manifestano subito le prime criticità della disciplina. Esse saranno composte da professori associati e ordinari rispetto ai quali si prevede singolarmente che prestino servizio da almeno un triennio nella rispettiva fascia<sup>55</sup>, nonché potranno farne parte anche dirigenti di ricerca e primi ricercatori di enti di ricerca in possesso di asn (ma probabilmente privi, mi permetto di segnalare, di esperienza didattica per un concorso per il quale è prevista la possibilità della prova didattica). I componenti delle commissioni dovranno essere per la maggioranza esterni, e non essersi dimessi (neanche per motivi di salute) nei quattro anni precedenti da altre commissioni. Sia per quanto concerne la disciplina di questi concorsi che per quella delle borse *post lauream* è presente una disposizione nella quale si riaffaccia l'atteggiamento diffidente, per non dire punitivo del legislatore nei confronti della categoria dei professori universitari, laddove si prevede che "ai componenti della commissione giudicatrice non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi d emolumenti comunque denominati".

L'aspetto che più preoccupa di questo testo è quello per cui, oltre al protrarsi per un lungo periodo della precarietà della condizione giuridica dei giovani studiosi, rispetto alla situazione legislativa attuale, si prevede una conclusione incerta alla fine del percorso, poiché il ricercatore a partire dal terzo anno di contratto, qualora abilitato potrà essere valutato anno per anno dall'ateneo ai fini della progressione di

---

<sup>55</sup> Col risultato paradossale (per non dire l'irragionevolezza manifesta) per cui potrebbe essere considerato idoneo a far parte delle commissioni un associato anziano, dotato di una produzione scientifica insufficiente a compiere l'upgrading ad ordinario, ma non chi magari ha anche rivestito per più di tre anni la posizione da associato ed è oggi ordinario.

carriera/reclutamento quale professore associato, ed ogni volta, compresa l'ultima - al settimo anno (o, secondo l'emendamento del relatore 5.16 al sesto) - si deve desumere - l'ateneo potrà dare valutazione negativa ("In caso di esito negativo della valutazione, l'università è tenuta a fornire adeguata motivazione sulla base del curriculum e della produzione scientifica del titolare del contratto e può procedere nuovamente alla valutazione di cui al presente comma per ciascuno dei successivi anni di titolarità del contratto" art. 5, c. 1, lett. e, n. 4). Naturalmente dipenderà dalla severità dei criteri posti nei regolamenti di ateneo la possibilità di rendere la *tenure-track* solo una delle ipotesi percorribili. Inoltre, altra anomalia pare quella con cui si consente al ricercatore universitario che ha conseguito l'ASN "in un settore concorsuale diverso da quello di riferimento del contratto" di "chiedere di modificare, nell'ambito del proprio contratto, il settore concorsuale di riferimento, purché rientrante nello stesso macrosettore concorsuale. Sull'istanza di cui al periodo precedente l'università si esprime motivatamente entro il termine di tre mesi dalla sua ricezione". Sarebbe utile prevedere una norma transitoria che assicuri una sorta di procedura di scivolo, previa valutazione degli rtda attuali, verso il nuovo regime, magari inserendoli almeno al secondo o terzo anno del nuovo contratto. Ulteriore perplessità suscita poi la possibilità prevista (art. 6 comma 3 del DDL) per il personale ricercatore degli enti di ricerca di poter accedere tramite chiamata diretta al ruolo universitario di professore associato, senza che sia prevista almeno una prova didattica obbligatoria per chi da un percorso entro un ente voglia passare alla carriera accademica in un'Università che, anche qui, nell'esercizio di una discrezionalità illimitata, mancando qualunque predeterminazione di criteri o requisiti, scegliesse di accoglierlo.

Come si è già ricordato, la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi su questioni di legittimità costituzionale della legge n. 240 del 2010 più volte<sup>56</sup>. A dimostrazione che uno dei punti sensibili della normativa in esame sia quello concernente i ricercatori ed i canali per la loro progressione a professore associato, con particolare riferimento a tale questione è stata sollevata questione di costituzionalità, decisa con il rigetto nella sentenza n. 165 del 2020, relativamente

---

<sup>56</sup> Di rilievo rispetto ad una malintesa lettura dell'internazionalizzazione, indicata dalla legge n. 240 tra gli obiettivi da perseguire, anche la pronuncia interpretativa di rigetto della Corte costituzionale n. 42 del 2017, relativa all'art. 2, comma 2, lett. l, della legge, nella quale si afferma il primato della lingua italiana; in tema v. G. Tarli Barbieri, *La lingua nelle aule universitarie*. Intervento programmato, in P. Caretti, R. Romboli, *La lingua dei giuristi*. VIII Giornate internazionali di diritto costituzionale (Brasile-Italia-Spagna), Pisa-Firenze, 24 e 25 settembre 2015, Pisa 2016, 301 ss.

all'art. 24 comma 6 nella parte in cui si lamentava che la chiamata diretta per ricercatori abilitati fosse svolta per i rtd b, mentre per i “vecchi” ricercatori a tempo indeterminato la norma prevede per gli atenei la mera facoltà di attivare la procedura ex art. 24. La questione, avvertita dai ricercatori a tempo indeterminato come una ingiusta discriminazione, è stata rigettata, in relazione alla diversità della disciplina (e quindi non comparabilità) delle due figure di ricercatori, quanto a durata del rapporto di impiego, trattamento economico, obblighi previsti. La sentenza è degna di nota altresì in quanto in essa si evidenzia il perdurare del problema dell'assorbimento dei vecchi ricercatori abilitati nel ruolo degli associati a più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge.

Più delicata la diversa questione, sottoposta alla Corte di giustizia Ue in via pregiudiziale dal Consiglio di Stato e dal Tar del Lazio, circa la compatibilità della normativa italiana sui ricercatori td con le direttive lavoristiche dell'Unione. I giudici interrogavano la Corte circa la legittimità dell'esclusione dei rtd a dalla stabilizzazione ai sensi dell'art. 20 comma 1 del decreto legislativo n. 75 del 2017.<sup>57</sup> La questione che si poneva era altresì quella di determinare se la direttiva sull'abuso dei contratti a tempo determinato 1999/70 fosse rispettata dalla legge n. 240, nella parte in cui consente il protrarsi di contratti a tempo determinato di tipo a per tre anni, più due di eventuale rinnovo, senza che sia prevista alcuna delle garanzie che indicano l'apprestamento di strumenti di dissuasione dall'abuso dei contratti a tempo determinato (le ragioni che giustificano il ricorso al tempo determinato, la fissazione della durata massima improrogabile del contratto, la previsione di un tetto massimo ai rinnovi). Il Consiglio di Stato ha interrogato poi la Corte di giustizia circa l'applicabilità dell'art. 20 del decreto legislativo n. 20 del 2017 circa la stabilizzazione dei ricercatori negli enti di ricerca e più in generale dei precari nelle pubbliche amministrazioni, o meglio circa la legittimità dell'esclusione dall'applicazione della norma del rapporto di lavoro dei ricercatori universitari. Infine il Consiglio di Stato si è interrogato circa le peculiarità del lavoro di ricerca quali ragioni fondative di un diverso regime giuridico rispetto a quello previsto nelle direttive dell'Unione. La questione è stata infine sciolta dalla Corte di giustizia<sup>58</sup> che ha ritenuto che l'unicità della proroga e del contratto di

---

<sup>57</sup> Consiglio di Stato, VI sezione, ordinanza n. 240 del 27 gennaio 2020, che promuove questione pregiudiziale in C-173/20; Consiglio di Stato, VI sezione, ordinanza del 27 gennaio 2020, che promuove questione pregiudiziale in C-40/20; Tar Lazio, 23 aprile 2019, ora in C-326/19.

<sup>58</sup> Con sentenza 3 giugno 2021 in C-326 del 2019.



tipo a, la sua durata complessiva e la possibilità di accedere ad una posizione successiva che porta alla stabilizzazione potessero essere assolte dalle censure di contrasto con la disciplina Ue dell'abuso dei contratti a tempo determinato. Resta tuttavia aperto il problema del diffuso ricorso a sequenze di contratti a tempo determinato, anche in atenei diversi, e più in generale del dilagare di un percorso unicamente a tempo determinato anche per più di un decennio, alla luce del dato per cui la drastica riduzione delle risorse destinate al reclutamento sin dalla legge n. 133 del 2008 ha impedito l'ingresso nel sistema universitario ad un'intera generazione di studiosi. La significativa carenza di risorse finanziarie verificatasi proprio nell'epoca in cui una parte cospicua dell'organico delle università è andato in quiescenza non ha permesso che lo stesso venisse sostituito, ed ha prodotto un'università che funziona in larga parte grazie alla precarietà e allo sfruttamento delle aspettative di giovani ricercatori a tempo determinato, in violazione della Carta europea dei ricercatori<sup>59</sup> e nonostante il rilievo attribuito alla "priorità trasversale" intitolata a "Istruzione e Ricerca" del Piano nazionale di ripresa e resilienza (su cui però v. infra, § 7). Il problema si porrà in maniera ancor più rilevante a breve, quando i numerosi futuri ricercatori di tipo a arruolati sulla base dei bandi PON aperti nel 2021<sup>60</sup> e di quelli ulteriori che verranno assunti sulla base del PNRR - che prevede fondi destinati unicamente a posizioni a tempo determinato - rischieranno fortemente di essere estromessi dal sistema universitario e della ricerca a causa della carenza di risorse per creare un numero sufficiente di nuove posizioni a tempo indeterminato.

Va allora ricordata ancora la Carta europea, che al punto 9 prevede che "Gli Stati membri dovrebbero sforzarsi di offrire ai ricercatori dei sistemi di sviluppo di carriera sostenibili in tutte le fasi della carriera, indipendentemente dalla loro situazione contrattuale e dal percorso professionale scelto nella R&S, e impegnarsi affinché i ricercatori vengano trattati come professionisti e considerati parte integrante delle

---

<sup>59</sup> Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell'11 marzo 2005, che al punto 4 prevede che "individuato rischio di una carenza di ricercatori (3), soprattutto in alcune discipline fondamentali, mette a repentaglio la forza innovatrice dell'Unione europea, il patrimonio di conoscenze e la crescita della produttività nel futuro prossimo e potrebbe impedire di conseguire gli obiettivi di Lisbona e Barcellona. L'Europa deve pertanto rafforzare significativamente la propria capacità di attrarre i ricercatori e potenziare la partecipazione delle donne ricercatrici, favorendo la creazione delle condizioni necessarie per carriere più sostenibili e interessanti per loro nel settore della R&S".

<sup>60</sup> Banditi con DM 10 agosto 2021, n. 1062, che assegna agli atenei risorse per oltre 94 milioni di euro su tematiche dell'innovazione e 155 milioni per attivare contratti di ricerca (ex art. 24, comma 3, legge n. 240, di tipo a) su tematiche green.

istituzioni in cui lavorano.” Nel codice di condotta per l’assunzione dei ricercatori allegato alla Carta si prevede che i “candidati dovrebbero essere informati, prima della selezione, sulle procedure di assunzione e sui criteri di selezione, sul numero di posti disponibili e sulle prospettive di carriera.....”<sup>61</sup>. Può suonare come un libro dei sogni forse, ma è un atto normativo dell’Unione che, pur non vincolante, attende di essere attuato nel nostro ordinamento.

*6. Le altre criticità della normativa, anche alla luce del principio costituzionale del “concorso” di cui all’art. 97, comma 3, Cost.*

Ci si era ripromessi in apertura di non soffermarsi se non brevemente sugli aspetti di dettaglio della disciplina per cercare di volare alto, sul piano dei principi costituzionali, del cui rispetto ci si deve ora interrogare se la disciplina esaminata sia stata fedele esecutrice. Ma, come spesso succede, le buone intenzioni si rivelano illusorie, e la forza del fatto ci impone di tener conto delle circostanze dell’applicazione concreta delle norme per poter riflettere sulla loro capacità a svolgere il compito per il quale sono state pensate. Nel nostro caso, come si è richiamato in apertura, il reclutamento deve essere funzionale ad alcuni principi costituzionali, alla luce della delicatezza del compito che l’art. 9 assegna alla Repubblica di promuovere la conoscenza e la ricerca. Si tratta quindi di perseguire lo sviluppo della scienza, di garantire le libertà di ricerca ed insegnamento, ma allo stesso tempo di formare la classe dirigente, di contribuire alla consapevolezza critica dei cittadini. In negativo, è da ricordare quanto il cattivo reclutamento sia suscettibile di recare danni a generazioni di studenti, oltre che all’evoluzione di una disciplina.

La riflessione sulla materia del reclutamento deve allora collegarsi a questo punto a quella sul principio costituzionale del concorso pubblico nell’accesso ai pubblici uffici, strumento privilegiato dall’art. 97, comma 3 Cost., in quanto ritenuto il più idoneo a garantire buon andamento ed efficienza nella selezione del personale, nel nostro caso ricercatore e docente. Tuttavia va segnalato che i principi di imparzialità e buon andamento richiedono il concorso come modalità più idonea a selezionare il personale, ma ad un tempo che anche l’organizzazione del concorso rispetti tali

---

<sup>61</sup> Prosegue poi prevedendo che “nella procedura di selezione si dovrebbe tenere conto (,,,) della loro creatività e del loro grado di indipendenza...(...) il merito dovrebbe essere valutato sul piano qualitativo e quantitativo, ponendo l’accento sui risultati eccezionali ottenuti in un percorso personale diversificato e non esclusivamente sul numero di pubblicazioni. Pertanto, l’importanza degli indicatori bibliometrici deve essere adeguatamente ponderata nell’ambito di un’ampia gamma di criteri di valutazione”.

principi<sup>62</sup>, e non si trasformi invece in una operazione estenuante e cabalistica, come lo è ad esempio la compilazione delle candidature nelle procedure di asn, o talvolta il districarsi nella lettura di un bando di concorso universitario, o - molto di frequente, come già richiamato - interpretare una disciplina incomprensibile e malformulata, rinvenibile in una varietà di fonti di provenienza ministeriale, direttoriale, anvr, di ateneo.

Il richiamato principio del concorso si pone poi in *continuum* con quello di cui all'art. 51, comma 1, per far sì che la selezione avvenga in condizioni di uguaglianza, quindi di generale inclusione, con rilievo non solo al genere, ma al potenziale coinvolgimento di tutti i cittadini.

Il convitato di pietra delle pagine precedenti è forse proprio il permanere del principio costituzionale del concorso pubblico<sup>63</sup>, spesso non capito e vituperato soprattutto dai colleghi delle scienze dure, che nella sua scaturigine dall'idea liberale di "*open competition*", non tende solo alla prevalenza dei migliori, ma al contrario, come spiega bene Pinelli, citando Bentham, vede valorizzato il nesso tra il principio del concorso e l'uguaglianza nell'accesso. "È l'antica raccomandazione, <<*Instead of secrecy in the extreme, publicity in the extreme*>> che ci aiuta a leggere gli articoli 51, 1° comma e 97, 3° comma, in un'unica sequenza"<sup>64</sup>. La *ratio* che la disciplina esaminata dovrebbe soddisfare sta allora proprio nel garantire "in condizioni di imparzialità ed efficienza"<sup>65</sup> l'accesso dei più capaci ai ruoli della docenza nelle università. In relazione a ciò, non si può non segnalare la schizofrenia di un legislatore che da un lato si mostra occhiuto, se non vagamente sospettoso nei confronti dei professori universitari, ma poi immagina un sistema di reclutamento in cui, sin dal primo gradino non è prevista obbligatoriamente una prova scritta né orale, ma solo un colloquio su temi di ricerca per il rtd ("Sono esclusi esami scritti e orali", art. 24, c, 2, lett. c) e nessun tipo di prova per gli associati e gli ordinari, salva la facoltà per i regolamenti di ateneo di introdurre, per lo più ex post, una conferenza di fronte al dipartimento ai fini della "chiamata".

---

<sup>62</sup> Così C. Pinelli *Il 3° comma dell'articolo 97*, I sezione, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Torino 1994, 320 ss. e Corte costituzionale, sentenze nn. 333 del 1993, 453 del 1990.

<sup>63</sup> Sul quale v. fra tutti C. Pinelli, *Il 3° comma dell'articolo 97*, I sezione, cit., Torino 1994, 320 ss.

<sup>64</sup> C. Pinelli, *Il 3° comma dell'articolo 97*, cit., 338, citando *First principles preparatory to constitutional code* di J. Bentham 1822, 81.

<sup>65</sup> Per la Corte costituzionale il concorso è «meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci», esso rappresenta il «metodo migliore per la provvista di personale da parte di ogni amministrazione pubblica chiamata ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed efficienza.» (tra le tante pronunce, v. sentt. 34 del 2003, 274 del 2003, 205 del 2004, 215 del 2009, 62 del 2012).

Da questo punto di vista, così come da quello della complessità della disciplina e delle procedure in essa disegnate, non si può negare come nel tempo si sia prodotto un sostanziale disallineamento rispetto ad efficienza e buon andamento, così come il frequente aggiramento del principio costituzionale del concorso pubblico tramite le varie procedure che in definitiva realizzano in una più o meno mascherata chiamata diretta, interroga circa la perdurante efficacia dell'art. 97 comma 3, Cost. - che pure è derogabile in presenza di motivate necessità <sup>-66</sup>, ormai lasciato in questa materia sovente sullo sfondo, come si vede bene dagli interventi emendativi che si sono esaminati.

Di più. La disciplina non garantisce, e ce lo dicono i numeri, una pari opportunità di accesso ai ruoli con riferimento al genere, pur vedendosi la tendenza di farsi carico della questione di genere nella composizione delle commissioni di reclutamento, come disciplinata in alcuni regolamenti di ateneo. Da questo punto di vista, il cosiddetto "*Glass door index*", il tasso percentuale di difficoltà di stabilizzazione delle studiose, risulta essere peggiorato dal 2010 al 2018 (da 1,04 a 1,16).<sup>67</sup> In ragione di tali allarmanti segnali, documentati anche dal CUN, sarebbe possibile immaginare l'introduzione di meccanismi anche eventualmente in deroga al principio del concorso, - deroga contemplata dall'art. 97, comma 3, e come si è visto sostanzialmente praticata nell'ultimo decennio<sup>68</sup> -, per introdurre nelle procedure di reclutamento delle forme di incentivazione finanziaria nell'arco di ambiti temporali adeguatamente ampi, con cui si promuova con fondi *ad hoc* il reclutamento delle giovani studiose, soprattutto nei settori nei quali un genere risulti particolarmente sottorappresentato se non

---

<sup>66</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 218 del 2002, con cui si dichiara incostituzionale la legge che derogava ingiustificatamente al principio del concorso, prevedendo per il dipendente di una certa qualifica l'inquadramento dirigenziale a seguito della sola domanda dell'interessato, senza procedura concorsuale e a prescindere da qualsiasi vacanza di organico, .

<sup>67</sup> La dimensione di genere nelle carriere accademiche e di ricerca: alcune proposte verso l'inclusività, Documento approvato in occasione del Convegno Annuale della Conferenza Nazionale degli Organismi di Parità delle Università Italiane "Smart Academia. Valutazione, lavoro, benessere ed equità nell'Università che cambia" (Politecnico di Milano, 3 - 4 dicembre 2020).

<sup>68</sup> Ci si riferisce non solo alle chiamate per chiara fama, ai programmi di rientro dei cervelli, ai professionisti reclutati come professori straordinari a tempo determinato, alle "cattedre Natta" previste dal legislatore originariamente all'art. 1, commi da 207 a 212, della legge di stabilità per n. 208 del 2015 (su cui M. Luciani, *Ruolo della docenza universitaria*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2016, 32; esse sono poi rimaste fortunatamente inattuate), ma anche più ampiamente al vasto panorama di ex art. 24 comma 6, di procedure riservate agli interni, che hanno visto una larga prevalenza di candidati unici.

assente, e su questo i numeri, se qualcuno li volesse leggere, appaiono inequivocabili<sup>69</sup>.

Analoghe preoccupazioni suscita la impari distribuzione territoriale delle risorse per il reclutamento<sup>70</sup>, aggravata dall'assenza di procedure di trasferimento che produce la impropria sovrapposizione tra procedure di progressione di carriera e mobilità, generando irragionevolezza nelle valutazioni di cv incommensurabili, e finendo per inficiare l'efficacia ed il buon andamento della disciplina delle progressioni di carriera, al massimo grado poi quando in esse si sovrappone anche il reclutamento. Quello della mobilità degli studiosi è sicuramente un problema antico<sup>71</sup> (Weber) che ha visto però un ulteriore aggravamento con le procedure locali e l'introduzione della legge n. 240. La possibilità di procedere a trasferimenti tramite le procedure di scambio tra gli atenei, che la disciplina (art. 7, comma 3, legge n. 240) rende praticamente autogestite in base ad accordi tra privati, produce sovente incertezza, prevalenza dei gruppi più forti, e persino malcostume e brutte vicende di cui talvolta sentiamo i resoconti, e di cui apparentemente il Ministero si disinteressa<sup>72</sup>.

Il disordine riguarda ora anche gli enti ricerca, come segnala nella sua audizione in Senato la presidente del CNR, riferendosi però a tutti gli EPR, nei quali si vuole sommare un nuovo canale di reclutamento a quelli già esistenti<sup>73</sup>, e che il PNRR vuole vengano resi maggiormente "comunicanti" con le Università, in termini di mobilità del personale.

## 7. Considerazioni conclusive, tra PON e PNRR

---

<sup>69</sup> Il CUN ha pubblicato un importante dossier relativo alla parità di genere nel mondo universitario. Da una corposa mole di dati statistici relativi agli ultimi dieci anni emerge un quadro ancora abbastanza grave quanto alle difficoltà incontrate dalle donne nella carriera accademica. Il dossier si intitola *Analisi e proposte del 17/12/2020. Sulla questione di genere nel mondo universitario italiano* e può essere letto sul sito [www.cun.it](http://www.cun.it)

<sup>70</sup> Su cui si rinvia ancora a C. De Fiore.

<sup>71</sup> M. Weber, *La scienza come professione*, in *Il lavoro intellettuale come professione*, (I ed. 1918), Torino 1980, 7, ricordava "Personalmente, io ho seguito il principio - sia detto di passaggio - che uno studioso promosso da me debba dar prova di sé e conseguire l'abilitazione presso un altro professore ed un'altra università. Ma il risultato fu che uno dei miei migliori allievi venne respinto perché non riuscì a far credere a nessuno che tale fosse il motivo del suo trasferimento".

<sup>72</sup> Salvo poi farci assistere ad episodi come quello dell'istituzione di un "Osservatorio sui concorsi universitari", affidato alle cure di un ex giornalista delle lene, approdato alle stanze ministeriali nel corso della presente legislatura.

<sup>73</sup> Audizione della Presidente del CNR, prof. Maria Chiara Carrozza, Senato, VII Commissione, p. 3, che giustamente segnala come "Un riordino del sistema suggerirebbe allora non l'espansione delle modalità assunzionali, ma, tutto all'opposto, lo sfolgimento e la semplificazione della pletora di formule contrattuali".

Tra le misure previste, e da salutare con favore, nell'ambito del PNRR per l'Università, oltre a prevedersi la riforma del reclutamento dei ricercatori a tempo determinato, la riforma dei dottorati, un importante stanziamento di risorse per il diritto allo studio, la creazione di alloggi per gli studenti, e l'implementazione di programmi di orientamento scuola-università, si segnala una scelta che attiene strettamente al tema oggetto di questa relazione. È stato segnalato, infatti, come venga privilegiata nettamente, nel Piano di ripresa e resilienza, trasmesso alla Camera dei deputati il 27 maggio 2021, l'assegnazione di risorse non solo per i dottorati, ma soprattutto per il reclutamento a tempo determinato, un aspetto sicuramente criticabile in un contesto già caratterizzato, come si è ricordato, da elevata precarietà e da significative carenze negli organici degli atenei. Da ultimo le università italiane, nel mese di settembre 2021 si sono trovate a dover rispondere in tempi strettissimi agli adempimenti previsti dal Decreto Ministeriale 10 agosto 2021, n. 1062, con il quale sono state assegnate nuove risorse FSE REACT-EU "al fine della promozione e sostegno di interventi di valorizzazione del capitale umano del mondo della ricerca e dell'innovazione" per contratti di ricerca su tematiche green (155 milioni) e su tematiche di innovazione (94 milioni di euro).

Si tratta di fondi assegnati per un totale di 250 milioni di euro per borse di dottorato e posti di rtda sui temi della transizione ambientale, la conservazione dell'ecosistema, la biodiversità e la riduzione dell'impatto del cambiamento climatico, nonché sui temi dell'innovazione, con riferimento alle tecnologie digitali. Per usufruire di tali risorse gli atenei dovranno cofinanziare la terza annualità del contratto, a partire dal 31 dicembre 2023. Al di là di una prima criticità, dovuta ai tempi strettissimi imposti per l'attivazione delle procedure, si rileva la presenza necessaria di accordi con aziende (da stipulare anche a costo zero per le stesse), presso cui i giovani studiosi dovranno svolgere un periodo di attività. Come trovare in così poco tempo le aziende con cui stipulare gli accordi senza rischiare una pericolosa serie di conflitti di interessi? Altra criticità pare rappresentata dal fatto che la ricerca innovativa, che dovrebbe essere svolta grazie a tali bandi, vede in realtà finanziati solo i costi degli stipendi e delle borse di dottorato, ma nulla si dice circa il finanziamento della ricerca stessa, tramite attrezzature, strumenti, laboratori, macchinari, reagenti. Il vasto numero di ricercatori a tempo determinato di tipo a che dovranno svolgere questa attività rischiano poi di andare ad affollare la folta schiera di ricercatori per i quali il ddl sul reclutamento dei ricercatori non prevede al momento alcun possibile inserimento, qualora superino la soglia

massima di durata della sequenza di contratti a tempo determinato fruibili che è prevista nel ddl. Si può poi rilevare che i giovani più promettenti non saranno interessati ad un percorso che non consente di svolgere una ricerca ad alti livelli, come avverrà inevitabilmente venendo prestati per lo più a titolo gratuito alle aziende, senza alcuna prospettiva per il futuro. L'ulteriore previsione, nel disciplinare di attuazione del bando<sup>74</sup> della necessità di restituire tutte le stipendialità percepite dai ricercatori, che dovessero vincere procedure di reclutamento da professori associati o di altro tipo prima della fine del triennio, pare rappresentare una misura iniqua e gratuitamente punitiva, con inevitabile sviluppo di un ennesimo contenzioso amministrativo. A ciò si aggiunga il più ampio problema dell'assenza di un disegno complessivo sull'Università nel quadro del PNRR, che non sia quello di una maggiore compenetrazione tra sistema industriale e della ricerca, un aspetto questo che non può non suscitare preoccupazioni sul versante della tutela della libertà di ricerca, anche alla luce delle recenti disposizioni di modifica della disciplina del CNGR<sup>75</sup>. Il Comitato nazionale dei *garanti*, oggi *valutatori* della ricerca, in anticipo rispetto alla messa a regime del nuovo sistema di nomina degli ora quindici componenti, data l'urgenza di provvedere ad integrarne la composizione, in vista della necessità di valutare i progetti ed i soggetti che fruiranno degli ingenti finanziamenti in arrivo col PNRR, ha visto la sua composizione venire integrata, in fase di prima attuazione della norma<sup>76</sup>, con otto componenti aggiuntivi selezionati dal Ministro, quindi in mancanza di alcun comitato di selezione e senza la previsione di criteri di elevata qualificazione scientifica, entrambi elementi sin qui previsti.<sup>77</sup> Resta da auspicare che le criticità e le aporie che si sono segnalate possano essere risolte nel quadro dell'imminente processo di

---

<sup>74</sup> Art. 2, comma 1, Mur, Disciplinare di attuazione Pon Ricerca e innovazione, 2014-2020, consultabile sul sito [Ponricerca.gov.it](http://Ponricerca.gov.it)

<sup>75</sup> Art. 64 del decreto-legge n. 77 del 28 maggio 2021, sulla Governance del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza.

<sup>76</sup> Art. 64, comma 3, "In sede di prima applicazione, il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca di cui al comma 2 è composto dai componenti del Comitato nazionale dei garanti per la ricerca in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto ed è integrato nella sua piena composizione dal Ministro dell'università e della ricerca nel rispetto del principio della parità di genere."

<sup>77</sup> Art. 21 legge n. 240 del 2010, secondo il quale CNVR, sarà «composto da quindici studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, nominati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, tra i quali tre componenti sono scelti dal Ministro dell'università e della ricerca e gli altri dodici sono designati, due ciascuno e nel rispetto del principio della parità di genere, dal Consiglio universitario nazionale, dalla Conferenza dei rettori delle università italiane, dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca, dall'European Research Council e dall'Accademia nazionale dei Lincei e, uno ciascuno, dalla European Science Foundation e dal Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi».

riforma che lo stesso PNRR preconizza per il sistema dell'Istruzione e della Ricerca in Italia.

.