



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

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 14 gennaio 2016

NUMERO AFFARE 02333/2015

OGGETTO:

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

Schema di decreto ministeriale: *“Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell’attribuzione dell’abilitazione scientifica nazionale e per l’accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari, ai sensi dell’articolo 16, comma 3, lettere a), b) e c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modifiche, e degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica.....2015, n.....”*.

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della Relazione prot. n. 0005362 del 23 dicembre 2015 con la quale il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giancarlo Luttazi.

Premesso:

Con nota del 22 dicembre 2015, pervenuta a questo Consiglio di Stato il 24 dicembre 2015, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha chiesto, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il parere sullo schema di decreto ministeriale avente come oggetto: “Regolamento recante *criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale e per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, lettere a), b) e c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modifiche, e degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica.....2015, n.....*”.

La Relazione segnala che il decreto ministeriale oggetto di parere, nel revisionare la precedente disciplina contenuta nel decreto ministeriale n. 76 del 7 giugno 2012, rappresenta il completamento del processo di riforma che ha investito le fonti normative sovraordinate: l'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (come modificato dall'art. 14 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) e il decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222, novellato con un nuovo schema di d.P.R. che la Relazione riferisce adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 6 agosto 2015, oggetto del parere di questa Sezione atti normativi n. 1550/2015 (*rectius*: parere n. 2869/2015 sull'affare n. 1550/2015) e dei pareri delle competenti commissioni della Camera dei Deputati (il 25 novembre 2015) e del Senato della Repubblica (il 2 dicembre 2015).

La Relazione informa altresì che sulla presente bozza di decreto ministeriale sono stati acquisiti, come previsto dall'articolo 16, comma 3, lettera a), della citata legge n. 240/2010, i pareri dell'ANVUR (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca) n. 10 del 9 settembre 2015 e del CUN (Consiglio universitario nazionale), espresso in data 30 settembre 2015; e che entrambi gli

organi, pur sollevando nei rispettivi pareri osservazioni su alcuni aspetti del decreto, ne hanno ritenuto condivisibile l'impianto generale.

Considerato:

1. - L'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 ha istituito l'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari.

In attuazione del comma 2 di quell'art. 16 è stato emanato il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222 (*“Regolamento concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240”*).

In attuazione di quel d.P.R. n. 222/2011 e dell'art. 16 citato, comma 3, lettere a), b) e c), della legge n. 240/2010 è stato emanato il decreto ministeriale 7 giugno 2012, n. 76 (*“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, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, lettere a), b) e c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222”*).

Ad esso subentra il decreto ministeriale oggetto del presente parere.

Infatti il citato articolo 16 della legge n. 240/2010 è stato poi modificato, tra l'altro, dall'articolo 14 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114; e le modifiche – dettate, osserva l'Amministrazione, da criticità emerse nello svolgimento delle prime due tornate della procedura nazionale abilitativa - hanno comportato una parziale revisione del precedente regolamento attuativo emanato col citato d.P.R. n. 222/2011 (revisione affidata al nuovo d.P.R., citato in premessa, già adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri e oggetto del parere di questa Sezione atti normativi n. 1550/2015; e qui di seguito indicato, per brevità, come *“Regolamento in itinere”*);

nonché, a completamento del processo di riforma che ha investito gli atti normativi sovraordinati, la formulazione – in sostituzione del precedente citato decreto ministeriale n. 76/2012 - del decreto ministeriale oggetto del presente parere.

Nello specifico il nuovo decreto ministeriale - nel (ri)disciplinare i criteri e i parametri per la valutazione dei candidati all'abilitazione scientifica nazionale, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei commissari da inserire nella Commissione nazionale per quell'abilitazione – intende attuare l'art. 16, comma 3, lettere a), b), c) e h) della legge n. 240/2010 come modificata dall'articolo 14 del decreto-legge n. 90/2014 e gli artt. 4 e 6, commi 4 e 5, del citato Regolamento *in itinere*, oggetto del parere di questa Sezione n. 1550/2015; così come il decreto ministeriale n. 76/2012 ha attuato le analoghe disposizioni di rango superiore, contenute nella legge n. 240/2010 anteriormente alla novellazione di cui al decreto-legge n. 90/2014 e nell'attuale d.P.R. n. 222/2011.

2. – Si rileva in positivo che il decreto in esame, nel riferirsi come impostazione generale e struttura al precedente decreto ministeriale 7 giugno 2012, n. 76, osserva nella tecnica redazionale e nella formulazione le indicazioni già fornite da questo Consiglio di Stato, con il parere 950/2012 del 28 febbraio 2012, reso nell'Adunanza del 23 febbraio 2012, sul testo di quel decreto n. 76/2012.

Relativamente alla premessa del decreto si segnala il refuso che indica “*il decreto del Presidente della repubblica 1 febbraio 2010, n. 76*” utilizzando per la parola “Repubblica” la iniziale minuscola.

Si segnala altresì l'opportunità di chiarire, con incisi adeguati o nelle definizioni contenute nell'art. 1 (v. *infra*), il mutamento di terminologia, rispetto al precedente decreto n. 76 del 2012, relativamente alle riviste definite nel presente decreto “*di fascia A*” [v. Allegato D, punto 2, lettera b); punto 4, lettera b) e capoverso], laddove in quel decreto n. 76 del 2012 analoghi riferimenti erano alle riviste “*di classe A*” [v. Allegato B), punto 2, lettera a); punto 3, lettera b); punto 6, lettera b) di quel decreto].

Altresì, appare più appropriata l'utilizzazione della iniziale maiuscola per la Commissione per l'abilitazione scientifica nazionale, trattandosi di organo pubblico individuato.

L'articolo 1, così come nel pregresso decreto ministeriale n. 76 del 2012, reca, adeguandole con incrementi ed eliminazioni al nuovo contesto regolamentare (ad esempio eliminando la definizione di "età accademica", concetto non più presente perché non più funzionale al calcolo degli indicatori), le più rilevanti definizioni contenute nel corpo del Regolamento; chiarendo acronimi, anche della comunità scientifica internazionale, e riassumendo in unici lemmi, ai fini di brevità e chiarezza espositiva, concetti non elementari.

L'articolo 2, dedicato all'oggetto del Regolamento ministeriale, riproduce sostanzialmente il testo dell'art. 2 del decreto n. 76 del 2012, aggiungendo però una lettera c) [così che la precedente lettera c) del decreto ministeriale n. 76 del 2012 (*"le modalità di accertamento della coerenza dei criteri e dei parametri di qualificazione scientifica degli aspiranti commissari con quelli richiesti per la valutazione dei candidati all'abilitazione per la prima fascia dei professori universitari"*) è qui trasfusa nella lettera d) di questo art. 2]. In questa nuova lettera c) sono espressamente indicate tra gli oggetti del Regolamento ministeriale *"le modalità di scelta dei criteri, dei parametri e dei relativi indicatori, nonché la loro rilevanza ai fini dell'attribuzione o meno dell'abilitazione da parte della Commissione"*.

L'articolo 3 definisce in via generale quale sia la qualificazione scientifica necessaria per ottenere l'abilitazione a professore di prima e seconda fascia.

Esso opportunamente precisa al comma 1, in un'ottica di trasparenza, che il motivato giudizio di merito sulla valutazione delle pubblicazioni e dei titoli presentati deve prendere a riferimento esclusivamente le informazioni contenute nella domanda redatta secondo il modello allegato al bando. E distingue, quanto alla finalità dell'accertamento nella valutazione, fra l'accertamento per le funzioni di professore di prima fascia (piena maturità scientifica del candidato, attestata

dall'importanza delle tematiche scientifiche affrontate e dal raggiungimento di risultati di rilevante qualità e originalità, tali da conferire una posizione riconosciuta nel panorama anche internazionale della ricerca), e l'accertamento per le funzioni di professore di seconda fascia (maturità scientifica del candidato, intesa come il riconoscimento di un positivo livello della qualità e originalità dei risultati raggiunti nelle ricerche affrontate e tale da conferire una posizione riconosciuta nel panorama almeno nazionale della ricerca). Distinzione che il precedente decreto ministeriale operava nel successivo art. 4.

Il nuovo art. 4 definisce specificamente i criteri e i parametri per la valutazione delle pubblicazioni e dei titoli, unificando - in un'ottica di semplificazione che appare priva di vizi logici, data la distinzione operata nel precedente articolo 3 e la comune vocazione didattico-scientifica delle due fasce di docenti – la precedente distinzione, operata negli articoli 4 e 5 del decreto ministeriale n. 76/2012, fra criteri e parametri di valutazione per la prima fascia dei professori universitari e criteri e parametri di valutazione per la seconda fascia. Per l'elencazione dei titoli [primo dei quali è il titolo costituito dall'impatto della produzione scientifica, variamente articolato e distinto, con ulteriore rinvio agli allegati C), D), ed E), rispettivamente per i candidati nei settori bibliometrici, per i candidati nei settori non bibliometrici, per i candidati alla Commissione per l'abilitazione scientifica nazionale] è operato un rinvio all'allegato A.

La Relazione sottolinea che la valutazione sulla continuità della produzione scientifica e sulla rilevanza della stessa all'interno del settore concorsuale, prima elencate tra i parametri di valutazione, sono state più correttamente inserite tra i criteri di valutazione.

L'articolo 4, comma 4, lettera a) introduce, attraverso una serie di successivi richiami ad altre disposizioni del presente decreto [al punto 1 dell'allegato A (Impatto della produzione scientifica), il quale a sua volta rinvia per i candidati nei settori

bibliometrici all'Allegato C, per i candidati nei settori non bibliometrici all'Allegato D, per i commissari all'Allegato E; al precedente comma 3, il quale a sua volta rinvia al precedente comma 2, lettera b) e ai punti da 2 a 11 del medesimo allegato A; mentre i citati allegati C, D ed E rinviano a loro volta all'art. 9, comma 4, del presente decreto, il quale demanda a un successivo decreto, previsto all'articolo 4, comma 2, del Regolamento *in itinere*, e da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sulla base di una proposta dell'ANVUR e sentito il CUN, i valori-soglia degli indicatori di quegli allegati C, D ed E] specifici requisiti necessari per il conseguimento dell'abilitazione. In sintesi i requisiti indicati dall'articolo 4, comma 4, lettera a) sono:

- la valutazione positiva dell'impatto della produzione scientifica, valutazione positiva che si ottiene se i candidati all'abilitazione presentano parametri almeno pari al "valore-soglia" (da determinare col citato successivo decreto) in almeno due di tre indicatori rispettivamente descritti, per ciascuna categoria di candidati, nei citati allegati C, D ed E;
- il possesso di almeno tre titoli tra i sei scelti dalla Commissione fra i dieci elencati nei punti da 2 a 11 del citato allegato A.

La successiva lettera b) dell'art. 4 prevede invece come ulteriore requisito per l'abilitazione la presentazione di pubblicazioni <<*valutate in base ai criteri di cui al comma 1 e giudicate complessivamente di qualità "elevata" secondo la definizione di cui all'Allegato B*>>.

L'ANVUR e il CUN si sono espressi in senso non favorevole alle previsioni dell'art. 4, lettera a), rilevando che esso priverebbe le Commissioni del necessario margine di libertà di poter motivatamente concedere l'abilitazione anche a candidati che, pur non soddisfacendo alla condizione del possesso, da parte dei candidati di parametri superiori ai «valori soglia» di almeno tre titoli tra quelli tassativamente nell'Allegato A, presentino comunque titoli scientifici tali da meritare una valutazione positiva.

La Sezione condivide invece il rilievo dell'Amministrazione secondo il quale debbono salvaguardarsi, nella valutazione qualitativa dei candidati, l'oggettività, la certezza e la trasparenza; e queste appaiono adeguatamente garantite con il meccanismo dei valori-soglia sopra indicato.

Esso però risulta delineato nel decreto con una serie di rimandi da disposizione a disposizione tali da pregiudicare la chiarezza del disposto normativo, e da ingenerare difficoltà applicativa e contenzioso. L'Amministrazione dovrebbe dunque valutare, pur nell'urgenza prospettata in Relazione, l'opportunità di una semplificazione.

Inoltre la Sezione rileva che nei dieci titoli elencati nei punti da 2 a 11 del citato allegato A l'attività di docenza è circoscritta a quella indicata in parte nel titolo 8 (*“Attribuzione di fellowships o di incarichi di insegnamento e di ricerca ufficiali presso qualificati atenei e istituti di ricerca esteri o sovranazionali?”*), ed osserva che, pur essendo ciascuna delle altre attività indicate nei restanti punti dell'Allegato A rilevanti per qualificare il livello del candidato all'abilitazione scientifica nazionale e all'accesso alle fasce dei professori universitari, l'attività di docenza resta, per definizione, un elemento qualificante del *curriculum*; ed il meccanismo di cui al citato articolo 4, comma 4, lettera a) del decreto in esame, nell'imporre come requisiti necessari per il conseguimento dell'abilitazione anche il possesso di almeno tre titoli tra i sei scelti dalla Commissione fra i dieci elencati nei punti da 2 a 11 del citato allegato A, potrebbe - con svilimento delle funzione di docenza - comportare, a parità di valore scientifico e di ricerca, la esclusione di un candidato che, a differenza di un altro ammesso, ha esercitato preclara attività di insegnamento.

Pure con riferimento al titolo 8 dei dieci elencati nei punti da 2 a 11 del citato allegato A la Sezione ritiene che il termine in lingua inglese *fellowship*, anche se diffusamente utilizzato nel mondo accademico, andrebbe, per uniformità e maggiore chiarezza, inserito tra le definizioni contenute nell'art. 1.

L'articolo 5 reca disposizioni sugli indicatori di impatto dell'attività scientifica dei candidati all'abilitazione, distinguendo, col richiamo ai rispettivi allegati C) e D), fra settori concorsuali bibliometrici e settori concorsuali non bibliometrici, correttamente prevedendo, in un'ottica di oggettività, che i valori dei parametri attribuiti a ciascun candidato siano calcolati esclusivamente sulla base dei codici identificativi degli autori e delle pubblicazioni scientifiche riportati nella domanda, secondo il relativo modello allegato al bando.

L'articolo 6, con rinvio all'allegato B, esercita la facoltà, che l'art. 16, comma 3, lettera b), della legge n. 240/2010 e l'art. 4, comma 1, del Regolamento hanno attribuito al Ministro, di stabilire il numero massimo delle pubblicazioni che ciascun candidato può presentare ai fini del conseguimento dell'abilitazione. È rispettata la soglia minima di dieci fissata dalle norme di rango superiore; sono operate distinzioni per fascia e per area disciplinare; sono forniti alla Commissione criteri generali, specificati nell'art. 4, comma 1, del decreto, per ritenere una pubblicazione “*di qualità elevata*” [la “qualità elevata” complessiva delle pubblicazioni è requisito per l'abilitazione ai sensi dell'art. 4, comma 4, lettera b) del decreto].

Il comma 2 dell'art. 6 in esame prevede espressamente, a pena di esclusione, la presentazione delle pubblicazioni “*in formato elettronico e nel limite massimo prescritto dalla Legge*”.

Si osserva che il limite massimo delle pubblicazioni presentabili non è fissato nella “Legge”, ma dal presente decreto: l'art. 16, comma 3, lettera b), della legge n. 240/2010, così come l'art. 4, comma 1, del Regolamento *in itinere*, fissano il limite minimo e non il limite massimo delle pubblicazioni, rimesso al Ministero.

Quanto alla drastica misura della esclusione per superamento di quel limite massimo, esclusione giustificabile da esigenze di celerità della procedura e di *par condicio* dei candidati, essa è temperata dalla previsione, prospettata nella Relazione ministeriale,

di impostare la procedura informatica in modo tale da non consentire l'inserimento di un numero di pubblicazioni superiore a quello prescritto.

L'accertamento della qualificazione dei professori ordinari che aspirano a far parte di commissioni per l'abilitazione è disciplinato - in attuazione dell'articolo 16, comma 3, lettere h), secondo periodo, ed a) della legge n. 240/2010 e dall'articolo 6, commi 3, 4 e 5, del Regolamento *in itinere* - dall'art. 7 del decreto ministeriale in esame.

Esso affida la valutazione della "coerenza", richiesta dalle fonti legislative e regolamentari di rango superiore, fra la qualificazione scientifica degli aspiranti commissari e la normativa sull'attribuzione dell'abilitazione scientifica al raggiungimento dei citati "valori-soglia" degli indicatori, secondo quanto previsto dal pure citato Allegato E per il settore concorsuale di appartenenza [v. art. 7 citato, comma 1, lettera c)].

Conformemente a quanto previsto per la valutazione dell'impatto della produzione scientifica dei candidati all'abilitazione, anche per i candidati commissari sono previsti nell'Allegato E, per i settori concorsuali bibliometrici e per i settori concorsuali non bibliometrici, distinti indicatori di attività scientifica.

L'accertamento è effettuato dall'ANVUR, così come previsto dall'art. 6, comma 5, del Regolamento *in itinere*, in esito a specifico procedimento cui partecipa il Direttore generale competente, che costituisce per ciascun settore concorsuale, entro quindici giorni dal completamento degli accertamenti, la lista, prevista dall'art. 6, comma 2, del Regolamento *in itinere*, dalla quale i componenti delle commissioni saranno individuati mediante sorteggio.

L'articolo 8 del decreto ministeriale disciplina la periodica verifica dell'adeguatezza e congruità dei criteri, dei parametri e degli indicatori e la loro eventuale revisione, recependo le previsioni dell'art. 16, comma 3, lettera c), della legge n. 240/2010 e

dell'art. 4, comma 3, del Regolamento *in itinere*, come indicato nel citato parere su quel Regolamento espresso da questo Consiglio di Stato.

La disposizione regolamentare richiama anche, al fine della verifica e della eventuale revisione ora in argomento, la “*valutazione delle politiche di reclutamento di cui all'articolo 5, comma 5, della Legge*”.

Il decreto si riferisce all'art. 5, commi 1, lettera c), e 5, della legge n. 240/2010, i quali recano delega legislativa per il raggiungimento, tra l'altro, dell'obiettivo della “*introduzione, sentita l'ANVUR, di un sistema di valutazione ex post delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti ex ante*” [così il citato comma 1, lettera c)] con la previsione che “*Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera c), il Governo si attiene al principio e criterio direttivo dell'attribuzione di una quota non superiore al 10 per cento del fondo di funzionamento ordinario correlata a meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei, elaborati da parte dell'ANVUR e fondati su: la produzione scientifica dei professori e dei ricercatori successiva alla loro presa di servizio ovvero al passaggio a diverso ruolo o fascia nell'ateneo; la percentuale di ricercatori a tempo determinato in servizio che non hanno trascorso l'intero percorso di dottorato e di post-dottorato, o, nel caso delle facoltà di medicina e chirurgia, di scuola di specializzazione, nella medesima università; la percentuale dei professori reclutati da altri atenei; la percentuale dei professori e ricercatori in servizio responsabili scientifici di progetti di ricerca internazionali e comunitari; il grado di internazionalizzazione del corpo docente*” (così il citato comma 5). Però in attuazione della delega legislativa è stato emanato il decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, il cui art. 9 è espressamente dedicato alla valutazione delle politiche di reclutamento degli atenei. Il richiamo normativo va pertanto aggiornato.

L'articolo 9 reca disposizioni finali, precludendo che dalla sua attuazione debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, richiamando le competenze dell'ANVUR, demandando al futuro già citato decreto di cui all'articolo 4, comma

2, del Regolamento *in itinere* di stabilire entro sessanta giorni i valori-soglia degli indicatori di cui agli allegati C, D ed E.

Con riferimento a quell'art. 4, comma 2, del Regolamento *in itinere* il parere di questa Sezione n. 1550/2015 aveva suggerito di valutare l'opportunità, anche nell'ottica dell'economicità e della celerità dei tempi, della scelta di demandare a quel successivo ulteriore decreto la fissazione dei valori-soglia; in proposito la definitiva stesura dell'articolo 4, comma 2, cui il presente decreto ministeriale si è conformato, ha mantenuto l'opzione di un successivo decreto ministeriale.

Le presenti disposizioni finali dispongono altresì il perdurare della vigenza del precedente decreto ministeriale 7 giugno 2012, n. 76 quanto alle procedure in corso alla data di entrata in vigore del presente regolamento, nonché - nell'ottica di celerità prospettata dalla Relazione ministeriale – in deroga alla *vacatio* di cui all'art. 10 delle Preleggi, l'entrata in vigore dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni indicate in motivazione.

L'ESTENSORE
Giancarlo Luttazi

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini