

## Concorsi e ricorsi: meglio la legge o la giustizia?

Paolo Rossi – Dipartimento di Fisica - Università di Pisa

La complessa dialettica tra la pratica concorsuale volta al reclutamento della docenza universitaria e i principi del diritto amministrativo ha certamente radici antiche e profonde, che vanno ricercate nella quasi ineludibile contraddizione che esiste tra la logica cooptativa che ha sempre ispirato i concorsi universitari e l'esigenza di certezza del diritto che costituisce uno dei fondamenti dell'esercizio della giustizia in una società democratica.

Vorrei che fosse chiaro fin da principio che questa contrapposizione non può in alcun modo essere ricondotta a una polarità tra bene e male, come qualcuno potrebbe superficialmente pensare e come la connotazione negativa assunta, soprattutto in tempi recenti, dal vocabolo "cooptazione" sembrerebbe lasciar intendere. La cooptazione, nel mondo della scienza, è anch'essa una modalità dell'esercizio della giustizia, che mi sentirei di avvicinare al principio stabilito molti secoli or sono nella *Magna Charta Libertatum*, laddove si asserisce il diritto soggettivo a essere giudicato da "pari", che corrisponde a ciò che nel moderno linguaggio delle valutazioni accademiche chiamiamo *peer review*.

L'idea che nel mondo scientifico è sottesa a questa pratica è quella che vi siano materie in cui da un lato la competenza non può essere indistintamente attribuita a qualunque soggetto, in quanto si fonda su conoscenze che è arduo acquisire, e che pertanto solo una ristretta cerchia di competenti riconosciuti è in grado di valutare il livello di competenza acquisito da un nuovo soggetto che desideri essere ammesso in tale cerchia. D'altronde si assume che la conoscenza "scientifica" abbia un carattere di oggettività (o almeno di intersoggettività) sufficiente a impedire, almeno in linea di principio, che vi siano sostanziali discrepanze di giudizio, nella cerchia dei competenti, sull'effettivo merito dei soggetti sottoposti alla valutazione.

Cooptazione e *peer review* fanno parte integrante del modello di reclutamento imperante nel mondo anglosassone, in cui è da più tempo consolidata una visione della legge (*common law*) che fa più affidamento sulla conoscenza e capacità d'interpretazione dei "precedenti" che non sulla rispondenza a una norma minuziosamente declinata fino a coprire tutti i casi possibili.

Questo modello di reclutamento non è certamente estraneo nemmeno alla tradizione universitaria italiana, come ben illustrato, con l'esempio particolare della Matematica tra fine Ottocento e inizio Novecento, dal bel saggio di Sandro Graffi "*Considerazioni sulla grandezza e decadenza dei concorsi universitari in Italia*" (Quaderni di Storia n.71, gennaio-giugno 2010).

Non si può tuttavia sottacere il fatto, già evidenziato nel saggio di Graffi, che l'avvento dell'università di massa, accompagnato da un'espansione quasi esponenziale, almeno per un certo tempo, del numero dei soggetti qualificati come "pari", ha prodotto l'effetto di diminuire la conoscenza reciproca di tali soggetti, e con essa la capacità e la possibilità di esercitare forme di mutuo controllo all'interno della comunità dei "pari", con la conseguenza di aumentare in misura cospicua il numero dei casi in cui, in buona o mala fede, il meccanismo cooptativo ha dato luogo a più o meno clamorosi "errori giudiziari".

Non bisogna quindi stupirsi che, sull'onda di qualche caso finito davanti al giudice, in sede di giustizia amministrativa e talvolta purtroppo anche di giustizia penale, l'opinione pubblica e soprattutto i decisori politici siano giunti alla conclusione che l'unico modo di ristabilire la certezza del diritto fosse quello di rafforzare il carattere prescrittivo delle norme, possibilmente fino al livello di rendere "verificabile" dal giudice, e in particolare da quello amministrativo, una correttezza delle procedure che a quel punto si voleva non più soltanto formale ma anche sostanziale. Nobile intenzione, forse, destinata tuttavia a scontrarsi con l'eterogeneità dei fini. Che cosa, nei fatti, è accaduto? A questo punto s'impone un breve *excursus* sull'evoluzione normativa relativa a questa materia, con particolare riferimento all'ultimo decennio.

In principio fu l'esigenza, per molti versi sacrosanta, di dotare anche il nostro Paese, come gran parte dei Paesi europei, di un'istituzione finalizzata alla valutazione del sistema pubblico della ricerca e dell'alta formazione. Si pensò dapprima a un'Autorità, ipotesi ben presto superata, per ragioni più politiche che giuridiche o organizzative, in favore di un'Agenzia, che veniva però a perdere il pregio della terzietà, non tanto nei confronti dei soggetti valutati quanto nel rapporto con la parte politica, facilmente tentata dall'idea di fare dell'Agenzia stessa uno strumento non soltanto di valutazione, ma anche di concreta gestione delle politiche della ricerca, con l'ovvio risultato di esporla alla risacca degli umori ministeriali.

Ma, quel che è peggio, si ritenne opportuno "dotare" i soggetti preposti alla valutazione (e quindi non soltanto l'Agenzia, ma anche chiunque si sarebbe poi trovato a operare con compiti selettivi nell'attribuzione di risorse umane e materiali, peraltro sempre più limitate) di strumenti "oggettivi" di valutazione tali da mettere tali soggetti al riparo da se stessi, ovvero dalla tentazione di anteporre la propria soggettività, ancorché fondata su una specifica competenza scientifica, al riscontro di "criteri e parametri" tali da poter essere verificati da chiunque fosse poi chiamato a giudicare l'operato dei valutatori (*Quis custodiet custodes?*).

Assistiamo quindi a una sequenza di provvedimenti legislativi e normativi che inizia, a mio avviso, con il Decreto-Legge 10 novembre 2008, n.180, convertito con modificazioni nella Legge 9 gennaio 2009 n.1, passa attraverso le disposizioni della Legge 30 dicembre 2010 n.240 e dei relativi decreti attuativi per giungere alla vasta produzione di regolamenti e linee guida di matrice ANVUR, peraltro caratterizzata da un elevato livello d'instabilità che rende arduo il compito di chi deve comunque costantemente adeguarsi alle nuove indicazioni e disposizioni. Merita ricordare, per un più preciso inquadramento delle dinamiche, almeno alcuni capisaldi di questo percorso.

Con l'art.1 comma 7 del succitato DL 180/2008 viene per la prima volta teorizzata la necessità che la valutazione comparativa (in quel caso per il reclutamento dei ricercatori) sia effettuata *"utilizzando parametri, riconosciuti anche in ambito internazionale, individuati con apposito decreto del Ministro...(omissis)... sentito il Consiglio Universitario Nazionale"*.

Con la "complicità" del C.U.N. (e in particolare di chi scrive) si giunge quindi al Decreto Ministeriale 28 luglio 2009 n.89 (*"Valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche"*) che elenca una decina di tipologie di titoli documentabili e valutabili, quattro criteri per la valutazione delle pubblicazioni e (purtroppo) quattro possibili "indicatori" di natura bibliometrica finalizzati a una misura quantitativa della "produttività" dei candidati e dell'"impatto" dei loro risultati sulla comunità scientifica di riferimento.

Si sa che di buone intenzioni è lastricata la via dell'inferno, ma in questo caso si era pavimentata addirittura un'intera autostrada a quattro corsie.

Sembra opportuno qui ricordare che lo stesso DM 89/2009 prevedeva all'art. 3-bis, la costituzione presso il MIUR di un'"*anagrafe nazionale nominativa dei professori ordinari e associati e dei ricercatori, contenente per ciascun soggetto l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotte*". Tale meritoria iniziativa peraltro riesumava implicitamente il disposto dell'Art.23 del Regio Decreto 31 agosto 1933 n.1592 (*Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore*), che già faceva obbligo ai responsabili delle Scuole e degli Istituti di inviare una relazione annuale al Ministero allegando le eventuali pubblicazioni. Come tante altre buone idee l'Anagrafe (indicata negli atti successivi con l'acronimo ANPrePS) non giunse mai a realizzazione, privando così il sistema di uno dei pochi strumenti abbastanza "oggettivi" di valutazione, se non altro quantitativa, della produzione scientifica individuale e collettiva. Vedremo in seguito alcune conseguenze di questa "dimenticanza", ma non possiamo mancare di osservare già a questo punto che perfino l'Autorità Nazionale Anticorruzione nel recente *"Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione"* dedica un ampio paragrafo (pag. 41) all'importanza dell'ANPrePS e all'urgenza della sua effettiva realizzazione e attivazione.

Un'altra importante (e impegnativa) disposizione del DL 180/2008 era contenuta nel comma 2 dell'art. 3-ter, che prevedeva, ai fini dell'Anagrafe e della conseguente attribuzione degli scatti stipendiali ai docenti, l'emanazione di un Decreto ministeriale che stabilisse "*i criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni*". Difficile immaginare, nel contesto accademico, impresa più ardua e irta di possibili ostacoli concettuali e materiali. Eppure anche in questo caso il C.U.N. non si sottrasse all'impegno, fino al punto di organizzare una consultazione pubblica nazionale, ampiamente partecipata, i cui esiti divennero una proposta in seguito in qualche misura recepita anche dall'ANVUR.

Ma non si può non rilevare che, a ogni successivo passaggio normativo, si andava progressivamente rafforzando il carattere prescrittivo delle disposizioni, carattere che trova la sua massima esaltazione (e, mi si conceda, perversione) nelle disposizioni relative alle cosiddette "mediane" (e in seguito alle "soglie") da superarsi ai fini dell'abilitazione scientifica nazionale, istituita con l'art.16 della già citata Legge 240/2010. Non faremo qui la storia dettagliata dei Decreti Ministeriali, costantemente peggiorativi, nonostante l'esito abbastanza infausto delle prime tornate di abilitazione e nonostante le importanti modifiche apportate nel 2014 al suddetto art.16, modifiche volte, almeno nelle dichiarate intenzioni del legislatore, a superare alcune aporie e alcuni inutili vincoli previsti dalla legislazione originaria, ma che nei fatti sono state interpretate e utilizzate per generare nuovi e più cogenti vincoli e per rafforzare il carattere quasi "automatico" dell'applicazione di criteri e parametri.

In questo modo un'idea a suo modo "nobile" (che va sotto il nome di *informed peer review* nella più autorevole dottrina internazionale in materia di valutazione scientifica) ha finito per incarnarsi in una ridda di algoritmi capaci di ingabbiare il giudizio dei "pari" entro rigidi e non contestabili schemi, fino alla totale vanificazione di ogni possibilità di autonomo giudizio di merito. Tutto ciò non ha riscontro in nessun altro Paese europeo e credo trovi rispondenza concettuale soltanto nei manuali medievali per la classificazione dei peccati o nelle prescrizioni gesuitiche relative alla corretta pratica confessionale.

Questo processo ha avuto effetti particolarmente devastanti nell'ambito delle "scienze dure", a causa degli sviluppi che in tale contesto hanno avuto le analisi e la produzione di dati di tipo bibliometrico. Questa pseudoscienza (intendo la bibliometria), almeno nelle forme in cui è praticata in Italia, ha la pretesa di convertire dati quantitativi, sostanzialmente riconducibili a conteggi di pubblicazioni e di citazioni, in giudizi di merito relativi alla maturità scientifica di un ricercatore e alla qualità dei suoi risultati scientifici.

Sorvolando sull'intrinseca opinabilità dell'idea che la maturità di uno scienziato sia misurata dal numero di articoli che ha pubblicato (peraltro soltanto su riviste "indicizzate"!) e che la validità dei suoi risultati si possa inferire dal numero di colleghi che li hanno citati, entrambi argomenti sofisticati che non reggono a un minimo di analisi logica e/o statistica, tutto ciò è aggravato da un'incredibile superfetazione di concetti ancor più discutibili, tra cui l'idea che un'ulteriore importante indicazione di qualità sia offerta dalla sede editoriale (il famigerato *Impact Factor* della rivista, corrispettivo bibliometrico della tanto contestata "Classe A" delle riviste di ambito umanistico) e, nel caso della valutazione delle istituzioni di ricerca (la temuta VQR), dall'idea che un campione limitato e fisso di pubblicazioni, valutate per di più con modalità bibliometriche, possa rappresentare in modo adeguato la qualità della produzione scientifica di una sede. Quest'errore, che nel linguaggio tecnico della statistica si chiama *sampling bias*, è aggravato dal mancato uso di concetti statisticamente elementari come quello di "varianza" e di concetti più sofisticati ma indispensabili in questo contesto come quello di "distribuzione priva di scala", una proprietà dei dati bibliometrici che, di principio e di fatto, impedisce di approssimare correttamente i valori individuali con i valori medi del gruppo di appartenenza (come invece avviene con l'*Impact Factor* o la "Classe A"). Ad alcuni di questi problemi avrebbe certamente potuto porre rimedio la realizzazione dell'ANPrePS, ma tant'è.

In ogni caso la lettera e lo spirito della legge 240/2010 tentavano di arginare il rischio di un automatismo burocratico nei processi di selezione del personale docente delle Università, e di garantire qualche margine di autonomia (peraltro costituzionalmente garantita dal sempre invano citato Articolo 33) alle istituzioni di alta cultura.

L'autonomia poteva esercitarsi in virtù dell'Articolo 18 della legge, che prevedeva, ai fini dell'effettiva chiamata dei professori nelle sedi universitarie, l'emanazione di regolamenti d'Ateneo ai sensi della legge 168/1989, e quindi non soggetti ad alcun tipo di verifica ministeriale in merito ai contenuti dei regolamenti stessi, fatto salvo il rispetto dei codici etici, dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori (Raccomandazione 251/2005 della Commissione Europea) e di alcuni criteri molto generali.

Sul contenuto di questi regolamenti abbiamo tuttavia di recente assistito ad un intervento "a gamba tesa" dell'ANVUR, che con la Delibera n. 132 del 13/09/2016 ha individuato i criteri "oggettivi" di verifica dei risultati dell'attività di ricerca dei professori e ricercatori, criteri che hanno avuto come immediata ricaduta una significativa restrizione del numero dei docenti aventi titolo a partecipare, in veste di commissari, alle commissioni locali di valutazione per la chiamata di professori e ricercatori. L'aspetto più grave, a parere di chi scrive, di tale limitazione, consiste nell'esclusione dalle commissioni di professori anziani di grande esperienza che per i più svariati, e spesso perfettamente giustificabili, motivi non hanno mantenuto il ritmo frenetico di produzione di articoli e saggi attualmente richiesto per superare gli *standard* imposti dall'ANVUR, ma nella maggior parte dei casi continuano a possedere la competenza scientifica e soprattutto la profonda conoscenza anche umana della propria comunità che sono requisiti probabilmente indispensabili per una selezione dei nuovi docenti capace di armonizzarsi con le potenzialità e con le scelte strategiche di ciascuna singola (e differente) istituzione didattica e di ricerca. In tal senso questa esclusione appare ancora più grave di quella già prevista dall'ANVUR (in una interpretazione restrittiva della norma) per la formazione delle commissioni di Abilitazione Nazionale.

Molto ci sarebbe da dire anche a proposito di certi "modelli" di verbale per le valutazioni comparative che convertono il disposto legislativo relativo alla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni in una sorta di "foglio di calcolo" i cui esiti algebrici, se non artatamente manipolati esponendosi al rischio di ricorsi, spesso risultano incoerenti con la sacrosanta intuizione qualitativa dei commissari più esperti nel giudizio.

Tuttavia non è questa la sede per una disamina dettagliata delle aberrazioni tecniche associate a una certa "filosofia" della valutazione. Ci preme piuttosto sottolineare come il fatto stesso di aver "formalizzato" in questo modo i criteri di valutazione espone le procedure valutative, e *in primis* abilitazioni e concorsi, a contestazioni sul piano fattuale che si traducono poi inevitabilmente in ricorsi presso i tribunali amministrativi.

Questi ricorsi sono soggetti all'esame di giudici che non hanno, e non potrebbero avere, gli strumenti conoscitivi atti a valutare la correttezza e l'autorevolezza dei giudizi di merito formulati dalle commissioni, mentre hanno ovviamente tutta la strumentazione necessaria per verificare se e in quale misura sono state rispettate procedure che si riconducono a una verifica di parametri che, ancorché opinabili sul piano scientifico, sono certamente misurabili e suscettibili di un confronto con vincoli formali.

Ciò espone le commissioni, nella maggior parte dei casi, all'alternativa secca tra la rinuncia a formulare un autonomo giudizio di merito e il rischio che tale giudizio, se formulato, possa essere esposto a una contestazione in sede giudiziaria.

*Summum ius summa iniuria* dicevano i nostri saggi antenati, e questo è quanto possiamo oggi verificare esaminando l'esito delle valutazioni "formalizzate". Individui che secondo il comune sentire dei loro colleghi non hanno nessun rilevante merito scientifico riescono, in virtù dello specifico ambito e delle particolari modalità di diffusione dei loro risultati, a superare ogni sorta di criterio di selezione e possono quindi tranquillamente aspirare alle più alte posizioni

accademiche, mentre valenti studiosi dediti a ricerche di nicchia, o anche semplicemente più cauti della media nella diffusione di risultati talvolta ancora incerti e preliminari, pagano la propria originalità e/o la propria prudenza e acribia con esclusioni che nessun “giudizio dei pari” avrebbe decretato, ma che l’automatismo delle norme formalizzate rende spesso inevitabile.

Né si può imputare al giudice amministrativo alcuna forma di malizia o di “eccesso di potere”. È il legislatore che gli ha affidato una responsabilità di cui, ne sono certo, nella maggior parte dei casi farebbe volentieri a meno, egli stesso prigioniero di un meccanismo che riduce pressoché a zero ogni margine di discrezionalità anche nella formulazione del parere giuridico.

Da questi meccanismi il mondo accademico esce umiliato e impoverito, l’autentica qualità rimane troppe volte conculcata, e sull’altro fronte il giudice amministrativo viene caricato di compiti e di adempimenti che non servono né alla giustizia né alla buona amministrazione.

Non resta quindi che concludere con le illuminate parole che Sabino Cassese ebbe a pronunciare, con chiara preveggenza, nel novembre 2012: *“la scelta degli esaminatori, la selezione dei docenti, lo stesso progresso della ricerca saranno decisi non nelle università, ma nei tribunali”*.

### **Decreto del Presidente della Repubblica 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. (GU n.12 del 16 gennaio 2012)

### **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. (GU n. 134 dell'11 giugno 2012)

### **Decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2016, n. 95**

Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. (GU n.130 del 6 giugno 2016)

### **Decreto Ministeriale 7 giugno 2016 n. 120**

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 successive modifiche, e degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2016, n. 95. (GU n. 155 del 5 luglio 2016)

### **Decreto Ministeriale 29 luglio 2016 n. 602**

Determinazione dei valori-soglia degli indicatori di cui agli allegati C, D ed E del D.M. 7 giugno 2016, n. 120