

17 DICEMBRE 2025

Il mancato coordinamento tra
programmazione dei fabbisogni e
procedure di reclutamento dei
professori e dei ricercatori universitari.
Quale possibile punto di equilibrio?

di Valentino Sticchiotti

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo e pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Il mancato coordinamento tra programmazione dei fabbisogni e procedure di reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari. Quale possibile punto di equilibrio? *

di **Valentino Sticchiotti**

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo e pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Abstract [It]: Il presente saggio si propone di analizzare le criticità del sistema di reclutamento del personale docente nelle università, con particolare riferimento all'art. 18 della "legge Gelmini". La disposizione, infatti, limita la capacità dell'ateneo di individuare e reclutare i profili scientifici necessari a soddisfare le relative esigenze didattiche e di ricerca. Il contributo, inoltre, vuole prospettare soluzioni alternative all'attuale modello, contemperando le esigenze di imparzialità e di efficienza della procedura.

Title: The lack of coordination between the planning of staffing needs and the recruitment procedures for university professors and researchers: what could constitute a possible point of equilibrium?

Abstract [En]: This essay aims to analyse the critical issues of the academic staff recruitment system in universities, with particular reference to Article 18 of the "Gelmini Law." Indeed, this provision limits the university's capacity to identify and recruit the scientific profiles necessary to meet its teaching and research needs. Furthermore, the paper seeks to propose alternative solutions to the current model, balancing the requirements of procedural impartiality and efficiency.

Parole chiave: reclutamento, organizzazione, università, imparzialità, profilazione

Keywords: recruitment, organization, university, impartiality, profiling

Sommario: 1. Inquadramento della problematica. 2. Le procedure di reclutamento del personale docente universitario nella legge 240 del 2010. 3. (*segue*) L'orientamento del giudice amministrativo italiano. Limiti alla discrezionalità degli atenei nella individuazione dei profili specifici da reclutare. 4. Un possibile punto di equilibrio tra il principio di imparzialità e il principio di efficienza nelle procedure di reclutamento. 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. Inquadramento della problematica

Sono trascorsi quindici anni dall'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010 n. 240, sull'organizzazione delle università e del personale accademico e del reclutamento che ha rivoluzionato le procedure di selezione e avanzamento di carriera per professori e ricercatori universitari nell'ordinamento italiano. Una legge che ha definitivamente superato l'assetto normativo tracciato dall'ormai lontano D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, e dalla successiva legge 3 luglio del 1998 n. 210, nonché dal D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un commento alle disposizioni del D.P.R. n. 382 del 1980 e alle successive modifiche apportate dalla legge 3 luglio del 1998 n. 210 e dal successivo D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117 si rinvia a: L. CAPOGROSSI COLOGNESI e V. CERULLI IRELLI, *La riforma universitaria (D.P.R. n. 382 dell'11 luglio 1980)*, Giuffrè, Milano, 1981; V. GIUFFRÈ e L.

La legge 240 del 2010, con l'obiettivo di tradurre in norma cogente il principio di efficienza e trasparenza delle procedure di reclutamento, nonché con l'obiettivo di valorizzare il merito e di rafforzare il legame tra l'assegnazione dei finanziamenti pubblici e le *performance* degli atenei (art. 1, commi 4 e 5), ha il merito di aver posto le basi per un innovativo modello di reclutamento volto a estendere l'autonomia regolamentare delle università – a lungo affermata, ma mai realmente attuata² – e al contempo di “responsabilizzare” tutti gli attori del sistema universitario³.

Ciò si evince chiaramente dall'art. 1, comma secondo della legge 240 del 2010 che, fissando i principi entro cui si muove l'articolato della Riforma, sancisce che «*In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33 e al titolo V della parte II della Costituzione, ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità*»⁴. Tuttavia, il principio autonomistico non deve essere inteso come una “scatola vuota”, in cui gli organi accademici possano inserire liberamente qualsiasi contenuto, esercitando un potere di auto-organizzazione “illimitato”, ma, al contrario, deve essere considerato quale la forma mediante la quale l'amministrazione persegue in concreto i propri fini istituzionali⁵.

Ebbene, un primo tentativo di rafforzare l'autonomia nelle università estendendo le previsioni dell'art. 33 della Costituzione era stato portato avanti – seppur con non poche contraddizioni – sul finire degli anni Ottanta dal ministro Ruberti con la legge 168/1989 istituitiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica. In particolare, con due distinte disposizioni (art.li 6 e 16, comma 2) il legislatore aveva previsto la possibilità per le università, anche in assenza di previsioni legislative specifiche relative all'autonomia degli atenei, di dotarsi di statuti e regolamenti propri che permettessero di auto-organizzarsi, nei limiti del

LA BRUNA, *Il nuovo ordinamento universitario*, Jovene, Napoli, 1980; A. BARETTONI ARLERI e F. MATERAZZO, *Università degli studi*, Giuffrè, Milano, 1992; L. CAPALDO, A. DAPAS, M. SANTINI, L. VIOLA, *I professori universitari* in F. CARINCI, V. TENORE, A. DAPAS, L. VIOLA (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 39 ss; M. MORETTI - I. PORCIANI, *Il reclutamento accademico in Italia. Uno sguardo retrospettivo*, in *Annali di Storia delle Università Italiane*, 1997.

² M. RAMAJOLI, *La mai attuata autonomia universitaria*, in A. MARRA (a cura di), *l'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Roma, 2020, pp. 27 ss; sull'autonomia universitaria tra i tanti M. CAMMELLI, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. Pubbl.*, 1995; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 51; C. Beniamino, *l'autonomia universitaria oggi*, in *Federalismi*, n. 25, 2021, pp. 4 – 31; A. SANDULLI, *Autonomia "negata" e autonomia "abusata" nelle università*, in *Munus*, n. 3, 2017, pp. 5 – 14.

³ Espressione usata da A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori (e dei ricercatori) universitari dopo la legge “Gelmini”*, in F. CARINCI-BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica per i professori universitari. Legge 240 del 2010 e decretazione attuativa*, in *Leggi e Lavoro*, Milano, 2013, p. 19.

⁴ Sul punto, M. ALFREDO, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2023, pp. 135 – 181; B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *AIC*, 6, 2021, pp. 6 – 40; G. VALDITARA, *Relazione al Convegno “L'autonomia universitaria”*, in *AIC*, 6, 2021.

⁵ V. CASAMASSIMA, *Precariato universitario e costituzione considerazioni introduttive*, in V. CASAMASSIMA, G. GOTTI, A. LO CALZO (a cura di), *La riforma del Precariato universitario: spunti di riflessione di diritto costituzionale*, *Atti del II Incontro di Studi del Comitato dei giovani costituzionalisti 20 ottobre 2023 – Università degli Studi del Sannio di Benevento*. in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, 2023 pp. 103 – 105; M. CAMMELLI, *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi*, in C. BARBATI, M. DUGATO, G. PIPERATA (a cura di), *Scritti a scelta*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 188 – 203; sull'autonomia universitaria si veda anche M. DUGATO, G. PIPERATA, *Università degli studi*, *Diritto Pubblico*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 2009.

quadro normativo posto dalle leggi allora vigenti. Previsioni che, tuttavia, scontavano il limite di un sistema che era capillarmente disciplinato da numerose leggi di settore e con un sistema di reclutamento ancora saldamente ancorato a procedure di selezione su base nazionale.

Nel solco del principio autonomistico invece – come si avrà modo di analizzare diffusamente nelle pagine avvenire – la “*Riforma Gelmini*” del 2010 ha deciso di rafforzare la capacità organizzativa e di gestione delle università soprattutto sotto il profilo del reclutamento. La legge 240 del 2010 in tema di reclutamento, infatti, traccia un modello che si snoda su due fasi ben distinte: una fase a livello nazionale e una fase gestita dai singoli atenei a livello locale.

Nell’articolato normativo viene dettagliata una prima fase, a mente dell’art. 16 della Legge n. 240 del 2010, nella quale il candidato è sottoposto a una valutazione di natura idoneativa da parte di una commissione unica nazionale incaricata di accertarne la maturità scientifica; una seconda fase, a mente dell’art. 18 che, invece, consiste in una procedura selettiva vera e propria volta a coprire i posti “vacanti” presso i singoli atenei. Quest’ultima, aperta a tutti coloro che risultino già in possesso della suddetta abilitazione scientifica, è regolamentata e gestita, nei termini di cui si dirà nel prosieguo, a livello locale dalle singole università⁶.

Questo complesso sistema di reclutamento aveva l’ambizione sia di rafforzare le previsioni – rimaste inattuate – della legge 4 novembre 2005, n. 230, (cosiddetta “Legge Moratti”⁷), sia di superare le enormi criticità rilevate del modello tracciato dalla legge 3 luglio del 1998 n. 2010 (cosiddetta “Legge Berlinguer”). Quest’ultima aveva attirato negli anni successivi all’entrata in vigore numerose critiche da parte della dottrina⁸, che ne aveva evidenziato i limiti derivanti, in particolare, dall’eccessivo “*localismo*” del sistema. Secondo numerosi autori, quel modello di reclutamento – lungi dall’assicurare adeguate garanzie di imparzialità – incentivava, al contrario, forme vistose di “*malcostume accademico*”⁹. In quegli anni è stato possibile rilevare, infatti, una marcata tendenza a privilegiare i candidati interni degli atenei nell’ambito

⁶ A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori (e dei ricercatori) universitari dopo la legge “Gelmini”*, in F. CARINCI-BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica per i professori universitari. Legge 240 del 2010 e decretazione attuativa*, in *Leggi e Lavoro*, 2013, p. 19; A. SAU, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3, 2018.

⁷ C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l’apologo di Schopenhauer*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, pp. 802 ss.

⁸ G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, pp. 202 ss.; C. FRANCHINI, *Il nuovo sistema di reclutamento dei professori universitari e l’apologo di Schopenhauer*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 7, 2011, pp. 803 ss.; C. MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie ma sufficienti?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, pp. 362 ss.; M. RICCI, *Reclutamento e stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo*, in M. BROLLO, R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell’università tra legge e statuti*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 124 ss.

⁹ Espressione è presa in prestito da R. PEROTTI, *l’università truccata. Gli scandali del malcostume accademico. Le ricette per rilanciare l’università*, in *Polis*, n. 1, 2009.

delle procedure di chiamata, a tal punto che alcuni autori si sono spinti a definire il sistema tracciato dalla “Legge Berlinguer” come lo strumento per l’ascesa del “cretino locale¹⁰”.

Nel 2008, la percezione di tale fenomeno era talmente diffusa che il *The Economist* aveva apostrofato il sistema universitario italiano come «*one of the worst managed, worst performing and most corrupt sectors in Italy*»¹¹.

Una narrazione che ha finito – inevitabilmente – per orientare anche la penna del legislatore, che con la legge n. 240 del 2010 ha voluto, di conseguenza, restringere in modo significativo il perimetro di discrezionalità degli atenei tanto nell’individuazione dei profili specifici da reclutare quanto nei criteri di valutazione da utilizzare¹².

L’eccessiva rigidità del modello, tuttavia, lungi dal rappresentare il viatico per arginare situazioni patologiche, ha finito per irrigidire le procedure di reclutamento per l’accesso e la progressione nella carriera accademica, disancorandole dai reali fabbisogni degli atenei; un assetto che, a parere di parte della dottrina, risulta di complessa conciliazione con i principi di efficienza e di buon andamento consacrati all’art. 97 della Costituzione¹³.

Ciò appare particolarmente evidente se si considera che l’art. 18, primo comma, lett. a), della L. n. 240 del 2010 – norma ispirata alla massima diffidenza nei confronti del mondo accademico – prevede che le università con proprio regolamento adottato ai sensi della L. n. 168 del 1989, disciplinino la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia, fermo restando il limite della sola «[...] *specificazione del settore concorsuale e di un eventuale profilo esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari*».

Questa disposizione, sebbene originata dall’intento di contrastare pratiche clientelari e dinamiche di autoreferenzialità nel sistema universitario, ha nondimeno prodotto effetti distorsivi sul sistema delle autonomie universitarie e, indirettamente, sulla qualità complessiva della ricerca e della didattica nelle istituzioni accademiche italiane, producendo conseguenze pratiche, in molti casi paradossali. Infatti, non sono mancate occasioni in cui le università sono state costrette alla chiamata in ruolo di docenti che, pur presentando profili astrattamente più qualificati di altri candidati alla luce di una valutazione comparativa dei titoli e tenuto conto del solo settore scientifico-concorsuale di riferimento, non presentavano, tuttavia,

¹⁰ P. ROSSI, *l’irresistibile ascesa del cretino locale*, Il Mulino, Bologna, n. 391, 2000, 937 ss; del medesimo avviso A. MARRA, *Il concetto di autonomia universitaria tra sviluppi storici e prospettive*, in *Dir. Amm.*, 2023, 1, p. 170; F. VOLPE, *Profili d’incoerenza della nuova disciplina sul reclutamento dei professori universitari*, in *Munus*, n. 1, 2011, pp. 225 ss; G. DELLA CANANEA, *Il reclutamento dei professori universitari: due “lezioni” dall’esperienza italiana*, in *Munus*, n. 2, 2017.

¹¹ *The Economist*, *Higher education in Italy. A case for change*, 15 novembre 2008.

¹² A. SANDULLI, *l’immoto perpetuo: patologie del reclutamento locale dei docenti universitari*, in *Munus*, n. 3, 2016, pp. 753 – 754, secondo cui «*il reclutamento a livello locale “rappresenta il reale momento concorsuale per l’instaurazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego e, pertanto, è coperto da tutte le garanzie tipiche del concorso pubblico. I tentativi di annacquamento di tipo protezionistico posti in essere dagli atenei (bandi fotografia, minuti criteri volti a favorire un candidato, composizioni partigiane della commissione) sono dunque a serio rischio di annullamento in sede giurisdizionale*».

¹³ R. CARANTA, *Commento all’art. 97 Cost.* In R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI con la collaborazione di F. ANGELINI, M. BENVENUTI, G. FONTANA, E. FRONTONI, M.T. CAVALIERE (a cura di), *Costituzione commentata*, in *Utet Giuridica*, n. 2, 2006.

profili rispondenti alle specifiche esigenze didattiche e di ricerca della stessa università che aveva bandito la posizione.

Emblematico, in tal senso, appare il caso che ha interessato l'Università degli Studi dell'Aquila, la quale, pur manifestando l'esigenza di coprire un insegnamento in Oncologia Medica (settore scientifico-disciplinare MED/06), con specifico riferimento alla diagnosi e alla terapia delle patologie neoplastiche, si è trovata nell'impossibilità di procedere alla chiamata di un docente in possesso di un profilo corrispondente a tali specifiche esigenze. Ciò in quanto il T.A.R. per l'Abruzzo, annullando gli atti della procedura concorsuale, ha statuito – in linea con la giurisprudenza maggioritaria – che la procedura comparativa di chiamata dovesse esclusivamente incentrarsi sul tipizzato settore scientifico-disciplinare, non potendo l'ateneo abruzzese valorizzare in sede di valutazione specifici percorsi scientifici o professionali ancorché coerenti con le attività didattiche e di ricerca della posizione messa a bando¹⁴.

Ed è proprio dall'analisi di questi casi che sorge la necessità di una riflessione, con l'obiettivo non solo e non tanto di evidenziare “luci e ombre” delle suddette procedure di chiamata, quanto di ragionare sulle soluzioni e riflettere sulle prospettive di una futura riforma del sistema di reclutamento del personale docente delle università italiane.

2. Le procedure di reclutamento del personale docente universitario nella legge 240 del 2010

Prima di procedere all'analisi delle procedure di reclutamento introdotte dalla legge 30 luglio 2010, n. 240 e dalle successive modifiche - in particolare dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 - è necessario premettere che, alla luce dell'art. 97 della Costituzione, risulta consolidato tanto in dottrina quanto in giurisprudenza che l'accesso alla carriera accademica debba necessariamente sottostare alle modalità del pubblico concorso¹⁵.

È indubbio, infatti, che il concorso costituisce la modalità ordinaria di selezione del personale nelle pubbliche amministrazioni, tra cui anche quella nelle istituzioni universitarie, fatte salve specifiche e limitate ipotesi che ne legittimino una deroga¹⁶. In tal senso, si è espressa anche la Corte costituzionale secondo cui «*Il concorso pubblico - quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito - costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni; esso è*

¹⁴ T.A.R. per l'Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 15 marzo 2022, n. 86.

¹⁵ A. BELLAVISTA, *Il reclutamento universitario e dintorni: tempi difficili, scelte tragiche, incubi giuridici*, in *Munus*, n. 3, 2016, p. 665 secondo cui «*alla “carriera accademica” ovvero alla “professione universitaria” si può accedere solo per concorso, salvo i casi speciali che dovrebbero essere limitati esclusivamente a ragioni eccezionali*»; del medesimo tenore M. G. MATTAROLO, *Le selezioni locali nei regolamenti degli atenei*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* (II), n. 3 -4, 2016, pp. 379 ss; C. PINELLI, *Commento agli artt. 97 e 98* in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994.

¹⁶ S. DE GÖTZE, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati e utilizzo di graduatorie esistenti (nota a sent 28/2013)*, in *Regioni*, 2013.

posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa. Le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico»¹⁷.

In altri termini, la procedura concorsuale rappresenta il mezzo attraverso il quale l'amministrazione garantisce da un lato l'imparzialità e dall'altra la qualità dell'attività amministrativa, potendo legittimamente incardinare nell'organizzazione dell'ente, quale presupposto per l'esercizio delle funzioni pubbliche¹⁸, solo il candidato che sia risultato comparativamente il più idoneo.

La Riforma Gelmini ha recepito, quindi, tale orientamento e ha previsto, quanto al reclutamento dei professori ordinari ed associati e ricercatori a tempo determinato¹⁹, che l'accesso alla docenza potesse essere conseguito mediante due procedure di selezione aventi entrambe natura competitiva, seppur con modalità differenti: una procedura selettiva c.d. aperta disciplinata ai sensi dell'art. 18 e una procedura selettiva c.d. riservata disciplinata ai sensi dell'art. 24²⁰.

La prima modalità, in particolare, prevede una selezione pubblica, accessibile a tutti i candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, ottenuta ai sensi dell'art. 16 della legge 240/2010, o dell'idoneità conseguita ai sensi della legge 210/1998, e consente la partecipazione anche a soggetti non appartenenti all'ateneo che bandisce la selezione, inclusi coloro che non siano attualmente in servizio presso alcuna università. La seconda modalità, invece, prevede una procedura riservata ai soli docenti già in servizio presso l'università che effettua la chiamata, purché in possesso dell'abilitazione o dell'idoneità ai sensi della legge 210/1998. Tale procedura si applica, in particolare, ai ricercatori a tempo determinato (RTB) che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale e ai professori associati dichiarati idonei ai sensi della legge 210/1998, nei limiti della validità del titolo ai sensi dell'art. 29, comma 4, L. 240/2010.

L'attuale quadro normativo configura, dunque, un sistema in cui le università possono coprire i posti "vacanti" attraverso due canali ben distinti. Da un lato, infatti, è consentito, per non più della metà dei posti disponibili, riservare la chiamata ai docenti già in servizio presso l'ateneo, come previsto dai commi 5 e 6 dell'art. 24 nonché dal comma 4 dell'art. 29 della l. 240 del 2010. Dall'altro, almeno la metà dei posti deve essere assegnato tramite procedure aperte, mediante concorso pubblico, ai candidati abilitati o idonei, secondo quanto stabilito dall'art. 18 della legge 240/2010.

D'altronde, come ribadito dalla giurisprudenza, i suddetti sistemi di reclutamento descritti sono da intendersi come alternativi tra loro, nel senso che il legislatore non ha indicato preferenze nella scelta delle procedure da attivare per la chiamata dei professori universitari, rimettendo la scelta, in linea con gli

¹⁷ C. Cost., 9 novembre 2006, n. 363.

¹⁸ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, pp. 122 ss.

¹⁹ L. BELVISO, *La nuova disciplina sui ricercatori universitari e i raggruppamenti scientifico disciplinari*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1, 2023; E. BRUNO, *Ricercatore unico con contratto massimo di sei anni*, in *Sole 24 Ore*, 21 giugno 2022; E. Bruno, *Cambia il ruolo: ricercatore unico e in carriera, contratto agli assegnisti*, in *Sole 24 Ore*, 6 giugno 2022.

²⁰ Sul punto, A. SAU, *Il reclutamento...*, cit., pp. 384 ss.

atti di programmazione, alla discrezionalità dell'amministrazione che, accertati i presupposti di legge, è tenuta ad individuare caso per caso la soluzione più rispondente alla soddisfazione in concreto dell'interesse pubblico²¹.

Dunque, l'unico vero tratto differenziale tra le due modalità di accesso è costituito dal fatto che, mentre la prima ha natura eminentemente concorsuale - quindi aperta a tutti i candidati interessati - la seconda prevede un meccanismo di reclutamento "eccezionale" riservato ai soli interni già incardinati nella pianta organica dell'Università. Infatti, nel caso della procedura di chiamata ai sensi dell'art. 24, comma 6, pur essendo riservata ai soli candidati interni, essa non si discosta, nella sostanza, da una ordinaria procedura di selezione comparativa, dovendo presentare analoghi requisiti di trasparenza, competitività e selezione meritocratica²².

D'altronde, come ribadito dalla giurisprudenza, la rinuncia alla massima concorsualità tipica della procedura aperta, non significa affatto che tale peculiare forma di progressione interna sia rimessa a valutazioni "libere" - secondo un criterio *intuitu personae* - e non trasparenti²³. Al contrario, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento, la legge 240 del 2010 ha comunque voluto riaffermare che la selezione "interna" deve svolgersi attraverso adeguate procedure valutative di tipo comparativo degli studiosi, risultando la comparazione imprescindibile, sempre e comunque, in tutti i casi in cui vi siano più candidati interni in possesso dei requisiti previsti dalla normativa²⁴. Come ribadito dal Consiglio di Stato «*non sarebbe conforme a Costituzione una norma che consentisse ad una pubblica amministrazione di potere operare progressioni interne "ad personam"*»²⁵.

Dunque, entrambe le procedure di reclutamento trovano come minimo comun denominatore la natura comparativa della procedura prevedendo entrambe la valutazione dei candidati con riferimento, e senza possibilità di ulteriori e più specifici criteri, al settore disciplinare della posizione per cui si concorre, come previsto all'art. 16 secondo cui «*i gruppi scientifico-disciplinari [...] sono utilizzati ai fini delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione di cui all'articolo 16 e delle procedure di cui agli articoli 18 e 24*».

²¹ *Ex plurimis*, T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. III, 15 luglio 2014, n. 7570; T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. III, 31 ottobre 2017, n. 10901.

²² B. GAGLIARDI, *Il principio di "massima concorsualità" nel reclutamento dei professori universitari*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6, 2023, p. 773 secondo cui «*I principi di imparzialità trasparenza e parità di trattamento impongono non solo l'eccezionalità della chiamata interna rispetto al concorso aperto a tutti, ma anche che la stessa avvenga nell'ambito di "adeguate procedure valutative di tipo comparativo degli studiosi", ove la comparazione è insuperabile tutte le volte in cui i candidati interni in possesso dei requisiti richiesti dalla legge siano più di uno*».

²³ Cons. Stato, Sez. VI, 19 dicembre 2018 n. 7155.

²⁴ In tema, C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, pp. 76 ss. Sul ruolo del giudice si veda A. MARRA, *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Giappichelli, Torino, 2020, 4-5; B. RABAI, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240 e il ruolo suppletivo del reclutamento*, Giappichelli, Torino, pp. 48 ss.

²⁵ Cons. Stato, Sez. VII, 5 aprile 2023, n. 3519.

In effetti, a memoria dell'art. 18, a cui fa rinvio anche l'art. 24 (commi 5 e 6) della legge n. 240 del 2010, i regolamenti d'ateneo devono prevedere dei criteri di «*valutazione delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica degli studiosi di cui alla lettera b) [...] nonché accertare, oltre alla qualificazione scientifica dell'aspirante, anche le competenze linguistiche necessarie in relazione al profilo plurilingue dell'ateneo ovvero alle esigenze didattiche dei corsi di studio in lingua estera*».

Il vero “collo di bottiglia”²⁶, dunque, come emerge dalla disciplina appena descritta, è rappresentato proprio dalla procedura di selezione gestita dalle singole università. La procedura di “chiamata”, tuttavia, rappresenta solo uno dei due segmenti procedurali del sistema di reclutamento tracciato dalla legge 240 del 2010. Infatti, per l'accesso ai ruoli di professore ordinario e associato, l'ammissione alle procedure di cui all'art. 18 e all'art. 24 della legge 240 del 2010 indette dalle singole università, è subordinata al conseguimento da parte del singolo candidato della c.d. Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN)²⁷.

L'abilitazione è finalizzata a verificare il possesso da parte dei candidati della “*maturità scientifica*” necessaria per lo svolgimento delle relative funzioni accademiche, rappresentando, quindi, un passaggio imprescindibile per la partecipazione alla successiva procedura di chiamata. Come ricordato dalla Corte costituzionale, infatti, il sistema di reclutamento dei professori universitari è stato segnato dal passaggio da un sistema fondato unicamente su localistiche procedure di reclutamento ad un sistema a due stadi, consistenti, il primo, nell'«*abilitazione scientifica nazionale*» per le funzioni di professore di prima o di seconda fascia nei diversi settori scientifico-disciplinari, e, il secondo, nella «*chiamata*» presso il singolo ateneo a seguito di una valutazione comparativa in sede locale aperta a candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nel settore concorsuale della posizione messa a bando²⁸.

Nello specifico, la procedura relativa all'attribuzione dell'abilitazione è affidata a una commissione unica nazionale, composta da professori ordinari appartenenti al medesimo settore concorsuale, selezionati mediante sorteggio da liste di docenti che abbiano superato i parametri quantitativi stabiliti dall'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR) con riferimento a ciascun settore, come individuato dal decreto ministeriale n. 855/2015²⁹. La selezione dei commissari è altresì subordinata a una valutazione positiva, da parte degli Atenei di appartenenza, delle attività didattiche e di servizio svolte dai candidati, secondo le modalità definite da un apposito regolamento di Ateneo, come previsto dall'art. 16, comma 3, lett. h), e dall'art. 6, comma 7, della medesima legge. Qualora tale valutazione fosse condotta in difformità rispetto alle modalità stabilite dal regolamento, si determinerebbe l'illegittimità

²⁶ M. G. MATTAROLO, *Le selezioni locali nei regolamenti degli atenei*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* (II), n. 3 - 4. 2016, pp. 379 ss; A. SAU, *Il reclutamento...*, cit., p. 392.

²⁷ F. DE LEONARDIS, *Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di abilitazione scientifica nazionale*, in *Munus*, n. 3, 2016.

²⁸ C. Cost., 24 luglio 2020, n. 165.

²⁹ Critica sul punto, C. BARBATI, *Le autonomie universitarie nel caleidoscopio*, in *Munus*, n. 3, 2016, pp. 633 ss; S. CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione*, il Mulino, n. 1, 2013, pp. 73 ss.

della nomina della commissione, con conseguente invalidità di tutti gli atti concorsuali successivi, trattandosi di un vizio genetico dell'organo valutatore³⁰.

Dunque, alla luce del quadro delineato è indubbio che la Riforma Gelmini abbia voluto definire un sistema di reclutamento “bifasico” in cui l'abilitazione scientifica nazionale costituisce solo il prerequisito per poter partecipare alle successive procedure concorsuali bandite dai singoli Atenei a livello locale, i quali restano il vero canale di accesso alla docenza universitaria³¹ nonché anello critico della procedura di selezione.

Il sistema dell'abilitazione scientifica nazionale, quindi, come delineato dall'art. 16 della legge n. 240 del 2010, non costituisce una procedura concorsuale di tipo comparativo, limitandosi ad affidare alla commissione unica nazionale il compito di valutare i titoli e la qualità delle pubblicazioni dei diversi candidati, ai sensi del decreto ministeriale n. 160 del 2016. Infatti, come ribadito dal T.A.R. Lazio, l'abilitazione consegue al «*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*»³². Una valutazione che, pertanto, si prefigge di garantire che sull'intero territorio nazionale, l'accesso al ruolo di docente universitario sia, comunque, riservato a candidati in possesso di una comprovata “maturità scientifica”.

3. (segue) L'orientamento del giudice amministrativo italiano. Limiti alla discrezionalità degli atenei nella individuazione dei profili specifici da reclutare

Dal quadro appena descritto discende una procedura molto complessa, a tratti “bizantina”, che il legislatore del 2010 ha deciso di costruire al fine di scongiurare le annose derive “localistiche”, indotte dal previgente sistema. Nel perseguire tale finalità, tuttavia, il legislatore ha irrigidito oltremisura la procedura di chiamata, riducendo la discrezionalità riconosciuta ai singoli atenei tanto nella fase di definizione del bando di concorso quanto nella fase di valutazione³³, negando così la possibilità per ciascun ateneo di individuare e selezionare il profilo scientifico maggiormente rispondente alle proprie esigenze.

Infatti, secondo quanto previsto dagli articoli 18 e 24 della legge n. 240 del 2010, in sede di predisposizione del bando le università devono limitarsi a indicare il settore concorsuale e il corrispondente settore scientifico-disciplinare relativo alla posizione da coprire, senza poter specificare il profilo di cui intendano

³⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1071; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, ord. 16 giugno 2015, n. 8409; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, ord. 19 giugno 2015, n. 2580.

³¹ A. SAU, *Il reclutamento...*, cit., p. 392.

³² T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. IV, 25 marzo 2025, n. 6075.

³³ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La nuova disciplina del reclutamento dei professori universitari alla luce della riforma del sistema universitario*, in *Munus*, n. 1, 2011; G. RIVELLI, *Il reclutamento dei professori universitari e la codifica dei saperi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3, 2023, p. 391.

prioritariamente dotarsi. Conseguentemente, anche le commissioni giudicatrici, nell'ambito della valutazione comparativa dei titoli e dei *curricula*, devono attenersi al settore scientifico-disciplinare di riferimento e non possono, senza esporre l'atto al rischio di illegittimità, attribuire rilievo a titoli o contributi scientifici specifici, ancorché strettamente aderenti alle attività di ricerca e di didattica che il vincitore sarà concretamente chiamato a svolgere.

Ciò si evince dal combinato disposto dell'art. 15, comma 1, e dell'art. 18, comma 1, lett. a), della stessa L. n. 240 del 2010, secondo cui la procedura comparativa di chiamata dei professori universitari deve esclusivamente incentrarsi sul tipizzato settore scientifico disciplinare, cosicché rilevato il settore concorsuale nel suo insieme, non è consentito dare preminenza ad uno dei campi di competenza rientranti nel settore stesso³⁴.

Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, infatti, l'art. 18 della legge n. 240 del 2010 non lascia margini ad interpretazioni estensive, prescrivendo in termini chiari e inderogabili l'obbligo, in capo all'ateneo, di una preventiva individuazione del settore scientifico-disciplinare cui afferisce la posizione messa a bando e l'individuazione vincola e circoscrive le operazioni affidate alla commissione giudicatrice. Sicché, secondo i giudici, le concrete attività che il candidato sarà chiamato a svolgere, dopo essere stato incardinato nell'organigramma dell'ente, assumono una funzione meramente informativa e non coincidono con i criteri di valutazione, i quali devono necessariamente fare riferimento ai parametri propri del settore scientifico previamente individuato³⁵.

Tali principi, come evidenziato dal Consiglio di Stato, sono ispirati a un'equilibrata composizione tra l'autonomia universitaria e l'esigenza di assicurare l'imparzialità della procedura e la omogeneità del servizio erogato dall'istituzione universitaria³⁶.

Significativa, in tal senso, è la sentenza del T.A.R. per le Marche in cui il giudice è stato chiamato a pronunciarsi sull'esito di una procedura di chiamata bandita dall'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo" e finalizzata alla copertura di un posto di professore di prima fascia presso il Dipartimento di Scienze

³⁴ Art. 15, comma 2 della legge 30 luglio 2010, n. 240 «*I gruppi scientifico-disciplinari: a) sono utilizzati ai fini delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione di cui all'articolo 16 e delle procedure di cui agli articoli 18 e 24*»; Art. 18 della legge 30 luglio 2010, n. 240 1. «*Le università, con proprio regolamento adottato ai sensi della legge 9 maggio 1989, n. 168, disciplinano, nel rispetto del codice etico, la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia nel rispetto dei principi enunciati dalla Carta europea dei ricercatori, di cui alla raccomandazione della Commissione delle Comunità europee n. 251 dell'11 marzo 2005, e specificamente dei seguenti criteri: [...] specificazione del settore concorsuale e di un eventuale profilo esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari*».

³⁵ *Ex plurimis*, Cons. Stato Sez. VII, 10 maggio 2022, n. 3636; T.A.R. per l'Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 15 marzo 2022, n. 86; Cons. Stato, Sez. VI, 24 agosto 2018, n. 5050; Cons. Stato, Sez. VI, 22 dicembre 2017, n. 6017.

³⁶ T.A.R. per la Campania, Napoli, Sez. II, 2 agosto 2019, n. 4240; del medesimo tenore anche il Cons. Stato, Sez. VI, 26 novembre 2020, n. 7435 secondo cui «*spetta alla legislazione statale l'individuazione dei settori disciplinari di insegnamento universitario uniformi su tutto il territorio nazionale, su cui programmare l'assunzione del personale docente [...] In forza della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di norme generali sull'istruzione (cfr. Art. 117, comma 2, lett. N, Cost.)*»; Cons. Stato, Sez. VII, 10 maggio 2022, n. 3636.

Biomolecolari (DISB), per il settore concorsuale 05/H1 - Anatomia Umana, settore scientifico-disciplinare BIO/16 - Anatomia Umana³⁷.

Il ricorrente aveva impugnato il provvedimento rettorale con il quale, all'esito della procedura, era stato individuato quale vincitore il suo concorrente, poiché ritenuto maggiormente qualificato. In particolare, il ricorrente, in quella sede, aveva eccepito che, nonostante fosse stato ritenuto dalla commissione maggiormente meritevole rispetto all'altro candidato in relazione ai criteri di valutazione fissati, la selezione si fosse conclusa con l'individuazione dell'altro candidato in ragione della maggiore affinità tra le mansioni da lui svolte e le attività specificamente connesse al posto messo a bando.

Ebbene, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla vicenda in epigrafe, in perfetta sintonia con la linea tracciata dalla giurisprudenza maggioritaria³⁸, ha condiviso la prospettazione avanzata dal ricorrente. Più precisamente, il T.A.R. non ha tardato a ribadire che l'oggetto del concorso per la chiamata dei professori universitari deve essere costituito esclusivamente dal solo settore concorsuale per cui viene bandita la selezione – eventualmente delimitato da indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari – e non può essere presa in considerazione ai fini della valutazione l'eventuale maggiore qualificazione di un candidato in relazione alle funzioni didattico-scientifiche che andrà a svolgere. Ha così ritenuto illegittime le disposizioni regolamentari di Ateneo che, in via surrettizia, introducendo un ulteriore criterio valutativo di fatto preponderante, attribuiscono alla commissione giudicatrice il potere di individuare il candidato maggiormente rispondente alla specifica tipologia di impegno didattico e scientifico indicata nel bando.

In particolare, secondo i giudici *«ai fini di un adeguato contemperamento tra l'autonomia che spetta alle istituzioni universitarie e la necessità di garantire l'imparziale svolgimento delle procedure di chiamata dei professori, la specificazione del settore universitario non può trasmodare nell'individuazione di specifiche funzioni, se non a mero titolo informativo. Non può dunque essere accolto l'argomento difensivo dell'Ateneo urbinato circa la legittima utilizzazione, ai fini dell'individuazione del vincitore della selezione, della specificazione delle funzioni inerenti il posto da coprire, perché in tal modo viene violato il principio di imparzialità che deve disciplinare le procedure de quibus...»*³⁹.

La sentenza rappresenta nient'altro che l'apice di un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che ha sancito in modo incontrovertibile che il reclutamento dei professori universitari, secondo l'espressa volontà del legislatore, debba passare per il guado necessario della *codifica dei saperi*⁴⁰, ovvero sia

³⁷ T.A.R. per le Marche, Sez. I, 13 marzo 2024, n. 262. Lettura riconfermata anche dalla più recente sentenza del T.A.R. per le Marche, Sez. I, 29 gennaio 2025 n. 60.

³⁸ *Ex plurimis*, T.A.R. per il Veneto, Sez. I, 22 ottobre 2019 n. 1118; Cons. Stato, Sez. VI, 26 ottobre 2020 n. 6524; Cons. Stato, Sez. VI, 26 aprile 2021 n. 3319; T.A.R. per le Marche, Sez. I, 13 marzo 2024, n. 262.

³⁹ T.A.R. per le Marche, Sez. I, 13 marzo 2024, n. 262.

⁴⁰ Sulla *“codifica dei saperi”* G. PASCUZZI, *Una storia italiana: i settori scientifico-disciplinari*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2012, pp. 91 ss.

debba fondarsi su una valutazione comparativa dei profili basata esclusivamente sul settore scientifico-disciplinare svolta da parte di un organo che offra idonee garanzie di imparzialità e competenza tecnica⁴¹. Tuttavia, è opportuno evidenziare come l'impianto normativo sin qui descritto, anche alla luce della rigorosa interpretazione di stampo giuridico-formale adottata dalla giurisprudenza amministrativa, abbia progressivamente acuito la distanza tra le esigenze di programmazione dei fabbisogni degli atenei e il sistema di reclutamento del personale⁴². Un divario ormai del tutto anacronistico, che difficilmente si concilia con l'indirizzo consolidato nell'ordinamento, volto a valorizzare la pianificazione strategica dei fabbisogni e la selezione di profili altamente specializzati, come attestato dalle innovazioni introdotte dalla legge 7 agosto 2015, n. 124⁴³. Un sistema di reclutamento, infatti, capace di rispondere alle necessità specifiche e agli obiettivi delle amministrazioni permetterebbe non solo di valorizzare la fase di programmazione, ma anche di accrescere la qualità del servizio erogato⁴⁴.

Non è un caso, infatti, se alcuni atenei non statali⁴⁵ abbiano tentato di forzare la stretta interpretazione dell'art. 18, introducendo, comunque, nei propri regolamenti la possibilità di prevedere criteri di selezione ulteriori volti a valorizzare le specifiche esperienze di ricerca maturate dai candidati; scelta che, nondimeno, solleva non pochi interrogativi circa la compatibilità di tali previsioni con il dettato dell'art. 18.

Un esempio, in tal senso, è dato dal regolamento della libera Università IULM di Milano che ha previsto in materia di chiamate di professori di prima e di seconda fascia che la Commissione esaminatrice, nell'individuare i criteri da utilizzare nella valutazione dei candidati, debba tener conto, tra le altre, «[...] della coerenza del curriculum con le peculiarità scientifico-didattiche dell'Ateneo»⁴⁶.

⁴¹ Cons. Stato, Sez. VII, 25 ottobre 2024, n. 8516, secondo cui «l'attribuzione al succitato Consiglio della gestione di una parte della fase valutativa [...] della decisione sulla chiamata del candidato vincitore, è illegittima, essendo lo stesso Consiglio un organo che non offre idonee garanzie di imparzialità e competenza tecnica».

⁴² Per esigenze di economia del testo, in relazione al profilo sulla programmazione dei fabbisogni delle p.a., A. Riccobono, *Reclutamento e fabbisogni di personale dopo il D.Lgs. N. 75/2017*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, pp. 992 – 999.

⁴³ Sul punto, R. MAZZARO - C. SILVESTRO, *Fabbisogni e concorsi pubblici nella riforma Madia*, in *Foro amm.*, 2018, 1, 141 ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2017, 146 ss.; M. ESPOSITO, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature "di seconda mano"*, in *Lav. Pubb. Amm.*, 2018, 3, 67 ss.

⁴⁴ G. RIVELLI, *Il reclutamento dei professori universitari e la codifica dei saperi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3, 2023, pp. 393 ss.

⁴⁵ Sullo status giuridico delle università non statali, A. DE ANGELIS, *Quale "status" per le università non statali? Una lettura alla luce della recente giurisprudenza amministrativa*, in *Nomos*, n. 2, 2016.

⁴⁶ Art. 7 comma 1 lett. A), Regolamento in materia di: chiamate di professori di prima e di seconda fascia; di chiamata diretta di studiosi stabilmente impegnati all'estero o di chiara fama; di trasferimento dei ricercatori a tempo indeterminato e di mobilità interna, Università IULM di Milano, 2018; del medesimo tenore Art. 8, comma 1 lett. A), Regolamento per la disciplina della chiamata dei professori di ruolo di prima e seconda fascia in attuazione degli artt. 18 e 24 della legge n.240/2010, Università degli studi internazionali di Roma (UNINT), 2020; Art. 7 comma 1 lett. A), Regolamento in materia di: chiamate di professori di prima e di seconda fascia; di chiamata diretta di studiosi stabilmente impegnati all'estero o di chiara fama; di trasferimento dei ricercatori a tempo indeterminato e di mobilità interna, Università telematica internazionale (UNINETTUNO), 2018.

A questo primo ordine di criticità si affianca l'ulteriore profilo dell'impatto indiretto che l'attuale assetto concorsuale esercita sugli orientamenti scientifici dei giovani studiosi.

Se, infatti, è indubbio che l'attività di ricerca trovi tradizionalmente il suo fondamento nella libera sensibilità scientifica del ricercatore, non può tuttavia negarsi che essa abbia progressivamente risentito anche dei criteri e dei parametri stabiliti per l'accesso ai ruoli accademici. Sarebbe, del resto, poco realistico ritenere che un giovane studioso, animato dall'ambizione di intraprendere la carriera accademica, non adatti — almeno in parte — il proprio percorso di ricerca alle logiche valutative che presidiano il sistema di reclutamento. In questa prospettiva, i rigidi vincoli imposti agli atenei nella fase di reclutamento e i limiti alla discrezionalità delle commissioni finiscono per indurre i giovani ricercatori a privilegiare un approccio “generalista” alla ricerca, a scapito di percorsi di specializzazione più marcati, che rischierebbero, come si è potuto notare, di non trovare adeguata valorizzazione nelle procedure concorsuali. Parimenti, l'impianto della legge Gelmini tende a disincentivare gli studiosi dall'intraprendere percorsi “interdisciplinari”, atteso che la stretta compartimentazione in settori scientifici osteggia lo sviluppo di filoni di ricerca trasversali, capaci di integrare prospettive afferenti a diversi ambiti del sapere⁴⁷. Un simile modello, caratterizzato da un'eccessiva compartimentazione e da una scarsa attenzione alla valorizzazione delle specializzazioni, risulta dunque limitativo per la ricerca scientifica, la quale, come noto, si sviluppa attraverso un processo dinamico e dialettico tra specializzazione e interdisciplinarietà, due poli lungo i quali si articola ed evolve la produzione e la trasmissione del sapere⁴⁸. Limitare, o anche solo osteggiare, queste due direttrici di sviluppo, come avviene nell'attuale disciplina di reclutamento, potrebbe incidere negativamente tanto sulla qualità della ricerca quanto sulla qualità della didattica all'interno degli atenei italiani.

4. Un possibile punto di equilibrio tra il principio di imparzialità e il principio di efficienza nelle procedure di reclutamento

Un possibile punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di imparzialità, trasparenza e valorizzazione del merito, da una parte⁴⁹, e maggiore aderenza della procedura di reclutamento ai fabbisogni specifici degli atenei, dall'altra, può essere rinvenuto nell'elaborazione giurisprudenziale maturata in diversi ordinamenti europei, segnatamente in quello spagnolo e francese.

⁴⁷ G. RIVELLI, *Il reclutamento dei professori universitari e la codifica dei saperi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3, 2023, pp. 389 ss.

⁴⁸ G. ABRAMO, C. A. D'ANGELO, F. DI COSTA, *Diversification versus specialization in scientific research: Which strategy pays off?*, in *Technovation*, nn. 83 - 84, 2019, pp. 51-57; M. BONAVENTURA, V. LATORA, V. NICOSIA, P. PANZAR, *The advantages of interdisciplinarity in modern science*, in *Physics and Society*, 2017.

⁴⁹ Sui principi che devono informare le procedure concorsuali, T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. I bis, 21 dicembre 2020, n. 13834.

A fronte di fattispecie analoghe a quelle esaminate dalla giurisprudenza italiana, alcune corti spagnole hanno riconosciuto alle università la possibilità di individuare e valorizzare specifici profili scientifici in sede di valutazione, grazie anche ad una normativa di settore particolarmente permissiva e hanno previsto un onere motivazionale rafforzato in capo alle università volto a garantire l'imparzialità e la trasparenza della procedura di reclutamento.

In particolare, secondo il giudice spagnolo, l'università godrebbe di un vero e proprio "*diritto-dovere*" di determinare, quando necessario, il profilo della posizione da reclutare, al fine di garantire che il candidato selezionato soddisfi adeguatamente le specifiche esigenze didattiche e di ricerca dell'istituzione universitaria⁵⁰. Più precisamente, secondo il Tribunale dell'Andalusia, la definizione del profilo scientifico e professionale nel bando di concorso costituisce un passaggio imprescindibile per garantire elevati *standard* di qualità nella ricerca e nella didattica universitaria, ma anche per assicurare una corretta applicazione del principio autonomistico delle università.

Purtuttavia, secondo i giudici spagnoli, al fine di garantire l'imparzialità della procedura e di consentire un efficace controllo giurisdizionale sugli atti concorsuali, la scelta di "profilare" la posizione messa a bando da parte dell'Ateneo, seppur legittima, necessita di essere sorretta da una motivazione puntuale e rigorosa che scongiuri scelte volte a privilegiare in modo arbitrario candidati interni a discapito del merito accademico⁵¹.

Una siffatta soluzione mediana potrebbe costituire un utile punto di partenza anche all'interno dell'ordinamento italiano, in un'ottica riformatrice, al fine di superare le criticità connesse all'art. 18 della legge n. 240 del 2010. Ad oggi, infatti, il giudizio espresso dalle commissioni giudicatrici nelle procedure di concorso non necessita di una motivazione estesa, ma si concretizza prevalentemente nell'attribuzione di un punteggio numerico, il quale assolve la funzione di motivazione sintetica del provvedimento⁵².

Un simile intervento, tra l'altro, rafforzerebbe anche il ruolo di garanzia assunto dalla motivazione negli atti del concorso⁵³, in linea con quanto autorevolmente ribadito dalla dottrina⁵⁴ secondo cui la motivazione non rappresenta un mero giustificativo del potere, ma ne è essa stessa la parte visibile e

⁵⁰ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso, 19 giugno 2019 (ricorso n. 646/2017).

⁵¹ Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso, 6 febbraio 2014 (ricorso n. 281/2013).

⁵² C. Cost., 8 giugno 2011, n. 175.

⁵³ Cons. Stato, Sez. V, 30 settembre 2024, n. 7856 «*La motivazione del provvedimento amministrativo rappresenta il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3, L. N. 241 del 1990), per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21 octies, comma 2, della L. N. 241 del 1990, il provvedimento affetto da cosiddetti vizi non invalidanti, non potendo perciò il suo difetto o la sua inadeguatezza essere in alcun modo assimilati alla mera violazione di norme procedurali o ai vizi di forma*».

⁵⁴ M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/1990, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 2, 2010, p. 468; V.G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, vol. I, MONDUZZI, Milano, 2005, pp. 531 ss; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 276 ss.

manifesta. La motivazione dell'atto amministrativo, infatti, permette di rendere conoscibili le circostanze di fatto e le ragioni di diritto su cui si fonda la determinazione dell'Amministrazione con l'evidente funzione di consentire la ricostruzione dell'iter logico giuridico posto alla base del provvedimento; esigenza che si rende ancora più pregnante nei casi in cui il potere amministrativo incida negativamente sulla posizione giuridica soggettiva dei terzi interessati⁵⁵.

La Spagna, d'altronde, non è l'unico ordinamento ad avere adottato una simile soluzione per contemperare le esigenze di funzionalità della procedura di reclutamento, da una parte, e di imparzialità, dall'altra, ma anche l'ordinamento francese ha previsto una soluzione analoga a quella prospettata dal giudice iberico prevedendo un onere di motivazione molto rigido a carico delle commissioni giudicatrici nei casi in cui si intenda attribuire rilievo, in sede di valutazione, a specifici profili scientifici.

Una recente pronuncia del Conseil d'Etat⁵⁶ ha chiarito che nel caso in cui il profilo di un candidato venisse ritenuto inidoneo rispetto alle attività che sarà tenuto a svolgere, l'amministrazione universitaria sarebbe comunque tenuta a fornire all'uopo una motivazione puntuale che giustifichi l'adeguatezza del rigetto della candidatura, non potendosi avvalere di formule motivazionali sintetiche che non permettano di comprendere appieno le ragioni sottese alla determinazione assunta.

A parere di chi scrive, tuttavia, una siffatta soluzione appare necessaria ma non sufficiente a garantire un adeguato contrappeso alla riespansione del potere discrezionale delle commissioni, in un ordinamento che ha sperimentato precedentemente forme di "localismi", che ha dato origine alle rigidità dell'attuale sistema di reclutamento universitario.

Con ciò, oltre all'introduzione di un obbligo di motivazione "rafforzata" si potrebbe auspicare un intervento correttivo sulla disciplina della composizione delle commissioni giudicatrici, finalizzato a limitare, se non anche escludere del tutto, la partecipazione di membri appartenenti all'ateneo precedente e, al contempo, a incentivare la presenza di componenti esterni⁵⁷. La prospettiva di un simile intervento, con la previsione di un meccanismo di sorteggio su base nazionale dei commissari, costituirebbe un

⁵⁵ *Ex multis*, T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. III *ter*, 7 ottobre 2024, n. 17206; T.A.R. per la Sicilia, Catania, Sez. V, 29 luglio 2024, n. 2727; T.A.R. per il Lazio, Roma, Sez. III *bis*, 1° gennaio 2023, n. 18032; T.A.R. per la Toscana, Firenze, Sez. IV, 14 novembre 2023, n. 1038; T.A.R. per il Molise, Campobasso, Sez. I, 23 gennaio 2023, n. 28; Cons. Stato, Sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1825; T.A.R. per la Sicilia, Catania, Sez. IV, 28 agosto 2020, n. 2100; Cons. Stato, Sez. III, 7 aprile 2014, n. 1629; Cons. Stato, Sez. VI, 22 settembre 2014, n. 4770; Cons. Stato, Sez. III, 30 aprile 2014, n. 2247; Cons. Stato, Sez. V, 27 marzo 2013, n. 1808.

⁵⁶ Conseil d'Etat, 4eme – 1ere chambres reunies, sent. 27 gennaio 2020, n. 45314 «*Il ressort des pièces des dossiers que, pour motiver sa décision du 9 mai 2017 défavorable à l'audition de Mme D..., le comité de sélection de l'université de Picardie Jules Verne s'est fondé, non pas sur les mérites scientifiques de la candidate mais sur l'adéquation de la candidature de l'intéressée au profil du poste, en se bornant à mentionner: "Peu d'adéquation aux profils d'enseignement et de recherche", sans indiquer, même sommairement, les raisons pour lesquelles il estimait que la candidature de l'intéressée correspondait peu à ce profil. Par suite, Mme D... Est fondée à soutenir que cette décision est insuffisamment motivée et à en demander l'annulation*».

⁵⁷ Su quest'ultimo punto, G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4, 2020.

presidio efficace per prevenire a priori il rischio che la prossimità tra candidati e membri della commissione — spesso legati da rapporti di collaborazione o amicizia — possa, anche solo potenzialmente, incidere sulla genuinità del giudizio⁵⁸.

D'altronde, come ribadito dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 333 del 1993 il principio di imparzialità consacrato all'art. 97 della Costituzione, al quale devono informarsi l'organizzazione dei pubblici uffici e le procedure di reclutamento, impone, sotto il profilo negativo, che «*l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa a orientamenti politici o a particolari condizioni personali e sociali*»; sotto quello "positivo", invece, consente «*l'adozione di un metodo, di cautele e di regole attinenti alla formazione delle commissioni giudicatrici tali da assicurare il perseguimento del solo interesse connesso alla scelta delle persone più meritevoli e più idonee all'esercizio della funzione pubblica considerata*».

Non deve sorprendere, infatti, che già diversi atenei italiani, nel silenzio dell'art. 18 della legge n. 240 del 2010 — che né impone né vieta la possibilità di limitare la presenza di commissari interni — abbiano autonomamente introdotto restrizioni alla partecipazione, nelle commissioni di valutazione, di docenti in servizio presso l'ateneo che bandisce la procedura concorsuale⁵⁹.

Tra i numerosi esempi virtuosi, si rappresenta quello dell'università degli Studi di Napoli Federico II in cui si è previsto nel regolamento di ateneo, relativo alla chiamata dei professori associati e ordinari, che tutti i membri della commissione giudicatrice debbano essere scelti tra docenti esterni all'Università⁶⁰.

Se la presenza di commissari esterni permetterebbe di scongiurare il rischio di intollerabili "localismi"⁶¹, tuttavia, il superamento del limite dell'art. 18 e la riespansione del margine di discrezionalità in capo agli atenei, impongono parimenti criteri e modalità di valutazione più puntuali e rigorose da parte delle commissioni. Infatti, all'aumento del potere discrezionale riconosciuto agli atenei nel definire i profili da reclutare, deve corrispondere necessariamente un maggiore rigore nella valutazione dell'attitudine scientifica e della capacità didattica dei candidati. D'altronde, come scriveva autorevolmente Santi Romano, gli enti non possiedono qualità innate, ma le acquisiscono in ragione del patrimonio di competenze di coloro che appartengono a quella amministrazione. Infatti, le capacità del singolo dopo

⁵⁸ V. LUCIANI, *Il reclutamento del personale e l'accesso dei cittadini degli stati membri dell'unione europea*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2004, pp. 499-517.

⁵⁹ Art. 8, Regolamento per la chiamata di professori e per il reclutamento di ricercatori a tempo determinato, Università degli Studi di Roma La Sapienza, 2023; Art. 23, comma 3 Regolamento per il reclutamento e la progressione di carriera di professori e di ricercatori e per il conferimento degli assegni di ricerca di cui all'art. 22, l. 240/2010, Università degli studi di Trento, 2018.

⁶⁰ Art. 7, co. 2, Regolamento per la disciplina della chiamata di professori di prima e seconda fascia «*la commissione è composta da tre professori in servizio presso Atenei distinti, scelti: - nel caso di procedure di chiamata di professori di prima fascia, tra i professori di prima fascia del settore concorsuale oggetto della procedura o, in mancanza, del macrosettore, o appartenenti a un ruolo equivalente; - nel caso di procedure di chiamata di professori di seconda fascia, tra almeno due professori di prima fascia ed, eventualmente, uno di seconda fascia del settore concorsuale oggetto della procedura o, in mancanza, del macro settore, o appartenenti a un ruolo equivalente*».

⁶¹ A. SANDULLI, *Autonomia "negata" e autonomia "abusata" nelle università*, in *Munus*, n. 3 2017, pp. 5 – 14.

essere stato incardinato nell'amministrazione «vengono a costituire qualità anche di quest'ultimo, conferendogli una capacità che per gli individui è, prima che giuridica, naturale, mentre per l'ente è meramente giuridica»⁶². Ne consegue che, maggiore sarà il rigore delle procedure selettive e, di conseguenza, il livello scientifico dei docenti reclutati, più alta sarà la qualità della ricerca e della didattica che l'ateneo è capace di offrire.

In un'ottica di riforma, dunque, è possibile prospettare un modello di reclutamento che affianchi alla valutazione dei titoli e della produzione scientifica anche lo svolgimento di prove selettive, calibrate in funzione del profilo e delle specifiche responsabilità del ruolo accademico oggetto della selezione. La necessità di rafforzare il momento valutativo risulta particolarmente evidente se si considera che nella fase iniziale del percorso accademico, i giovani studiosi non dispongono di un numero elevato di pubblicazioni scientifiche o di esperienze didattiche, che risultano, quindi, spesso insufficienti a fornire alle commissioni una solida base sulla quale fondare il giudizio.

La sola valutazione della pregressa attività svolta, cristallizzata nel *curriculum* non è sempre sufficiente a rappresentare le effettive e concrete capacità del candidato, atteso che l'insegnamento accademico è caratterizzato da un alto grado di specialità e complessità rispetto ad altri ruoli del pubblico impiego. Per cui, appare necessario che l'individuazione dei candidati migliori debba trovare il proprio fondamento tanto in giudizi di comparazione dei titoli quanto all'esito di prove d'esame, onde garantire che i posti a concorso siano ricoperti dai candidati che hanno dimostrato, in modo concreto e attuale, di avere una preparazione che sia quella più idonea a soddisfare le esigenze dell'Ateneo.

In particolare, nell'ipotesi del reclutamento dei ricercatori a tempo determinato, si potrebbe prevedere, con un apparente ritorno alle procedure di selezione del passato, una prova scritta relativa a una disciplina appartenente al raggruppamento connesso al settore scientifico-disciplinare oggetto del bando, oltre che una valutazione del *curriculum* scientifico e professionale. La previsione di una prova scritta permetterebbe di misurare mediante parametri certi l'attitudine alla ricerca dei candidati, sia sotto il profilo della conoscenza della materia oggetto della prova, sia sotto il profilo della capacità di analisi critica e di stesura di un elaborato scientifico originale.

Diversamente, per l'accesso al ruolo di professore di seconda fascia, che è chiamato a svolgere istituzionalmente ai sensi del d.p.r. n. 382 del 1980 non solo attività di ricerca⁶³, ma anche di didattica

⁶² S. ROMANO, *Organi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 155; L. CAPALDO, A. DAPAS, M. SANTINI, L. VIOLA, *i professori universitari*, in F. CARINCI, V. TENORE, A. DAPAS, L. VIOLA (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2010.

⁶³ Più precisamente, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, i compiti istituzionali dei ricercatori universitari consistono nello «sviluppo della ricerca scientifica universitaria e assolvono a compiti didattici integrativi dei corsi di insegnamento ufficiali. Tra tali compiti sono comprese le esercitazioni, la collaborazione con gli studenti nelle ricerche attinenti alle tesi di laurea e la partecipazione alla sperimentazione di nuove modalità di insegnamento ed alle connesse attività tutoriali»; ai sensi dell'art. 1 D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 i compiti istituzionali dei professori di ruolo consistono «in compiti didattici nei corsi di laurea, nei corsi di diploma, nelle scuole speciali e nelle scuole di specializzazione e di perfezionamento».

frontale, si ravvede la necessità di una valutazione differente volta a vagliare con estremo rigore le capacità del candidato non solo di produzione, ma anche e soprattutto di trasmissione del sapere. Una siffatta necessità non può che passare per il guado necessario di una prova didattica.

Gli effetti virtuosi di un simile modello, d'altronde, sono confermati anche dalla qualità della ricerca e della docenza di numerosi professori che sono stati chiamati nel corso degli anni Ottanta e Novanta con procedure concorsuali basate su titoli ed esami ai sensi del d.p.r. n. 382 del 1980. Emblematici in tal senso sono la figura della giurista Maria Alessandra Sandulli, oggi giudice della Corte costituzionale, o del filologo e latinista Ivano Dionigi, oggi professore emerito dell'Università di Bologna nonché punto di riferimento a livello europeo per gli studi sulla letteratura latina, o del fisico teorico Giorgio Parisi, già premio Nobel per la Fisica nel 2021. Questi profili rappresentano solo alcuni esempi di una nutrita schiera di professori, la cui carriera rappresenta una vivida testimonianza dell'efficacia di siffatti meccanismi concorsuali che sono capaci non solo di selezionare, ma ancor prima di attrarre, profili scientifici d'eccellenza nei rispettivi campi del sapere.

Ciò detto, il tipo di prova che si immagina, sulla falsariga delle procedure di concorso disciplinate dal d.p.r. n. 382 del 1980, sarebbe costituito da una simulazione di una *lectio magistralis*. Una simile modalità permetterebbe, infatti, al candidato di dimostrare la padronanza della materia oggetto della prova individuata nell'ambito del settore scientifico disciplinare di riferimento, nonché di dimostrare di possedere le capacità didattiche e metodologiche necessarie per l'insegnamento universitario. Pur presentando alcune analogie con il modello di reclutamento vigente nel 1980, tuttavia, non si possono sottacere le evidenti differenze tra un siffatto meccanismo di selezione e quello disciplinato dal d.p.r. n. 382 del 1980. Infatti, se da un lato il sistema di reclutamento prospettato si fonda anch'esso su una valutazione per titoli e prove d'esame, dall'altro, al contrario del modello previgente, riconoscerebbe ampi margini di autonomia regolamentare e gestionale alle università alle quali resterebbe comunque demandata a livello locale la procedura di selezione⁶⁴.

In questa direzione, seppur con timidezza, si è recentemente mosso anche il legislatore italiano. Con la legge 29 giugno 2022, n. 79, di conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, è stato introdotto, infatti, il comma 5-bis dell'art. 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, che previsto l'obbligo di svolgimento di una prova didattica – che in precedenza poteva comunque essere prevista dalle singole procedure – per l'accesso al ruolo di professore associato, benché solo per le procedure di chiamata riservate ai ricercatori già in servizio⁶⁵. Tale disposizione, pur limitata alle sole procedure di cui all'art. 24,

⁶⁴ Per le differenze tra il sistema di reclutamento prospettato e il modello tracciato dal D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, si veda L. CAPALDO, A. DAPAS, M. SANTINI, L. VIOLA, *i professori universitari*, in F. CARINCI, V. TENORE, A. DAPAS, L. VIOLA (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2010.

⁶⁵ Art. 24, comma 5-bis della legge 30 dicembre 2010 n. 240 «La valutazione di cui al comma 5 prevede, in ogni caso, lo svolgimento di una prova didattica nell'ambito del gruppo scientifico-disciplinare di riferimento».

costituisce comunque un passaggio rilevante nel processo di riforma avviato dal legislatore italiano, il quale, da un lato, ha riconosciuto la necessità di potenziare la fase valutativa mediante la reintroduzione di prove selettive e, dall'altro, ha riaffermato la centralità della didattica quale componente essenziale e non trascurabile per valutare il merito accademico, in particolare, di chi ambisce a ricoprire il prestigioso ruolo di professore universitario.

5. Brevi considerazioni conclusive

Con l'inizio del primo quarto di secolo, il dibattito politico sul ruolo della formazione e della ricerca universitaria in Italia, nonché sulla necessità di revisione del sistema di reclutamento del personale accademico, sembrava aver ripreso slancio, dopo un lungo periodo di stasi legislativa, a seguito della presentazione al Senato, del disegno di legge n. 1240 della XIX legislatura, con il quale il governo ha proposto una serie di emendamenti alla legge del 30 dicembre 2010, n. 240. Tuttavia, le aspettative inizialmente riposte dalla comunità accademica in un intervento riformatore di ampio respiro sono state da subito disattese dal contenuto meramente emendativo del testo di legge che si limita ad intervenire solo sulla fase del c.d. *pre ruolo* universitario sulla quale era già intervenuto il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36⁶⁶. Il disegno di legge, all'esame della settima Commissione permanente del Senato (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica), lungi dal rappresentare il viatico per una riforma di sistema, in realtà rappresenta l'ennesimo intervento di parziale revisione della disciplina del reclutamento universitario.

Un simile approccio da parte del legislatore, d'altronde, non deve sorprendere, dal momento che negli ultimi quindici anni, nonostante le numerose critiche sollevate dalla dottrina in merito all'impianto normativo introdotto dalla riforma del 2010⁶⁷, il decisore politico non ha mai realmente sottoposto al Parlamento proposte di legge volte a riformare in modo organico la disciplina sul reclutamento universitario.

Il legislatore ha preferito dedicarsi, in questi anni, ad interventi privi di una reale visione riformatrice, se si considera il succedersi di misure come il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, che si è limitato a modificare la disciplina relativa al sistema di valutazione ANVUR, il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, che è intervenuto sulla

⁶⁶ A. BELLAVISTA, *La riforma del pre-ruolo universitario*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, Vol. 25, n. 1, 2023, pp. 133-140.

⁶⁷ A. Sandulli, *l'immoto perpetuo: patologie del reclutamento locale dei docenti universitari*, in *Munus*, n. 3, 2016; A. Sandulli, M. Cocchi, *Istruzione. Riforma universitaria*, in (voce) *Enciclopedia Treccani*, 2012; A. BELLAVISTA, *Reclutamento universitario e dintorni: tempi difficili, scelte tragiche, incubi giuridici*, in *Munus*, n. 3, 2016; B. GAGLIARDI, *Il principio di "massima concorsualità" nel reclutamento dei professori universitari*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2023; C. BARBATI, *Le autonomie universitarie nel caleidoscopio: il reclutamento accademico*, in *Munus*, n. 3, 2016; C. Murena, *La pubblicità dei bandi di concorso per il reclutamento del personale nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, n. 4, 2024; F. DE LEONARDIS, *Gli orientamenti giurisprudenziali in materia di abilitazione scientifica nazionale*, in *Munus*, n. 3, 2016; G. RIVELLI, *Il reclutamento dei professori universitari e la codifica dei saperi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3, 2023.

disciplina relativa alla gestione economica degli atenei al fine di razionalizzare la spesa, la legge 27 dicembre 2013, n. 147, che ha, invece, innovato la disciplina relativa al trasferimento di professori e ricercatori, nonché il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 che è intervenuto sulla disciplina dell'abilitazione scientifica nazionale. Da ultimo, si rammenta anche il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (decreto PNRR 2) con il quale il governo Draghi, ha introdotto la figura unica del "Ricercatore a tempo determinato", sostituendo le due tipologie precedenti (di tipo a e di tipo b) di cui all'art. 24, comma 3; in attuazione della Missione 4, Componente 2, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), inoltre, il decreto PNRR 2 ha riformulato anche l'art. 22 della legge 240 del 2010, abolendo l'istituto dell'assegno di ricerca a favore di un nuovo strumento contrattuale denominato icasticamente "*contratto di ricerca*"⁶⁸.

Il disegno di legge n. 1240, dunque, pur presentandosi come un'importante cesura rispetto alla normativa precedente, dimostra poi in realtà di soffermarsi sui soli elementi relativi a una fase specifica del reclutamento, senza intervenire sulle procedure di selezione del personale docente di ruolo. Si veda ad esempio, l'articolo 1, comma 1, del disegno di legge, il quale prevede l'introduzione di tre nuovi articoli alla legge 240 del 2010, in particolare l'art. 22-*bis* sui c.d. "*contratti post doc*", l'art. 22-*ter* sulle "*borse di assistenti all'attività di ricerca*" e l'22-*quater* sui "*contratti di professore aggiunto*".

Il nuovo articolo 22-*bis* prevede al comma 1 che le università, le istituzioni AFAM, nonché le istituzioni il cui diploma di perfezionamento scientifico è stato riconosciuto equipollente al titolo di dottore di ricerca possano stipulare contratti a tempo determinato per l'esclusivo svolgimento dei progetti di ricerca, superando definitivamente la formula dell'assegno; un intervento che, tuttavia, rischia di portare a una contrazione del numero di posizioni bandite, a causa di un maggiore onere a carico dell'Accademia.

Dal tenore del disegno di legge emerge, dunque, l'assenza di un intento riformatore di ampio respiro da parte dell'attuale decisore politico, stante il mancato intervento su temi di cruciale rilevanza per la disciplina sul reclutamento accademico, quali le procedure di selezione di cui all'art. 18 della legge 240/2010, la composizione e il ruolo delle commissioni di valutazione, la necessità di procedure di valutazione più rigorose; tutti temi, che pur rivestendo una rilevanza fondamentale per il sistema di accesso e la progressione della carriera accademica sono rimasti del tutto inevasi dalla recente proposta di legge e, più in generale, dal recente dibattito politico.

Ciononostante, la recente apertura al dialogo del Ministro con le università e le parti sociali, potrebbe tracciare la via per una riforma nuova e diversa rispetto a quella prospettata fino ad ora e presentata al Senato, con l'accoglimento delle diverse istanze provenienti dal mondo accademico: prima tra tutte il superamento dell'attuale formulazione dell'art. 18, che permetterebbe agli atenei di individuare i profili

⁶⁸ G. VESPERINI, *Università e PNRR*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 2, 2023; B. LUCA *la nuova disciplina sui ricercatori universitari e i raggruppamenti scientifico disciplinari*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 40 – 49.

specifici da reclutare in un'ottica di maggiore funzionalità della procedura e in linea con l'orientamento del nostro ordinamento a valorizzare la programmazione dei fabbisogni⁶⁹. Tale intento riformatore si colloca dunque nel solco di un cambiamento strutturale capace di accogliere le diverse istanze provenienti dal mondo accademico e di assicurare un maggiore dinamismo al sistema, in virtù del principio di funzionalità.

Tuttavia, la ridefinizione, o, per meglio dire, la riespansione, dei confini della discrezionalità amministrativa delle università, quale capacità dell'ente di individuare il profilo scientifico da reclutare, dovrebbe, per questo, essere un punto nevralgico e centrale della prossima riforma sulle procedure di accesso e progressione del personale docente.

Parimenti, una simile "rivoluzione" nell'architettura del sistema di selezione richiederà necessariamente l'introduzione di solidi contrappesi, capaci di preservare l'integrità e l'imparzialità del sistema.

Alcune di queste soluzioni mediane per bilanciare le contrapposte esigenze di funzionalità e imparzialità della procedura si possono rinvenire negli ordinamenti d'oltralpe, specificamente quello spagnolo e quello francese, che hanno tradotto queste esigenze in un obbligo rafforzato di motivazione⁷⁰. Un'ulteriore garanzia di imparzialità potrebbe essere data dalla revisione delle norme relative alla composizione delle commissioni giudicatrici, introducendo un obbligo da parte degli atenei di comporre le commissioni con una maggioranza di membri esterni; sulla stessa linea si colloca anche la previsione di prove di selezione con l'obiettivo di garantire maggior rigore nella valutazione del candidato: quest'ultimo strumento consentirebbe, infatti, l'individuazione puntuale, da parte dell'ateneo, di soggetti dotati di capacità scientifiche e didattiche adeguate per ricoprire incarichi specifici.

Tale prospettiva sembra essere ancora lontana, ma appare comunque chiaro che una revisione organica del sistema di reclutamento introdotto dalla legge n. 240 del 2010 rappresenti un passaggio cruciale per permettere alle università italiane di affrontare in modo efficace le sfide del prossimo futuro. Il decisore politico, in tal senso, dovrà confrontarsi con l'ostacolo costituito dal limite previsto dall'art. 18, il cui superamento appare fondamentale per garantire una maggiore continuità tra la fase di programmazione dei fabbisogni e quella di reclutamento vero e proprio. Solo attraverso una revisione mirata e un coordinamento efficace di questi due momenti sarà possibile costruire un sistema di reclutamento più

⁶⁹ Sul tema della programmazione dei fabbisogni, M. D'ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 1, 2020, pp. 75 – 96; R. MAZZARO, C. SILVESTRO, *Fabbisogni e concorsi pubblici nella riforma Madia*, in *Foro Amministrativo*, n. 1, 2018, pp. 141 – 161.

⁷⁰ Conseil d'État, 4ème et 5ème sous-sections réunies, 14 ottobre 2011, n. 333712 «[...] le comité de sélection de l'université Rennes 2 Haute-Bretagne s'est borné à indiquer que l'intéressé " ne correspond pas au profil du poste " ouvert, sans préciser les raisons pour lesquelles il estimait qu'en l'espèce M. A ne correspondait pas à ce profil; que, par suite, ce dernier est fondé à soutenir que la délibération du 19 mai 2009 du comité de sélection de l'université Rennes 2 Haute-Bretagne est insuffisamment motivée et, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, à en demander l'annulation».



flessibile, trasparente ed efficiente, capace di rispondere alle reali esigenze dell'organizzazione e di valorizzare adeguatamente il merito accademico e le competenze specifiche di chi intende intraprendere la via della carriera universitaria.

Una riforma con una simile ambizione dovrebbe, inoltre, mirare anche a coordinare le disposizioni relative allo *status* giuridico dei ricercatori e dei professori universitari – rimaste invariate dal 1980⁷¹ – con le disposizioni relative al reclutamento. Non è pensabile, d'altronde, che la disciplina sul reclutamento e quella sullo *status giuridico* si muovano su “binari” differenti, quando, come è noto, l'una rappresenta la parte complementare dell'altra. Parafrasando le parole di Mario Nigro, infatti, organizzazione e funzione costituiscono due facce di una stessa moneta, ovvero sia due profili inscindibili di un medesimo sistema istituzionale e regolativo, orientato alla realizzazione di determinati fini istituzionali, che nel caso dell'università sono rappresentati dalla ricerca, dalla didattica e anche dal trasferimento “produttivo” della conoscenza (terza missione).

Per cui, se davvero l'ambizione dell'odierno legislatore – come sembrerebbe trasparire dal recente disegno di legge sul reclutamento approvato in Consiglio dei ministri il 19 maggio scorso – è quella di riformare il sistema di accesso e di progressione nella carriera accademica, allora tale ambizione non può prescindere da una revisione di sistema che coinvolga tanto la disciplina relativa allo *status* giuridico del personale docente, oggi del tutto disancorata dalle logiche che regolano il reclutamento⁷² quanto quella relativa alla procedure di selezione.

⁷¹ L. CAPALDO, A. DAPAS, M. SANTINI, L. VIOLA, *I professori universitari...*, cit., pp. 129 ss.

⁷² M. NIGRO, *Studi sulla funzione...*, cit., p. 123. Si veda anche M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, n. 1, 1957.