

CONFERENZA DELLE ASSOCIAZIONI SCIENTIFICHE DI AREA GIURIDICA (CASAG)

DOCUMENTO DELLA CASAG SULLA RIFORMA DELL’A.S.N.

La Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica (CASAG) deve constatare con delusione che quasi tutte le proposte avanzate unitamente alle rappresentanze delle altre associazioni delle aree scientifiche umanistico- sociali (documento del 4 luglio 2014, che si allega) sono state disattese dagli autori della normativa di riforma dell’ASN. Le sole accolte riguardano il superamento dell’obbligatorietà del commissario straniero nelle commissioni giudicatrici e l’introduzione di correttivi rivolti ad assicurare sempre la presenza nelle commissioni di concorso della voce di tutti i SSD coinvolti, o mediante la partecipazione alla commissione, o mediante l’obbligatorietà del parere degli esperti esterni.

In conseguenza di ciò, nella normativa permangono aspetti fortemente discutibili, taluni dei quali, peraltro, dettati a livello legislativo (e, quindi, non modificabili in via regolamentare).

In questa sede non si farà riferimento a tali profili, per i quali si rinvia al cit. documento del 4 luglio, ma ci si soffermerà su alcuni aspetti della nuova disciplina regolamentare, i quali destano serissime preoccupazioni, esponendo l’intera riforma al rischio di burocratizzare e dequalificare uno dei momenti più delicati dello sviluppo dell’accademia: quello della abilitazione dei nuovi professori.

Vincolatività dei valori-soglia

Estremamente discutibile appare, anzitutto, la pretesa che il rispetto dei valori-soglia (che sostituiscono le vecchie mediane) sia “condizione imprescindibile per conseguire una valutazione positiva dell’impatto della produzione scientifica e, dunque, l’abilitazione scientifica nazionale” (*Relazione illustrativa* dello schema di dMIUR sui criteri e parametri, p. 2).

Tale vincolo comporta che, in sede di effettuazione di valutazioni squisitamente scientifiche, quali quelle rivolte a misurare il grado di maturità scientifica dei candidati (art. 3, comma 2, bozza dMIUR sui criteri e parametri), commissioni composte da scienziati specialisti nei singoli settori siano tenute al meccanico rispetto di parametri elaborati da un organo amministrativo, sia pure su impulso di un organo tecnico (nel quale, peraltro, possono mancare – come accade oggi per l’area giuridica – competenze specifiche) e con l’intervento meramente consultivo del CUN (art. 4, comma 2, bozza dPR sulle procedure). Tale vincolo non è soltanto manifestamente irrazionale, ma si pone altresì in tensione con il principio del buon andamento dell’amministrazione (art. 97, comma 1, Cost.). Il quale, da un lato – come chiarisce la Corte costituzionale – esige che i membri di commissioni chiamate ad effettuare valutazioni scientifiche dispongano di competenze scientifiche adeguate, d’altro lato, non può logicamente consentire che, nell’effettuazione di un giudizio scientifico, commissioni con questa qualificazione possano essere vincolate al rispetto di estrinseci indicatori fissati da un organo amministrativo.

Preferibile sarebbe, quindi, o eliminare il riferimento alle soglie minime, oppure attribuire a queste carattere semplicemente orientativo, tale, quindi, da non impedire alla commissione di riconoscere l’abilitazione ad autori di contributi la cui eccellenza compensi lo scostamento quantitativo da valori-soglia che presentano margini incontestabili di opinabilità. Non deve, infatti, dimenticarsi che scritti (soprattutto monografici) particolarmente elaborati possono richiedere tempi di maturazione molto lunghi, proporzionali alla loro carica innovativa. Del resto, di ciò si mostrava consapevole la disciplina che quella in esame intende sostituire. L’art. 6 comma 5 del dm n. 76/2012 prevede, infatti, quanto segue: “Qualora la commissione intenda discostarsi dai suddetti principi è tenuta a darne motivazione preventivamente, con le modalità di cui all’articolo 3, comma 3, e nel giudizio finale”. La ragione di questa scelta è evidente: in una valutazione *scientifica*, il giudizio *scientifico* di commissioni *scientifiche* deve mantenere la sua necessaria centralità; una centralità, che verrebbe compromessa, ove si pretendesse di vincolarlo rigidamente al rispetto di paletti estrinseci. Questa esigenza è sottolineata dalla circolare esplicativa della normativa

attualmente vigente, a firma del Ministro Profumo: “le commissioni giudicatrici – vi si legge – sono [...] chiamate ad esercitare il loro autorevole ruolo con la massima autonomia e responsabilità scientifica in un quadro di assoluta trasparenza” (Nota circolare dell’11.1.2013, p. 4)..

Le riserve in ordine a valori-soglia costruiti come *condicio sine qua non*, inoltre, risultano rafforzate dalla considerazione degli indicatori sulla cui base le soglie medesime sono costruite.

Tali soglie si riferiscono, distintamente, alle pubblicazioni ed agli altri titoli rilevanti (art. 4 bozza dm su criteri e parametri, art. 4, comma 2, bozza dPR sulle procedure).

Pubblicazioni

Quanto alle pubblicazioni, per i settori non bibliometrici (che sono quelli ai quali specificamente si riferisce il presente documento), il provvedimento sui criteri e parametri prevede, all’allegato D, la fissazione di un numero minimo di pubblicazioni nell’ultimo decennio, con riferimento a due tipologie:

- a) articoli su riviste appartenenti alla fascia A;
- b) libri dotati di ISBN (o ISMN).

Le riserve su tale previsione sono molteplici. Le si elenca schematicamente:

- 1) essa non considera generi letterari particolarmente rilevanti (e molto significativi nella produzione degli studiosi delle aree umanistiche e sociali), come le voci d’enciclopedia (alcune delle quali hanno storicamente segnato altrettanti punti di svolta nel progresso scientifico delle rispettive discipline) e i contributi in opere collettanee, in queste comprendendo anche i Commentari (genere letterario specifico della produzione in area giuridica);
- 2) essa attribuisce un valore costitutivo all’inclusione delle Riviste nella fascia A, ignorando le motivatissime critiche in ordine a questo *ranking*, il quale, non solo, promuove il conformismo scientifico ed il dominio del mercato scientifico da parte di alcuni gruppi, ma penalizza il pluralismo e presenta un grado di attendibilità molto relativo (come confermano le non poche pronunzie giurisdizionali che hanno bocciato l’esclusione di periodici scientifici dalla fascia A, condannando l’ANVUR alle spese processuali);
 - a. in relazione al punto precedente, va, inoltre, tenuta presente la discutibilissima previsione in forza della quale il *ranking* o la revisione dello stesso vengono legati anche ai risultati conseguiti nella VQR dagli articoli pubblicati in rivista (art. 8, lett. d, del regolamento ANVUR recante criteri di classificazione delle riviste ai fini dell’ASN), la quale non tiene conto del fatto che il campione di articoli sottoposti alla VQR non è significativo del valore della rivista, dipendendo da contingenti opzioni degli autori, i quali possono scegliere – ad esempio – di non essere valutati su un articolo anche ottimo, ma su una monografia;
 - b. deve, inoltre, considerarsi che, per stessa ammissione dell’ANVUR (art. 3 regolamento ANVUR cit.), l’elenco delle riviste di fascia A non comprende “alcune delle migliori riviste internazionali”; può, quindi, accadere che articoli pubblicati in queste non consentano di superare la soglia numerica prevista (almeno, fino a quando l’ANVUR non attivi la procedura d’ufficio ai sensi della disposizione appena citata); il che è evidentemente assurdo;
 - c. non può, infine, non rilevarsi l’opinabilità, almeno per alcune delle aree umanistiche e sociali, di taluni dei parametri la cui utilizzazione è prevista per il riconoscimento della scientificità della Rivista o per la collocazione della stessa nella fascia A; si pensi all’equazione rivista scientifica-comitato scientifico internazionale (documento di accompagnamento al regolamento ANVUR sulla classificazione delle Riviste, p. 9), al valore sintomatico riconosciuto alla presenza della rivista in determinate biblioteche o in particolari banche-dati, al numero degli accessi, all’esistenza di un sito della rivista, alla presenza di un *abstract* in lingua non italiana, alla

partecipazione di autori stranieri (documento di accompagnamento, pp. 12, 13, 14); tutti parametri – sia consentito aggiungere – che, in area giuridica, possono indurre a privilegiare tematiche e metodologie generiche e compiacenti, accessibili ad un pubblico non adeguatamente informato sulle specificità del diritto positivo italiano, rispetto a temi e metodi più giuridicamente rigorosi (e, quindi, più scientificamente qualificati);

- 3) essa prevede una determinazione numerica senza fissare alcun criterio, con rischio elevatissimo di arbitrarietà (in relazione a questo profilo, i valori-soglia sono più discutibili delle vecchie mediane, che, in qualche modo, erano dotate di un ancoraggio oggettivo);
- 4) essa espone tutte le valutazioni ad un contenzioso consistente, quanto prevedibile: perché ricorsi in merito alla mancata inclusione nella fascia A potrebbero essere proposti, non solo dai direttori delle riviste, ma da tutti i candidati che si vedano penalizzati da una valutazione errata (o che considerino errata) da parte dell'ANVUR; senza contare che la sopravvenuta inclusione della Rivista nella fascia A, a seguito di pronuncia giurisdizionale, determinerebbe l'illegittimità delle esclusioni provocate dal *ranking* stabilito dall'ANVUR, con un possibile effetto-domino dall'estensione destabilizzante;
- 5) essa subordina una valutazione pubblica a giudizi privati (quali sono quelli delle direzioni delle riviste), al che – tra l'altro – può conseguire l'esito paradossale di aprire un fronte contenzioso inedito (del quale – sia consentito aggiungere – non si sente la mancanza), in ordine al diniego di pubblicazione di un articolo in una rivista di fascia A.

Altri titoli

In base all'art. 4, comma 2, lett. *b*), della bozza dm su criteri e parametri, la commissione “accerta il possesso di almeno tre titoli tra quelli elencati nell'Allegato A, nei punti da 2 a 8”.

Ferme restando le riserve generali in ordine al carattere vincolante delle soglie, non possono non menzionarsi alcuni difetti specifici della disciplina di cui sopra.

Al riguardo, va, anzitutto, rilevato che il profilo di studioso emergente dalle voci da cui attingere i tre titoli è più calibrato sulla posizione di scienziati affermati che di candidati all'abilitazione, soprattutto per la seconda fascia. Si pensi – ad esempio – alla “*responsabilità scientifica per progetti di ricerca internazionali e nazionali, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi che prevedano la revisione tra pari*” (n. 4), dalla quale i giovani studiosi aspiranti all'associazione sono ovviamente esclusi (e dalla quale sono normalmente esclusi anche i professori associati aspiranti alla prima fascia) o alla “*direzione o partecipazione a comitati editoriali di riviste, collane editoriali, enciclopedie e trattati di riconosciuto prestigio*” (n. 5), per le quali valgono analoghe considerazioni.

L'allegato A, inoltre, contiene voci difficilmente utilizzabili per gli studiosi delle aree non bibliometriche. Basti pensare al “trasferimento tecnologico” di cui al n. 8 o alle attività didattiche e di ricerca all'estero, di cui al n. 6. Il primo è difficilmente concepibile per studiosi operanti nelle aree predette, mentre le seconde non sono, né verosimili, né significative con riferimento ad alcuni settori, come, ad esempio, quelli legati a profili di diritto positivo strettamente nazionali (tra l'altro, resta un mistero perché le medesime attività, ove svolte presso università italiane od enti di ricerca italiani, non debbano avere alcun riconoscimento, *tanto più che l'eliminazione della prova didattica per l'accesso alla seconda fascia potrebbe essere utilmente surrogata da documentate attività didattiche svolte negli atenei italiani*).

L'allegato contiene, infine, un riferimento la cui genericità si presta a valutazioni arbitrarie ed incontrollabili da parte delle commissioni. Ci si riferisce alle “*specifiche esperienze professionali*” (n. 8).

C'è, comunque, una considerazione più generale da fare: molti dei titoli elencati nell'allegato sono alla portata di studiosi che si formano nelle sedi universitarie maggiori, con contatti internazionali ed aperture al mondo della ricerca. Essi sono più difficilmente accessibili a

studiosi formati al di fuori dei circuiti predetti; e questo – si badi – quand’anche tali studiosi, nella loro produzione scientifica, raggiungano – come non infrequentemente accade – risultati di eccellenza.

Che la penalizzazione di questa tipologia di scienziato corrisponda alle esigenze della ricerca e dell’insegnamento universitario (in una parola – come una volta si diceva – al superiore interesse degli studi) è cosa tutta da dimostrare.

Tutto questo non confligge soltanto con il senso comune, ma risulta di assai problematica legittimità. Può, infatti, seriamente dubitarsi della compatibilità con la Costituzione del valore di *soglia necessaria* attribuito al possesso di tre titoli tra quelli elencati dall’allegato, in relazione, oltre che al principio del buon andamento dell’amministrazione, al principio di ragionevolezza ed alle libertà di scienza e di insegnamento di cui all’art. 33, comma 1, Cost.

In conclusione, si suggerisce: *a)* di escludere espressamente il valore condizionante della soglia ai fini del conseguimento dell’abilitazione; *b)* di includere tra i parametri utilizzabili (ancorché non condizionanti) le attività didattiche svolte presso le università italiane.

Procedure

Fortissime sono anche le perplessità per la concreta disciplina del sistema a sportello. La bozza di dPR, infatti, prevede un’articolazione dei procedimenti manifestamente irrazionale e prevedibilmente foriera di inconvenienti che non possono essere sottovalutati.

Il maggiore elemento critico è costituito dalla scansione temporale delle procedure (art. 8).

Basti considerare che, in base alla disposizione appena citata:

- le domande debbono essere prese in carico ogni due mesi (art. 8, comma 3); e, cioè: a febbraio, aprile, giugno, settembre, novembre (del primo anno di attività della commissione) e gennaio, marzo, maggio luglio del secondo (art. 3, comma 1);
- la commissione deve valutarle entro tre mesi dalla scadenza del bimestre di presentazione (art. 8, comma 3), e, cioè, entro maggio (quelle di febbraio), entro luglio (quelle di aprile), entro ottobre, per la sospensione feriale di agosto, quelle di giugno, entro dicembre, quelle di settembre, entro febbraio dell'anno successivo quelle di novembre, entro marzo quelle di gennaio del secondo anno, e così via ...;
- il mancato rispetto del termine trimestrale comporta sostituzione della commissione (art. 8, comma 8).

La sfasatura tra il termine per la presa in carico delle domande (che è bimestrale) e quello per la relativa valutazione (che è trimestrale) comporta che, a partire dalla seconda tornata, il termine *effettivo* a disposizione della commissione è destinato a ridursi a due mesi.

Per rendersene conto, è sufficiente considerare la seguente proiezione:

- a) le domande del secondo bimestre (che scade ad aprile) devono essere valutate entro luglio, ma la commissione ha termine sino a maggio per completare l’esame delle domande della prima tornata, e, poiché non può iniziare ad occuparsi di quelle della seconda prima di avere esaurito i lavori relativi alla prima, disporrà di soli due mesi (giugno e luglio) per esaminare le domande della seconda tornata;
- b) le domande del terzo bimestre vengono raccolte a giugno e la commissione deve esaminarle entro ottobre; però essa sarà occupata fino a luglio, per il completamento dell’esame delle domande della seconda tornata, con la conseguenza che disporrà, per quelle della terza tornata, dei soli mesi di settembre ed ottobre, non computandosi la sospensione feriale di agosto;
- c) e così continuando ...

Non può, quindi, sottovalutarsi il rischio che, per evitare la sanzione della sostituzione, le commissioni siano spinte ad accelerare i tempi, con pregiudizio della serietà dei giudizi loro affidati.

Ma non è tutto. Sulla tempistica prevista dalla norma interferiscono possibili incidenti di percorso suscettibili di impattare sulle procedure, come la sostituzione dei commissari (cui corrisponde, *ex art. 7*, comma 4, la sospensione del termine per la conclusione dei lavori) o la sostituzione dell'intera commissione (che comporta, *ex art. 8*, comma 7, l'assegnazione ad essa di un termine "non superiore a tre mesi" per la conclusione dei lavori); incidenti di percorso, che, tenuto conto della cadenza bimestrale della presa in carico delle domande e del termine trimestrale per la valutazione delle stesse, rischiano di condannare il sistema al collasso.

Su queste basi, sarebbe decisamente preferibile o ritornare al sistema della cadenza annuale, o, almeno, uniformare i due termini, prevedendo che anche la presa in carico delle domande avvenga con cadenza trimestrale.

* * *

La Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica (CASAG), costituitasi nel gennaio 2014, comprende le seguenti associazioni:

- ACI (Associazione dei Civilisti Italiani)
- ADDE (Associazione Docenti Diritto dell'Economia)
- ADEC (Associazione dei Docenti delle Discipline Ecclesiasticistiche, Canonistiche e Confessionali nelle Università Italiane)
- AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)
- AIDC (Associazione Italiana di Diritto Comparato)
- AIDINAT (Associazione italiana di Diritto della Navigazione e dei Trasporti),
- AIDLASS (Associazione Italiana di Diritto del Lavoro e della Sicurezza Sociale)
- AIPDA (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo)
- AIPDP (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale)
- AIPDT (Associazione Italiana dei Professori di Diritto Tributario)
- AISPC (Associazione Italiana fra gli Studiosi del Processo Civile)
- ASPP (Associazione fra gli Studiosi del Processo Penale)
- CSDA (Comunità Scientifica di Diritto Agrario)
- DPCE (Diritto Pubblico Comparato ed Europeo)
- ODC-Associazione Italiana dei Professori Universitari di Diritto Commerciale
- SIDI (Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione Europea)
- SIFD (Società Italiana di Filosofia del diritto)
- SISDI (Società Italiana di Storia del Diritto)
- SSDT (Società Italiana Studiosi di Diritto Tributario)

Tra le sue funzioni vi è quella di rappresentare alle istituzioni competenti le problematiche comuni emerse nei confronti collegiali, di esprimere pareri su provvedimenti attinenti al sistema universitario e avanzare proposte agli organi competenti.

ALLEGATO

*DOCUMENTO DELLE ASSOCIAZIONI SCIENTIFICHE DELLE AREE UMANISTICO-SOCIALI
SULLE ABILITAZIONI SCIENTIFICHE NAZIONALI (4 LUGLIO 2014)*

Le associazioni scientifiche delle aree 10, 11, 12 e 14 indicano di seguito le esigenze che, a loro giudizio, vanno soddisfatte in sede di revisione della attuale disciplina dell'ASN.

- a) *Previsione che il sorteggio dei commissari avvenga all'interno di rose composte da un numero doppio di candidati eletti dalle comunità scientifiche, tra candidati che abbiano superato una preselezione qualitativa;*
- b) *superamento della obbligatorietà del commissario straniero;*
- c) *garanzia che le commissioni assicurino le competenze necessarie alla valutazione dei candidati, con previsione che, nelle abilitazioni cui partecipano candidati afferenti a diversi settori scientifico- disciplinari, esse comprendano commissari appartenenti ad ognuno dei settori coinvolti;*
- d) *modifica del procedimento deliberativo, sostituendo la regola della maggioranza qualificata con quella della maggioranza assoluta (metà più uno dei componenti);*
- e) *esclusione che la medesima commissione possa occuparsi di procedure abilitative consecutive; previsione, quindi che, per ogni sessione, si proceda, dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande da parte dei candidati, alla nomina della commissione;*
- f) *applicazione di criteri bibliometrici ai fini della valutazione dei candidati limitatamente ai settori nei quali siano le comunità scientifiche a ritenerli applicabili;*
- g) *eliminazione di limiti temporali alle pubblicazioni valutabili;*
- h) *esclusione dell'estensione dell'abilitazione da un settore concorsuale specifico ad altri settori concorsuali;*
- i) *esclusione di ogni uso improprio dei risultati ASN – come pure della VQR – e del loro trasferimento ad altri contesti di valutazione ed accreditamento;*
- l) *cadenza rigorosamente annuale delle procedure abilitative;*
- m) *necessità che le procedure a livello di Ateneo siano rispettose delle regole costituzionali (art. 97 Cost.) che debbono presiedere ai concorsi pubblici, sia per ciò che concerne la qualificazione tecnica delle commissioni di valutazione, sia per quanto riguarda l'apertura della procedura e la comparazione tra i candidati; opportunità che, ai fini della comparazione dei candidati, si tenga conto, oltre che della produzione scientifica, delle competenze didattiche e delle capacità organizzative.*

I punti di cui sopra sono approvati all'unanimità dai rappresentanti delle aree 10, 11, 12 e 14.

Si segnala, infine, che, sul tema delle mediane e della classificazione delle riviste, le società scientifiche si riservano un supplemento di riflessione.