

Contratto e impresa

Dialoghi con la giurisprudenza civile e commerciale

RIVISTA FONDATA DA FRANCESCO GALGANO

- Quale modello normativo europeo per l'IA?
- Responsabilità civile: una lunga storia ancora da scrivere
- Abusiva concessione del credito e azione di massa
- Un tema scottante: il reclutamento docenti universitari
- Obbligazione e contratti
Ancora sull'equità correttiva
- Responsabilità
Responsabilità per danno da farmaco
Risarcimento del danno alla persona e tabelle giudiziali al vaglio della Cassazione
- Impresa e società
Illecito *antitrust* e *private enforcement*
Sovraindebitamento e *par condicio* nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza
Orientamenti dell'ACF su valutazione di adeguatezza e appropriatezza

 edicolaprofessionale.com/CI

UN TEMA SCOTTANTE: IL RECLUTAMENTO DELLA DOCENZA NELLE UNIVERSITÀ

Al video *forum* di Repubblica intitolato alla «Mala e buona Università» il Ministro dell'Università e della ricerca, prof. Maria Cristina Messa, intervistata sul tema dei concorsi pilotati per favorire amici e parenti sollevato dall'inchiesta «Agnese nel paese dei baroni» (Speciale Repubblica del 25 aprile 2021), ha detto che «le storie di cattivi concorsi e le inchieste della magistratura sugli stessi non devono essere sottovalutate, devono essere studiate e condannate, ma non rappresentano l'intera Università italiana». Ecco quest'ultimo inciso mi ha rallegrato nella mia qualità di professore emerito di una Università, che non ha dato luogo a vicende scandalistiche di rilievo, e mi ha indotto a scrivere su quanto ho appreso in una lunga carriera accademica in ordine, non solo ai mali che affliggono le Università italiane, ma anche alle eccellenze che vi albergano numerose. Ovvero di come esistano in Italia Università virtuose e di quali siano i rimedi per assicurarne il prestigio.

Certamente un tema molto importante da cui dipende il buon funzionamento delle Università è quello del reclutamento dei docenti. E di questo conviene parlare in prima battuta in questa stagione in cui una nuova generazione di studenti si sta iscrivendo all'Università. Ci si iscrive a una piuttosto che a un'altra Università per diverse ragioni, ma fra queste una certa importanza dovrebbe avere la buona fama dei docenti che vi svolgono gli insegnamenti. Purtroppo è su questo terreno che si sono appuntate le denunce di corruzione, di concorsi truccati e di familismo (termine che sta a indicare la predominanza del legame tra i membri della famiglia sugli interessi della collettività), senza che nessuno si preoccupi di suggerire ai ministri in carica misure atte a prevenire gli abusi, che, peraltro, non sono così diffusi da far decadere la buona fama di cui molte Università italiane godono anche a livello internazionale.

Ripercorriamo brevemente il percorso più recente della politica legislativa in tema di concorsi universitari.

In Italia dopo gli anni '70 caratterizzati dalla contestazione studentesca si è passati da un sistema all'altro senza ottenere grandi risultati. È sempre la cooptazione il criterio guida, nel senso che i professori che entrano devono essere selezionati dai professori in ruolo. E a questo è difficile rinunciare

perché l'alternativa potrebbe essere il reclutamento da parte di un'autorità governativa o del ministro dell'Università, ma questo sistema sarebbe contro l'autonomia degli Atenei. E l'Autonomia bisogna preservarla perché garantisce la libertà dell'insegnamento. Ma detto questo le procedure possono essere molto diversificate: si va dal sistema elettorale a un sistema misto di elezione e sorteggio o al sorteggio puro dei membri delle Commissioni giudicatrici. Il concorso può essere a livello nazionale – un'unica commissione per tutti i posti disponibili – o a livello locale – una commissione per ciascun posto messo a disposizione da parte dei singoli Atenei.

Quest'ultimo sistema è quello che è stato praticato nel nostro Paese per vent'anni fino al 2010 ed è sicuramente il peggiore.

Infatti nei concorsi a livello locale, in cui la risorsa per un posto di professore è messa a concorso dalla singola Facoltà (oggi Dipartimento) era previsto che facesse parte della Commissione giudicatrice un membro cosiddetto interno nominato dalla stessa Facoltà che bandiva il concorso e scelto tra i docenti afferenti alla Facoltà stessa. Solitamente questa procedura veniva posta in essere per un candidato indigeno di gradimento della struttura e fino a poco tempo fa consentiva di dare una seconda idoneità ad un esterno. Da qui l'abitudine invalsa tra i colleghi di stringere patti per concordare l'assegnazione del posto al candidato indigeno e regalare un'idoneità per essere chiamati altrove ad allievi dei commissari esterni. Due candidati due posti...e dove è il concorso? La frase ricorrente che si sentiva in giro era: il tal concorso è *blindato*. E la cosa più inquietante è che facevano parte delle Commissioni giudicatrici dei concorsi per professore associato anche professori associati (cinque membri: tre ordinari, due associati) con la conseguenza che si è verificato più volte che candidati in un concorso di prima fascia fossero contemporaneamente commissari in un altro concorso a fianco dei loro stessi giudici.

Oltre a questo il sistema dei concorsi locali ha favorito il malcostume del nepotismo. Infatti non è il caso di scandalizzarsi se i figli di professori universitari scelgono la stessa strada dei padri, ma ciò che è immorale è che la stessa Facoltà (oggi Dipartimento) cui afferisce il genitore metta a concorso (ovvero trovi la risorsa per) un posto per favorire come candidato il figlio nella stessa disciplina del genitore o anche in un'altra. I figli devono affrontare i loro concorsi altrove; altrimenti non vi è alcun controllo della Comunità scientifica sulla loro attitudine didattica e capacità di ricerca e auspicabilmente dovrebbero essere chiamati da altre Università o da Dipartimenti diversi della stessa Università e non lavorare nello stesso ambiente del padre. La compresenza di parenti nella stessa struttura uni-

versitaria si presta infatti a strumentalizzazioni da parte degli altri colleghi e può portare a conflitti di interessi.

Lo scadimento della qualità della docenza universitaria degli ultimi anni a questa parte si spiega anche con questo sistema iniquo di reclutamento che lasciava fuori tutti quei giovani talenti che non avevano appoggi nei Dipartimenti cui avrebbero voluto afferire per competenza e che se provavano a fare domanda a un concorso, bandito localmente, si sentivano dire: il concorso è blindato; ovvero si sapeva già prima dell'espletamento delle prove chi lo avrebbe vinto. Da qui la fuga all'estero di alcuni nostri ricercatori.

Naturalmente in ogni sistema di reclutamento il livello e la qualità dei docenti reclutati dipende anche dalla bravura e dalla correttezza dei commissari nella scelta, ma in alcuni casi la tentazione di fare un piacere agli altri colleghi influenti con il reclutarne il parente o di sistemare allievi zelanti nell'effettuare servizi vari e nel sostituire il titolare nei compiti didattici piuttosto che nel produrre ricerca, è stata prevalente.

Nel 2010 è intervenuta la riforma che ha preso il nome dell'allora ministro in carica, Legge Gelmini del 30 dicembre 2010, n. 240, che oltre a dettare norme in materia di organizzazione delle Università, ha previsto un nuovo sistema di reclutamento dei docenti che è sembrato includere il ritorno al concorso nazionale con l'aggiunta di una serie di paletti informati allo scopo di moralizzare il sistema sulla spinta degli echi di stampa sugli scandali. In primis: le Commissioni nazionali devono essere composte da soli professori ordinari scelti in base a un sistema misto di elezioni e sorteggio, nel senso che vengono eletti da parte della Comunità scientifica un numero di professori superiore a quello necessario a comporre la Commissione e tra questi viene effettuato un sorteggio. Inoltre sono stati introdotti requisiti di tipo quantitativo, la c.d. mediana, (in sintesi un determinato numero di pubblicazioni negli ultimi anni) senza il possesso dei quali i candidati non possono accedere al giudizio della Commissione per l'abilitazione nazionale, requisiti che devono possedere anche i commissari, e la presenza in Commissione di uno studioso straniero. Ora, mentre sull'adozione del sistema misto di elezione + sorteggio non vi è molto da obiettare perché è sicuramente migliore del precedente anche perché assicura che i commissari debbano essere legittimati solo in quanto presenti sulla scena scientifica e dediti all'attività universitaria, gli altri paletti introdotti dalla legge hanno suscitato accesi dibattiti che non hanno per ora approdato a modifiche di rilievo. Esemplificando si è rilevato che la c.d. mediana (un determinato numero di pubblicazioni) impedisce alla Commissione di valutare positivamente un candidato che ha prodotto una sola pubblicazione di notevole rilevanza scientifica alla quale ha dedicato anni di attività di ricerca. Come

pure è stata oggetto di critica l'inclusione nella Commissione di un docente straniero, che – si è detto – può essere giustificata in settori concorsuali per così dire internazionalizzati, dove la lingua comunemente utilizzata dai ricercatori è l'inglese, ma non nei settori ove gli studi si svolgono nel solco e nella specificità della tradizione nazionale su cui molto raramente un docente straniero può avere la necessaria competenza. Anche un altro indicatore previsto dalla legge è stato censurato: quello che attribuisce una sorta di presunzione di qualità alle pubblicazioni apparse in determinate riviste di serie A, la cui lista è redatta dall'Anvur, l'Agenzia di valutazione del sistema universitario e della ricerca, ente pubblico istituito nel 2006 sotto la vigilanza del Ministero dell'Università. Infatti si è rilevato che la sede della pubblicazione non può garantire di per sé l'eccellenza di quanto pubblicato; ma a questo proposito si può obiettare che l'avvio della pratica del referaggio (i manoscritti vengono pubblicati solo dopo l'approvazione di due docenti, c.d. *referees* ai quali lo scritto viene recapitato in forma anonima) oggi consente di affermare che il controllo sulla bontà dei saggi pubblicati è migliore rispetto al passato in cui la scelta di accogliere uno scritto dipendeva dall'appartenenza dell'autore a determinate scuole o dall'influenza del maestro che inoltrava lo scritto alla rivista.

Infine va ricordato che il sistema attuale, introdotto dalla L. Gelmini, si basa su un procedimento caratterizzato da due fasi. La prima è la procedura c.d. di abilitazione scientifica nazionale in cui gli aspiranti candidati vengono giudicati da un'unica Commissione nazionale, per settore concorsuale, che verifica l'attitudine a svolgere le funzioni di professore in base ai titoli presentati. Il principale difetto di questa prima fase sta nel fatto che non sono stati previsti limiti al numero dei concorrenti abilitabili. Come si sarebbe dovuto fare in funzione di un calcolo preventivo sulla base dei pensionamenti e sulle esigenze di reclutamento e di turnover dei singoli Atenei e soprattutto in considerazione delle presumibili risorse che potranno essere messe a disposizione da parte degli Atenei stessi e dal Ministero. Sicché attualmente una miriade di abilitati (alcune Commissioni hanno largheggiato in modo eccessivo) non riesce a entrare nelle Università.

La seconda fase è quella della chiamata degli abilitati da parte delle singole Università che si attua attraverso una procedura consistente in un bando pubblico di concorso in relazione ai posti da coprire a cui possono partecipare gli interessati in possesso dell'abilitazione nazionale. E anche con riferimento a questa fase l'eccessiva discrezionalità lasciata agli Atenei nel predisporre i Regolamenti ha segnato divergenze tra Atenei e sbarramenti posti in opera dai Dipartimenti per favorire chiamate di docenti più graditi all'establishment locale, anche se bisogna dar atto del divieto, fi-

nalmente entrato nel nostro ordinamento, di chiamate di parenti. Esso è contenuto nell'art. 18, comma 1, lett. *b*), della l. 10 dicembre 2010, n. 240 cit. L'ultimo inciso della disposizione che regola la procedura delle chiamate dei docenti recita:

«In ogni caso, ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, non possono partecipare coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il Rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'Ateneo».

Il testo non menziona espressamente i coniugi e da qui il dibattito che ha portato alla sentenza della Corte cost. 9 aprile 2019, n. 78 che ha respinto la questione di incostituzionalità della disposizione. Si tratta peraltro di una sentenza interpretativa e dunque non particolarmente vincolante, che ha ritenuto non irragionevole la non inclusione del coniugio come motivo di incandidabilità degli aspiranti alla chiamata, sulla base di argomentazioni poco condivisibili e cioè a partire dalla tassatività della previsione di casi di esclusione e dal dato volontaristico che distingue il coniuge dagli affini (il primo è libero di non sposarsi mentre l'affinità deriva da un automatismo).

Ora, ad avviso di chi scrive, tale decisione è criticabile in quanto è più plausibile una interpretazione della norma estensiva del divieto (ed è quella seguita dalla giurisprudenza amministrativa) e perché non tiene conto dei lavori preparatori della Legge Gelmini dai quali traspare che l'inclusione dei coniugi nel divieto era data per scontata e che se mai si era discusso se estendere il divieto al caso di una convivenza stabile e duratura.

Per tali ragioni non vi sono preclusioni che impediscano agli Atenei di includere i coniugi nel divieto. D'altronde la stessa Corte invita gli Atenei a darsi un codice etico in questa materia. Aggiungo che la presenza di una moglie, al pari di quella di un figlio o di una nuora, nello stesso Consiglio di Dipartimento si presta a strumentalizzazioni da parte dei colleghi soprattutto quando la moglie è in corso di carriera. Può anche succedere che quest'ultima si identifichi nella posizione di potere del marito cattedratico e si dia daffare per emergere in competizione con lui, per esempio bocciando a tutto spiano gli studenti. È rimasto indelebile a Genova il ricordo dell'eccesso delle bocciature della prof. Maria Emilia Peterlongo, incaricata del corso di istituzioni di diritto romano, moglie del grande amministrativista e politico prof. Roberto Lucifredi.

Nel mio ambiente familiare, caratterizzato da un forte senso dell'importanza dell'Istituzione universitaria e della ricerca scientifica (mio padre

era titolare di una cattedra di malattie nervose e mentali) vigeva una regola etica indiscutibile quella che un figlio/figlia non potesse far carriera nell'Istituto di afferenza del genitore e tanto meno che una moglie non potesse interferire nelle politiche universitarie del marito presentandosi come candidata a concorsi promossi dalla struttura di appartenenza del coniuge. E all'epoca in cui io stessa ho messo in pratica questo insegnamento non mi risulta che ci fossero divieti per legge. Insomma sul piano etico è un dettame molto importante quello di evitare commistioni tra la vita privata e quella pubblica.

In conclusione, anche se bisogna dar atto che qualche miglioramento si è registrato nella reclutazione della docenza e che qualche ritocco in meglio è stato apportato alla riforma Gelmini (l'obbligatorietà della presenza nelle Commissioni per l'abilitazione nazionale di uno studioso straniero è stata eliminata anche se non preclusa) perdura una notevole confusione che si aggiunge alla risalente mancanza di risorse adeguate.

Oggi che possiamo contare anche sui fondi del *Recovery Plan* cosa si può suggerire al Ministro perché queste risorse vengano spese al meglio?

A costo zero si può suggerire al Ministro di stabilire un tetto per le prossime tornate di abilitazioni scientifiche nazionali sulla base di un'analisi delle effettive esigenze di *turnover* negli Atenei, di consentire una maggiore discrezionalità alle Commissioni giudicatrici senza vincolarle al calcolo automatico della mediana (che deve costituire un parametro da cui ci si può discostare con una adeguata giustificazione), di chiarire con interpretazione autentica che il divieto delle chiamate di parenti comprende i coniugi e di uniformare i criteri per la composizione delle commissioni di selezione delle chiamate. Questo in vista dei prossimi bandi. E nell'immediato rimediare alla situazione degenerata in cui un ricercatore confermato, in possesso di abilitazione e incaricato da un notevole numero di anni di insegnamenti qualificati, si trovi a dover attendere altri anni per acquisire la qualifica di docente conforme all'effettivo ruolo svolto. Sotto quest'ultimo profilo la sanatoria negli Atenei è già in atto ma bisogna fare in modo che queste chiamate interne non vadano a incidere sulla programmazione del numero dei concorsi esterni.

Mi fermo qui, ma i temi da affrontare in sede di politiche universitarie sono tantissimi e non posso fare a meno di esprimere nostalgia verso il nostro prestigioso passato quando c'erano le Facoltà che presiedevano alla didattica e i Dipartimenti (o Istituti) che si occupavano di ricerca.