



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Prot. 18317 del 26/7/2016

All'On.le Ministro

SEDE

Oggetto: determinazione dei valori-soglia degli indicatori da utilizzare per la valutazione della qualificazione scientifica degli aspiranti commissari e per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia di professori universitari ai sensi dell'art. 4 comma 2, del Regolamento di cui al DPR 4 aprile 2016, n. 95, e dell'art. 10, comma 4, del Regolamento di cui al Decreto 7 giugno 2016, n. 120.

Adunanza del 26/7/2016

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

VISTO l'art. 16, legge 30 dicembre 2010, n. 240 e successive modifiche, recante "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario";

VISTO il D.P.R. 4 aprile 2016 n. 95, "Regolamento recante modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'art. 16 della Legge 30 dicembre 2010, n. 240";

VISTO il D.M. 7 giugno 2016, n. 120;

VISTA la nota del Capo di Gabinetto prot. 17038 del 6/7/2016 di trasmissione della proposta dell'ANVUR concernente i valori soglia degli indicatori ASN ai sensi dell'articolo 4 comma 2 DPR 4 aprile 2016 n. 95 e il documento di accompagnamento, con la quale viene chiesto il parere del Consiglio Universitario Nazionale sull'atto di cui all'oggetto;

VISTA l'ulteriore nota del Capo di Gabinetto Port. 18069 del 18/7/2016 di trasmissione dei "chiarimenti dell'ANVUR" a fronte di richiesta del CUN;

ESAMINATA la proposta dell'ANVUR;

CONSIDERATO il parere espresso dal CUN nell'adunanza del 30/9/2015 su "Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei Candidati ai fini dell'attribuzione dell'Abilitazione Scientifica Nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia di professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari [...]";



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

CONSIDERATO il parere del CUN del 9 aprile 2014 “Proposte per la revisione delle procedure finalizzate all’attribuzione dell’Abilitazione Scientifica Nazionale” e in particolare la lettera h) di tale parere che recita “introduzione di soglie minime di attività scientifica necessarie all’ottenimento dell’abilitazione, definite in termini assoluti e non grazie ad automatismi correlati a ipotetiche medie. Le soglie dovrebbero essere individuate per ciascuna disciplina prevedendo un adeguato confronto con gli esperti della stessa, tenendo conto ove necessario anche dell’articolazione interna delle discipline”, parere formulato su richiesta del Ministro pro tempore e preliminare alla revisione della disciplina poi intervenuta con l’art. 14 del decreto legge 24 giugno 2014 n°90 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 114;

CONSIDERATE le osservazioni urgenti espresse nell’adunanza del 7/7/2016 (prot. 16777);

PREMESSO

L’Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) è stata istituita dall’art.16 della l. 30 dicembre 2010, n.240, per introdurre una valutazione nazionale di qualificazione scientifica che fungesse da garanzia alle procedure di reclutamento locali. Il legislatore ha perciò previsto un processo di selezione del personale docente, articolato in due fasi:

- a) una fase nazionale di abilitazione che, tramite una valutazione non comparativa dei candidati, garantisca al sistema universitario nazionale che non acceda alle procedure di reclutamento presso gli Atenei chi non possieda una qualificazione scientifica adeguata all’esercizio delle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia;
- b) una fase locale che consenta alle singole Università di selezionare e reclutare il proprio personale docente, valutando comparativamente i candidati abilitati a livello nazionale.

Sistemi simili, talora con denominazioni diverse (qualificazione, accreditamento, etc.), sono peraltro già presenti in altri Paesi europei.

Per garantire ai candidati della prima fase nazionale un giudizio scientificamente equo e fondato, l’articolo 16, comma 3, della l. n. 240/2010 ha previsto la definizione, con decreto ministeriale, di criteri e di parametri, differenziati per funzioni e per settore concorsuale, sulla base dei quali le commissioni nazionali di valutazione sono tenute a esprimere il loro motivato giudizio.

Per le prime due tornate di Abilitazione Scientifica Nazionale (2012 e 2013) i decreti attuativi della l. n. 240/2010 (DPR n. 222/2011; DM n. 76/2012) hanno poi introdotto, accanto a criteri e parametri, l’uso di specifici indicatori numerici quali-quantitativi, ponendo come condizione necessaria per poter conseguire l’abilitazione il superamento dei relativi valori mediani (della platea della fascia per cui si richiede l’abilitazione), pur consentendo, con circolare del Ministro del gennaio 2013, qualche margine di flessibilità alle Commissioni.

Le regole così preposte all’attribuzione dell’ASN si sono rivelate, alla prova della loro applicazione, di debole tenuta, sino a farsi causa di estesi e diffusi contenziosi. Anche per questa ragione sia il CUN – con il documento «Proposte per la revisione delle procedure finalizzate all’attribuzione dell’Abilitazione Scientifica Nazionale» approvato il 9 aprile 2014 – sia il Parlamento –



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Consiglio Universitario Nazionale

con la Risoluzione in Commissione Cultura della Camera n. 8/00064 approvata il 18 giugno 2014 – formularono richieste di modifica della normativa dell'Abilitazione Scientifica Nazionale. Tra queste richieste vi era quella di introdurre una procedura “a sportello” che rendesse più fluido e veloce l'iter procedurale, evitando nel contempo l'effetto di giudizio “comparativo” tra i candidati, e quella di sostituire i valori mediani con valori-soglia fissi, da rivedere a cadenze prestabilite.

Queste richieste e altre ancora sono state accolte dall'art. 14 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, di revisione dell'art. 16, l. n. 240/2010.

I decreti (DPR n. 95/2016; DM n. 120/2016) con i quali è stata data attuazione alla “nuova” previsione legislativa hanno introdotto una serie di vincoli, da un lato riconducendo la procedura a sportello a una scadenza quadrimestrale nel calcolo degli indicatori, dall'altro individuando nei valori-soglia veri e propri requisiti indispensabili per l'ammissione alla procedura di abilitazione, dal momento che un candidato che non raggiunga due valori-soglia su tre non può essere nemmeno preso in considerazione dalla commissione: metodologia che non trova riscontro in nessuno degli altri Paesi europei che prevedono meccanismi di abilitazione.

Ciò premesso,

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE FORMULA IL SEGUENTE PARERE

Sulla base delle argomentazioni esposte, questo Consesso ritiene fondamentale che le soglie della “nuova” abilitazione, elevate a condizioni necessarie per l'accesso alla procedura di valutazione, siano tali da non escludere automaticamente dal giudizio delle Commissioni candidati il cui curriculum potrebbe dimostrare, agli occhi di un valutatore esperto della disciplina, una sufficiente maturità scientifica per la relativa fascia di abilitazione. I valori-soglia dovrebbero garantire un livello adeguato di qualità e quantità della produzione scientifica, riconosciuto e accettato dalle rispettive comunità scientifiche, in quanto evidenza del “diritto a essere valutati” nell'ambito delle procedure per il conferimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale. Non a caso la normativa vigente (art. 4, c. 3, del DPR 95/2016) parla di adeguatezza e congruità di criteri, parametri, indicatori e valori-soglia.

Al contrario, il documento dell'ANVUR di accompagnamento alle tabelle sottoposte al parere del Consiglio Universitario Nazionale, e contenente i valori-soglia proposti per tutti gli indicatori in ogni settore concorsuale, mostra come le soglie siano state individuate secondo altri criteri e sulla base quasi esclusivamente di analisi ed elaborazioni statistiche, una volta predeterminate le percentuali delle platee dei candidati (a commissario, all'abilitazione alla prima e alla seconda fascia) considerate ammissibili, rimanendo di fatto nella logica delle mediane.

Il Consiglio Universitario Nazionale non condivide, almeno per quanto riguarda i candidati all'abilitazione, questa scelta, che trasforma l'Abilitazione Scientifica Nazionale in una procedura di valutazione intrinsecamente comparativa. Viene smentito in primo luogo il significato stesso di “abilitazione”, e si tradisce lo spirito della legge, per la quale l'Abilitazione Scientifica Nazionale



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Consiglio Universitario Nazionale

dovrebbe essere attribuita a tutti gli studiosi che abbiano raggiunto, per la seconda fascia, la maturità scientifica o, per la prima fascia, la piena maturità scientifica, lasciando alle commissioni la responsabilità di valutare il raggiungimento di tali livelli di maturità. La scelta di elaborare le soglie in base alla loro capacità di individuare in ogni platea una percentuale fissata di candidati abilitabili, invece, non rende conto innanzitutto delle qualità individuali dei candidati, né del lavoro svolto in contesti differenziati. Inoltre soglie così individuate non trovano riscontro nel contesto internazionale e non tengono conto dei forti effetti distorsivi su tutti gli indici, soprattutto su quelli di natura citazionale, causati dalle diverse dimensioni dei gruppi di ricerca e dalle diverse modalità di pubblicazione nei vari ambiti di ricerca facenti parte del medesimo settore concorsuale o scientifico-disciplinare, tanto più in assenza di qualunque correttivo che tenga conto degli effetti sulla produttività individuale determinati dalla differente dimensione delle collaborazioni. Questo è particolarmente vero, ad esempio, in quei settori in cui operano grandi gruppi di ricerca legati a esperimenti internazionali di ampie dimensioni accanto a gruppi di dimensioni ridotte ma di non minore qualità. Infine, ricorrere a procedure statistiche, applicate in modo praticamente automatico, per calcolare i valori-soglia impedisce di tenere in adeguata considerazione le inevitabili fluttuazioni e anomalie delle distribuzioni nei differenti settori concorsuali.

In secondo luogo, occorre anche prevedere gli effetti di questa scelta metodologica sul futuro della ricerca italiana. Vi è il forte rischio che l'inseguimento di valori-soglia irragionevolmente alti finisca con lo spingere i ricercatori a concentrare le proprie attività su settori e ambiti di ricerca rapidamente premianti per dimensioni di gruppo e caratteristiche bibliometriche, distogliendoli da altri, soprattutto quelli più innovativi e interdisciplinari o di nicchia, ai quali avrebbero magari voluto dedicarsi. Non meno gravi appaiono gli esiti possibili per le aree non bibliometriche, dove i gruppi di ricerca sono nella maggior parte dei casi assai piccoli, e dove assai significativa per quantità e risultati risulta tuttora la ricerca individuale, con il concreto rischio di indurre scelte adattive, non solo per i ricercatori più giovani, nel taglio e nella destinazione dei risultati della ricerca. Un sistema nazionale di ricerca che premia chi si adegua e penalizza chi esce dal *mainstream* è destinato alla lunga a diventare assai meno efficiente e competitivo sul piano dell'avanzamento della conoscenza.

Il CUN ritiene che la conoscenza precisa e approfondita delle distribuzioni statistiche dei vari indicatori nelle differenti platee sia certamente uno strumento essenziale e irrinunciabile per valutare l'impatto delle soglie proposte sulla platea dei candidati, ma reputa altresì che occorra evitare di ricorrere a procedure automatiche, incapaci di rendere appieno l'irriducibile articolazione interna del sistema della ricerca scientifica. Il CUN ritiene, invece, che i valori-soglia debbano essere fissati sulla base di pareri informati e motivati di esperti, riconosciuti e accettati dalle rispettive comunità scientifiche, e perciò di esse rappresentativi, sulla base di principi di ragionevolezza e significatività e di criteri di adeguatezza ai fini del riconoscimento della maturità e della piena maturità scientifica, senza fare riferimento a procedure comparative statistiche tra i possibili candidati, di cui peraltro non vi è traccia nella normativa vigente. Una scelta di valori soglia davvero adeguati restituirebbe infine alle commissioni giudicatrici la dignità del loro ruolo basato su competenze ed esperienze maturate sul campo, sulla linea, del resto, delle procedure utilizzate in molti altri Paesi.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Un esame puntuale delle tabelle proposte dall'ANVUR mostra alcuni specifici aspetti critici:

1) i valori di soglia per i commissari risultano in molte aree pressoché coincidenti con i valori mediani calcolati nella popolazione degli attuali professori ordinari (in taluni casi superano anche il 75° percentile per specifici indicatori), escludendo sistematicamente, e ingiustificatamente vista la qualità media della ricerca italiana, circa la metà degli attuali ordinari. In altri settori essi risultano invece inspiegabilmente bassi. In diversi settori concorsuali il numero di commissari sorteggiabili risulta molto piccolo, togliendo efficacia alla stessa procedura di sorteggio. Alcuni degli SSD che secondo la norma avrebbero diritto ad una rappresentanza in commissione potrebbero addirittura trovarsi nella condizione di non avere candidati sorteggiabili;

2) in generale, i valori assoluti delle soglie per i candidati all'abilitazione tendono a essere, per entrambe le fasce, troppo alti, rischiando di escludere anche persone scientificamente valide, o addirittura intere linee di ricerca tanto che potrebbero non essere ammessi alla procedura di abilitazione soggetti che sono già stati abilitati nelle tornate precedenti con piena legittimità;

3) gli indici di produttività per l'accesso alla fascia degli associati, una volta normalizzati in base ai diversi periodi temporali su cui sono definiti gli indicatori, sono in molti casi più elevati degli indici per l'accesso alla fascia degli ordinari, il che rappresenta un possibile *vulnus* alla procedura anche dal punto di vista del contenzioso;

4) l'utilizzo dei ricercatori a tempo determinato come platea di partenza per l'individuazione delle soglie per l'abilitazione alla seconda fascia, cui solo in alcuni casi sono stati accostati i dati relativi alla produzione scientifica dei ricercatori a tempo indeterminato, è doppiamente ingiustificato, a causa sia della scarsa rilevanza statistica del primo gruppo per la maggior parte dei settori, sia delle particolari caratteristiche del gruppo stesso; infatti in molti casi i ricercatori a tempo determinato sono stati reclutati con la clausola implicita che fossero già in possesso di abilitazione. Ciò nonostante, e paradossalmente, la percentuale dei ricercatori a tempo determinato abilitabili che si evince dall'analisi dei percentili in diversi settori non sembra essere significativamente superiore alla metà;

5) per quel che riguarda l'estrazione di settori scientifico-disciplinari dal settore concorsuale di riferimento, si sottolinea la necessità che l'operazione vada valutata ed effettuata sulla scorta di ragioni culturali e non su basi meramente statistiche. Si riscontra infatti come alcuni settori scientifico-disciplinari siano stati scorporati per l'abilitazione alla seconda fascia ma non per l'abilitazione alla prima fascia o per la selezione dei commissari, o viceversa, creando una forte disomogeneità dei valori di soglia, e in alcuni casi effetti paradossali di inversione fra i valori per le due fasce e i candidati commissari. Lo scorporo deve invece dipendere solo da caratteristiche del settore concorsuale/disciplinare e non da caratteristiche della fascia, tanto più che la l. 240/2010 come modificata dal D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012 n. 35, stabilisce che l'Abilitazione Scientifica Nazionale è valida all'interno di tutto il macrosettore concorsuale. Quando le differenze sono dovute a fluttuazioni statistiche e non hanno fondamento culturale, come si osserva in alcuni casi, sarebbe più opportuno, per evitare comportamenti adattivi culturalmente impropri, scegliere il valore di soglia più basso all'interno del macrosettore;

6) nei casi in cui lo scorporo di un SSD individua soglie più elevate rispetto a quelle



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Consiglio Universitario Nazionale

del settore concorsuale di appartenenza, si determina una discriminazione nei confronti dei docenti inquadrati nel SSD scorporato rispetto non solo ai docenti del settore concorsuale ma anche nei confronti di candidati esterni ai ruoli universitari nazionali per i quali non è possibile una attribuzione formale del SSD. Considerando che l'abilitazione viene rilasciata per il settore concorsuale, sono pienamente giustificate le salvaguardie per i SSD che, per diverse ragioni, hanno in media soglie di riferimento più basse mentre non è giustificato l'innalzamento delle soglie per un SSD all'interno di un settore concorsuale;

7) in questo contesto appare sempre più urgente per tutte le aree l'attivazione dell'ANPRRePS già prevista dalla legge 1/2009 come strumento irrinunciabile per l'individuazione non ambigua e la conseguente validazione delle pubblicazioni rilevanti ai fini del calcolo degli indicatori.

Per i settori bibliometrici in particolare:

8) in riferimento alla definizione del secondo indicatore, si rileva come sia opportuno che la interpretazione del dettato del DM, fornita nella relazione di accompagnamento di ANVUR, sia chiarita dal Ministero attraverso una propria nota esplicativa. Questo Consesso ritiene peraltro che limitare la determinazione delle citazioni nel secondo indicatore sugli articoli degli ultimi 10/15 anni, invece che sulle citazioni ottenute negli ultimi 10/15 anni dalla produzione scientifica di tutta la carriera, elimini l'unico elemento con carattere parzialmente estensivo all'interno dei tre indicatori;

9) per quel che riguarda la determinazione delle tipologie di pubblicazione da considerare nel calcolo degli indicatori, si rileva come il documento di accompagnamento dell'ANVUR escluda esplicitamente da tali tipologie i *conference proceedings* pubblicati su riviste indicizzate e *book chapters*, anche quando presenti nei database di riferimento. Tale scelta causa in alcune aree una sostanziale distorsione della significatività degli indicatori e potrebbe indurre comportamenti adattivi in contrasto con le prassi di pubblicazione a livello mondiale in tali aree.

Per i settori non bibliometrici in particolare:

10) si osserva che un confronto delle soglie attualmente proposte con le mediane (pur ricalcolate sulla base dei diversi lassi temporali di riferimento) delle due precedenti tornate mostra risultati difformi non solo tra i singoli settori scientifico-disciplinari ma anche in riferimento ai tre indicatori, con un sostanziale innalzamento del valore-soglia dell'indicatore relativo agli articoli in riviste di fascia A, e in parte anche dell'indicatore relativo alle pubblicazioni scientifiche, e con un abbassamento dell'indicatore relativo alle monografie.

Nel dettaglio:

a. per l'indicatore relativo alle pubblicazioni scientifiche, le soglie indicate per l'abilitazione alla seconda fascia risultano non di rado eccessivamente elevate, e andrebbero comunque normalizzate rispetto alle soglie indicate per la prima fascia in



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Consiglio Universitario Nazionale

base al numero degli anni presi in considerazione nei due casi;

b. per l'indicatore relativo agli articoli in riviste di fascia A, la sopravvalutazione delle soglie proposte - che si collocano molto spesso sopra il 50° percentile e talvolta oltre il 75° percentile - amplifica gli effetti distorsivi riconducibili da un lato all'applicabilità della classificazione delle riviste di fascia A a specifici settori concorsuali e non all'intera area, e, dall'altro, alla retrodatazione di 10 o 15 anni di una classificazione che non esisteva fino a pochi anni fa;

c. per l'indicatore relativo alle monografie, si riscontra in genere (salvo che per alcuni settori nei quali il numero di libri è superiore a quanto dichiarato dall'ANVUR nel documento di accompagnamento) un appiattimento della soglia indicata per l'abilitazione alla prima fascia rispetto a quella per la seconda.

IL CUN ESPRIME UNA FORTE PREOCCUPAZIONE

per l'effetto della scelta combinata di fondare l'individuazione delle soglie esclusivamente su basi statistiche e di effettuare una selezione degli aspiranti commissari e degli abilitandi sulla base di una percentuale che in generale supera di poco la metà della platea dei potenziali candidati e, nel caso dell'abilitazione alla seconda fascia, rimane al di sotto della metà.

Il CUN ribadisce che i valori soglia devono essere fissati sulla base di pareri informati e motivati fondati su principi di ragionevolezza e significatività e su criteri di adeguatezza.

La conoscenza delle distribuzioni statistiche dei vari indicatori nelle differenti platee non può da sola condurre a risultati adeguati e che rappresentino significativamente la complessità della ricerca nei vari settori senza il filtro ragionato che solo una profonda e articolata conoscenza delle diverse realtà scientifiche può dare, così da correggere gli effetti distorsivi dovuti alle dimensioni dei gruppi e al *mainstream* della ricerca.

Le scelte metodologiche generali sottese alla proposta ANVUR appaiono particolarmente preoccupanti alla luce del carattere di inderogabilità assunto attualmente dalle soglie.

Mentre si dovrà valutare la possibilità del superamento di tale carattere nella futura indispensabile revisione del regolamento per le abilitazioni, occorre comunque prevedere fin d'ora una diversa procedura per l'individuazione di soglie adeguate agli attuali vincoli regolamentari.

In mancanza di un confronto approfondito su tali temi, che avrebbe richiesto tempi più distesi e maggiore condivisione, il CUN, pur non condividendo il metodo adottato dall'ANVUR per i motivi già espressi, ritiene comunque che debba essere fatto ogni sforzo affinché le procedure dell'Abilitazione Scientifica Nazionale siano riattivate al più presto. A questo scopo intende porre all'attenzione della Ministra una via per ridurre, almeno in parte, gli effetti distorsivi della procedura adottata e il possibile rischio di contenziosi amministrativi.

In tale ottica la scelta di individuare la platea di arrivo come platea di riferimento permetterebbe



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Consiglio Universitario Nazionale

di superare la concezione comparativa dell'abilitazione riflessa dall'attuale metodo di calcolo delle soglie ed esprimerebbe più correttamente la nozione di soglia come livello qualitativo che caratterizza in modo ampio la comunità di riferimento.

Si dovrebbero innanzitutto individuare valori-soglia che allarghino la platea dei potenziali commissari ad almeno il 75% dei professori ordinari. Ciò consentirebbe di avere un insieme di dimensioni idonee a garantire una adeguata rappresentazione della articolazione dei saperi, una maggiore obiettività di giudizio e l'efficacia delle procedure di sorteggio.

Per quanto riguarda i candidati alla prima fascia le soglie dovrebbero essere individuate sulla base dei valori degli indicatori raggiunti da un'ampia maggioranza (indicativamente l'80%) degli attuali professori ordinari; per i candidati alla seconda fascia le soglie dovrebbero essere calcolate sulla base dei valori degli indicatori raggiunti da una maggioranza ancora più ampia (indicativamente l'85%) degli attuali professori associati nello stesso periodo di tempo previsto per i candidati. In ogni caso dovrà essere verificato il rispetto della gradualità delle soglie tra le differenti fasce anche tenendo conto della differente durata dei periodi di riferimento.

In tutti i casi, specie nelle aree non bibliometriche, è necessario rispettare l'esigenza di definire su base concettuale e non algoritmica le soglie relative a quegli indicatori i cui valori tipici sono intrinsecamente piccoli.

Il CUN raccomanda infine che, una volta determinati i valori-soglia, nel calcolo dei valori degli indicatori dei singoli candidati si tenga conto dei periodi obbligatori di congedo. Questo è particolarmente importante nel caso dell'abilitazione alla seconda fascia, dove i periodi temporali sono ristretti, tanto più che l'abilitazione è necessaria ai ricercatori a tempo determinato per accedere a una posizione di ruolo, e che la mancata abilitazione comporta non un ritardo nella carriera ma l'esclusione dal sistema.

IL PRESIDENTE
(Prof. Andrea Lenzi)