



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'università e della ricerca (BERNINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 GIUGNO 2025

Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento
del personale ricercatore e docente universitario

*Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica,
ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento*

L'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), relative al disegno di legge recante revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario, sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 5 settembre 2025.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

Amministrazione proponente: Ministero dell'università e della ricerca

Referente ATN: Ufficio Legislativo

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Il disegno di legge interviene sull' Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), di cui l'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, al fine di migliorarne l'efficacia selettiva e la coerenza con le esigenze di reclutamento delle università italiane. La riforma si rende necessaria a seguito delle evidenze emerse nelle tornate ASN 2012- 2018, che hanno dimostrato un significativo scarto tra numero di abilitati e numero di chiamati, nonché criticità strutturali nei meccanismi valutativi e programmatori.

Esso si inserisce in modo coerente con gli obiettivi strategici delineati nel programma di governo, in particolare con quanto previsto nei punti relativi al rafforzamento del sistema universitario e alla valorizzazione del merito nella ricerca e nell'alta formazione.

L'intervento normativo risponde dunque a esigenze chiaramente esplicitate nella pianificazione strategica del Governo, sia sul piano delle riforme amministrative, sia sul piano della modernizzazione dei percorsi di carriera accademica, ed è coerente con il quadro più generale degli impegni assunti in sede nazionale ed europea in materia di formazione superiore, innovazione e competitività.

In particolare, l'intervento si inserisce nel quadro degli obiettivi del Programma Nazionale della Ricerca e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 “Istruzione e ricerca” che promuovono una modernizzazione del sistema del reclutamento universitario, basata su criteri di trasparenza, internazionalizzazione e qualità scientifica, rafforzando l'attrattività del sistema italiano.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

L'intervento normativo va a modificare la disciplina in materia di reclutamento del personale docente universitario, contenuta nella legge 30 dicembre 2010, n. 240. In particolare gli articoli 16, 18 e 24 della legge n. 240 del 2010 disciplinano rispettivamente, l'abilitazione scientifica nazionale (ASN) e le procedure di chiamata dei professori universitari di prima e seconda fascia.

Il quadro normativo attuale prevede anche una cospicua serie di provvedimenti attuativi della disciplina di rango primario. In particolare, trattasi del d.P.R. n. 222 del 2011, così come modificato

dal d.P.R. n. 95 del 2016, recante “*Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell’abilitazione scientifica nazionale per l’accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell’articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240*” il quale disciplina i criteri di valutazione da adottare, le sedi delle procedure, il funzionamento della Commissione nazionale per l’abilitazione alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia, le operazioni di sorteggio dei componenti della Commissione e le modalità di espletamento dei lavori delle commissioni.

Il quadro normativo nazionale consta poi di una serie di decreti ministeriali.

In particolare, i criteri (qualitativi) ed i parametri (quantitativi) per la selezione dei membri delle Commissioni e per la formulazione dei giudizi sui candidati all’abilitazione, come previsto dall’art. 16, comma 2, della legge n. 240/2010, sono definiti con decreto ministeriale n. 120/2016, recante “*Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell’attribuzione dell’abilitazione scientifica nazionale per l’accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari, ai sensi dell’articolo 16, comma 3, lettere a), b) e c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modifiche, e degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2016, n. 95*”.

Il decreto ministeriale n. 589/2018, con i relativi allegati, reca, invece, la “*Determinazione dei valori-soglia degli indicatori di cui agli allegati C, D ed E del D.M. 7 giugno 2016, n. 120*” per i candidati all’abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore universitario, distintamente per la prima fascia e per la seconda fascia (art. 2), per gli aspiranti commissari (art. 3), nonché le specifiche utili ai fini del calcolo dei suddetti indicatori (art. 4).

I decreti ministeriali n. 159/2012, n. 855/2015 e n. 494/2016 concernono l’individuazione, la determinazione, la rideterminazione dei macrosettori e dei settori concorsuali

Il sistema attuale prevede, per l’accesso ai ruoli di professore universitario, il possesso dell’abilitazione scientifica nazionale quale requisito necessario ma non sufficiente per la chiamata da parte delle università. Tale sistema si articola in sessioni nazionali, bandite con decreto ministeriale, in cui i candidati vengono valutati da commissioni di esperti nominati su base sorteggiata. Le soglie di accesso e i criteri di valutazione sono determinati con decreto ministeriale, previo parere dell’ANVUR.

Tale quadro normativo presenta criticità ampiamente riconosciute nella prassi applicativa: la rigidità della procedura, i tempi dilatati per il reclutamento, la parziale disomogeneità tra i settori concorsuali e le difficoltà nel valorizzare le specificità dei singoli atenei e delle aree disciplinari.

Le modifiche alla legge n. 240 del 2010 comporteranno un superamento della disciplina secondaria e una sua integrale sostituzione al fine di allinearla ai nuovi criteri e alle nuove finalità della verifica dei requisiti strumentali all’accesso alle procedure di reclutamento.

Deve inoltre richiamarsi la legge 4 novembre 2005, n. 230, recante “*Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato*”, che costituisce parte integrante del quadro normativo vigente ed è oggetto di novella ad opera del disegno di legge in esame (articolo 1, commi 2 e 6). In particolare, le modifiche riguardano l’articolo 1,

comma 9, incidendo sia sulle esclusioni dai meccanismi di riduzione delle facoltà assunzionali, sia sul trasferimento delle competenze valutative al Consiglio Universitario Nazionale.

3) Incidenza delle norme su proposte di legge e regolamenti vigenti

Il disegno di legge interviene in modo sistematico sulla disciplina vigente in materia di reclutamento dei professori universitari, introducendo una riforma complessiva che supera l'attuale sistema dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) e modifica profondamente le procedure di accesso e progressione nei ruoli accademici.

In particolare:

- al fine di semplificare e rendere più efficiente l'accesso alla docenza, di evitare duplicazioni normative e asimmetrie tra ASN e concorsi locali, di rafforzare il merito e la trasparenza nelle procedure e di responsabilizzare gli Atenei valorizzando la loro autonomia nella scelta dei docenti ma con criteri comuni nazionali, l'articolo 1 sostituisce l'articolo 16 della legge n. 240 del 2010 introducendo un nuovo sistema di verifica ex ante di requisiti scientifici minimi; armonizza, inoltre, le procedure di reclutamento degli atenei (composizione delle commissioni, equilibrio di genere, obbligo di colloquio su titoli e pubblicazioni).
- l'articolo 1, comma 2, modifica l'articolo 18 della legge n. 240 del 2010, introducendo principi di armonizzazione delle commissioni giudicatrici per le chiamate di prima e seconda fascia (commissione a cinque membri, almeno quattro esterni sorteggiati, esclusioni tipizzate, discussione pubblica dei titoli; individuazione del candidato più meritevole in via esclusiva da parte della commissione).
- l'articolo 1, comma 3, modifica l'articolo 24 della legge n. 240 del 2010, estendendo—con i necessari adattamenti—i medesimi principi alle commissioni per il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato (commissione a tre professori, almeno due esterni; equilibrio di genere, imparzialità, trasparenza e rotazione) e raccordando tali procedure con i requisiti del novellato articolo 16 ai fini della successiva valutazione per il passaggio a professore associato.
- al fine di contrastare il localismo e promuovere la circolazione delle competenze, l'articolo 2 interviene sull'articolo 7, comma 3, della legge n. 240 del 2010, introducendo il trasferimento unidirezionale con risorse connesse e innalzando il reclutamento dall'esterno (quota di un quarto).
- al fine di assicurare una transizione ordinata dal vecchio al nuovo sistema, l'articolo 3 reca disposizioni transitorie e finali, salvaguardando la validità delle abilitazioni conseguite e disciplinando l'ammissione temporanea alle procedure locali.
- l'articolo 2, comma 2, novella l'articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230, aggiungendo in fine che gli eventuali interventi ministeriali di incentivazione delle chiamate “restano esclusi dai meccanismi di riduzione operanti in sede di ripartizione del FFO”.
- l'articolo 3, comma 6, novella ulteriormente l'articolo 1, comma 9, della legge 4 novembre 2005, n. 230, sostituendo il riferimento alla “commissione nominata per l'espletamento delle procedure di abilitazione scientifica nazionale” con quello al “Consiglio universitario nazionale” e coordinando il rinvio al “terzo periodo”.

- l'articolo 4 introduce la clausola di invarianza finanziaria, precisando che l'attuazione avviene senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Nel complesso, le novelle proposte razionalizzano il sistema del reclutamento, favoriscono una selezione più meritocratica e riducono le criticità riscontrate nel sistema ASN, senza pregiudicare i diritti acquisiti e valorizzando l'autonomia degli atenei.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Il disegno di legge è conforme ai principi costituzionali. In particolare:

- al principio di uguaglianza (articolo 3 della costituzione) in quanto favorisce la parità di trattamento nell'accesso alla docenza mediante la predeterminazione di criteri oggettivi a livello nazionale;
- al principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (articolo 97 della Costituzione) garantito dalla trasparenza e oggettività delle valutazioni da parte delle commissioni locali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si riscontrano interferenze con le competenze regionali o locali, trattandosi di misure rientranti nella competenza statale esclusiva e relative ad amministrazioni centrali e, comunque, a soggetti di rilievo nazionale.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Le disposizioni contenute nel disegno di legge risultano pienamente compatibili con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Non risultano rilegificazioni in materia.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non esistono progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Non risultano, allo stato, linee prevalenti di giurisprudenza contrarie né giudizi di costituzionalità pendenti su medesimo o analogo progetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.**

Le norme oggetto di analisi non presentano criticità rispetto all'ordinamento comunitario.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure d'infrazione promosse dalla Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Gli interventi sono compatibili con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano, allo stato, linee prevalenti della giurisprudenza ovvero giudizi pendenti innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano, allo stato, linee prevalenti della giurisprudenza ovvero giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Non risultano, allo stato, linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

Non sono introdotte nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi sono puntuali e aggiornati.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa. Per l'elenco delle disposizioni oggetto di modifica, mediante la tecnica della novella legislativa, si rinvia alla Parte 1, numero 3.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non vi sono effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non vi sono disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi e dei motivi per i quali non è possibile esaurire la disciplina con la normativa proposta e si rende necessario il rinvio a successivi provvedimenti attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il disegno di legge, pur disciplinando i principi e gli elementi fondamentali del nuovo sistema di reclutamento universitario, prevede il rinvio a successivi provvedimenti attuativi per la definizione di aspetti tecnici e procedurali.

Tale rinvio si rende necessario in quanto la complessità e l'articolazione delle misure introdotte richiedono un livello di dettaglio tecnico e regolamentare non compatibile con il rango legislativo primario. Inoltre, la definizione di alcune modalità operativa implica il coinvolgimento di organi tecnici del Ministero e di confronto con la comunità scientifica attraverso il parere del Consiglio Universitario Nazionale (CUN).

In relazione al termine di sei mesi previsto per l'adozione dei decreti attuativi, esso è motivato dalla necessità di garantire una implementazione della riforma evitando vuoti normativi o incertezze applicative, consentire una fase adeguata di confronto con le istituzioni universitarie e gli organismi di rappresentanza, nonché in considerazione che il decreto previsto all'articolo 1 interviene all'individuazione di criteri di valutazione per 190 gruppi scientifico-disciplinari, nonché in maniera distinta, per ciascuno di essi, per la prima e la seconda fascia; permettere la predisposizione di strumenti informatici e organizzativi necessari alla messa a regime delle nuove procedure.

Il termine indicato, pertanto, è oggettivamente congruo per contemperare le esigenze di celerità e qualità tecnica nella redazione degli atti regolamentari e presenta una tempistica coerente con analoghi interventi normativi in materia di università e ricerca.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Sono stati utilizzati i dati a disposizione del Ministero dell'università e della ricerca.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Amministrazione proponente: Ministero dell'università e della ricerca

Referente: Ufficio Legislativo

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il presente documento analizza l'impatto atteso della proposta normativa volta alla revisione dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), istituto introdotto con la legge n. 240 del 2010 quale strumento di selezione e qualificazione per l'accesso alla docenza universitaria. Il disegno di legge in esame si propone di superare l'attuale modello dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) come requisito autonomo e generalizzato per l'accesso a i ruoli di professore universitari, introducendo un sistema alternativo, fondato su parametri oggettivi e criteri scientifici rigorosamente definiti per ciascun settore disciplinare. La proposta legislativa intende rafforzare e aumentare la trasparenza e l'efficienza nei processi di selezione, promuovendo una maggiore responsabilità delle università nella selezione dei docenti, superando rigidità e disfunzioni del sistema ASN, ma senza rinunciare a un presidio centrale di qualità. Le modifiche prevedono una maggiore personalizzazione delle valutazioni, rafforzano le commissioni giudicatrici e introducono un sistema premiale legato ai risultati.

L'esperienza delle tornate 2012- 2018 analizzate dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN) e dall'ANVUR ha evidenziato come l'ASN abbia svolto un ruolo fondamentale nella costruzione di una base comparabile nazionale, ma al contempo abbia mostrato evidenti criticità in termini di efficacia selettiva e coerenza con il sistema di reclutamento. Il numero dei candidati abilitati che abbia effettivamente ottenuto una chiamata si ferma intorno al 30%, dimostrando una certa incoerenza del sistema universitario italiano, con conseguente disallineamento tra l'idoneità accertata e le reali opportunità di accesso.

La proposta normativa mira dunque a superare l'attuale configurazione dell'ASN, rendendola più aderente alle esigenze del sistema universitario, rafforzandone il carattere selettivo, garantendo omogeneità valutativa e prevedendo una maggiore connessione tra abilitazione e reclutamento. Essa rappresenta un tentativo di razionalizzazione, per rispondere in modo più efficace alle esigenze di qualità e di semplificazione.

Si tenta di superare un modello ormai inefficace, di rafforzare la trasparenza e la meritocrazia, e di allinearsi agli *standard* europei più avanzati, senza rinunciare al coordinamento nazionale sui requisiti minimi.

SEZIONE 1 - CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

L'introduzione dell'ASN ha rappresentato una delle innovazioni più significative della riforma Gelmini, nata con l'obiettivo di garantire una valutazione comparabile della qualificazione scientifica dei docenti universitari.

L'obiettivo fondamentale della sua introduzione è stato quello di avere un filtro preventivo all'accesso alle procedure di reclutamento dei professori universitari, collocando al livello nazionale questo momento preliminare, così da limitare la discrezionalità delle singole commissioni nelle procedure decentrate quanto all'ammissione e alla valutazione dei candidati. Il funzionamento dell'ASN si fonda sulla verifica di una serie di indicatori e titoli, nonché sulla valutazione delle pubblicazioni del candidato, effettuata da una commissione nazionale, per ciascuno dei 190 settori concorsuali, sorteggiata dal Ministero dell'università e della ricerca (MUR) per un periodo di due anni. La singola Commissione svolge le proprie attività secondo una organizzazione temporale, che consente ai candidati di presentare la domanda di abilitazione in finestre temporali scandite in quadrimestri. Conclusa la procedura valutativa, l'abilitazione è riconosciuta (o negata) a maggioranza semplice dai componenti la Commissione. Non si tratta di una valutazione comparativa tra i candidati di una stessa tornata o quadrimestre di valutazione, né sono previste soglie quantitative minime o massime delle abilitazioni che possono essere riconosciute all'interno di uno stesso settore concorsuale. Infine, non è in alcun modo messo in

relazione il lavoro delle Commissioni nazionali con le prospettive di turnover o comunque di reclutamento all'interno del settore.

L'applicazione di tale strumento ha mostrato, cionondimeno, nel corso degli anni, un insieme di problematiche che ne hanno limitato la reale efficacia, facendone emergere, al contempo, una serie di aporie di fondo.

Anzitutto, la giustapposizione tra il momento della verifica, da parte della Commissione nazionale, dei requisiti e di valutazione ai fini dell'ottenimento dell'ASN, da un lato, e le singole procedure di reclutamento locale, dall'altro, ha reso evidente il disallineamento tra le rispettive logiche di funzionamento, determinando un progressivo ingrossamento del numero dei soggetti abilitati, indipendentemente dalla capacità concreta di assorbimento da parte del settore concorsuale di riferimento e, più ampiamente, da parte del sistema universitario. Tale disallineamento è reso evidente dalla differenza strutturale tra il numero di abilitati e quello dei chiamati come professori universitari di prima e seconda fascia; tra il 2012 e il 2018 sono stati 83.326 gli studiosi che hanno ottenuto l'abilitazione, ma solo 25,811 sono stati chiamati, con un tasso di transizione effettiva del 30%. Nonostante questa bassa capacità di assorbimento degli abilitati, nonché i precisi disposti normativi tesi a sottolineare che l'ottenimento dell'ASN non garantisce in alcun modo l'accesso al ruolo, il suo ottenimento è stato generalmente percepito come fonte di una aspettativa alla chiamata, il cui mancato seguito non ha fatto altro che acuire la frustrazione del candidato e la percezione di inefficienza del sistema.

Da ulteriori indicatori emergono altri elementi che conducono a enfatizzare aspetti problematici della prassi applicativa a oltre dieci anni dalla messa a regime dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Si è assistito a un progressivo incremento delle soglie medie dei valori bibliometrici, effetto di comportamenti adattivi che, nel tempo, hanno reso l'accesso più competitivo, ma non necessariamente più equo. In altre parole, i requisiti per l'ottenimento dell'ASN, il sistema di valutazione delle riviste scientifiche ai fini del calcolo degli indicatori di produttività scientifica, e gli stessi criteri di valutazione adottati nel tempo dalle Commissioni ASN hanno indirizzato lo sviluppo del sistema, alterandone le dinamiche in qualità di incentivi selettivi all'orientamento dei comportamenti dei destinatari del provvedimento. Insomma: l'ASN

non ha costituito soltanto un fattore di valutazione dei prodotti della ricerca, ma ne ha influenzato in maniera determinante lo sviluppo, la selezione delle sedi e i ritmi di pubblicazione.

Inoltre, dai suoi risultati emerge chiaramente come abbia finito per rendere il sistema universitario meno accessibile del passato da parte di coloro che non ne fossero già parte: le percentuali di abilitati interni al sistema universitario (il 51% del totale) e la differenza tra le due fasce (75% nella prima, 38% nella seconda) mostrano una dinamica che rischia di limitare l'apertura del sistema a soggetti esterni, inclusi giovani e ricercatori attivi all'estero.

In aggiunta, uno dei risultati della giustapposizione tra la procedura (nazionale) di ASN e le procedure concorsuali (locali) al fine di giungere alla chiamata è stato quello dell'incremento del contenzioso, che si è sviluppato su entrambi i fronti. L'esistenza di una valutazione non avente carattere comparativo e la mancanza, nei fatti, di un meccanismo automatico che porti dall'ottenimento dell'ASN all'accesso concreto al ruolo universitario hanno finito per rendere più appetibile la via del ricorso giurisdizionale e, paradossalmente, più probabile anche l'ipotesi del successo di questa via. Per altro, il contenzioso citato in relazione all'ASN risulta particolarmente gravoso per il MUR, che si trova a fronteggiare un numero notevole di ricorsi avverso le decisioni delle singole Commissioni, per massima parte attinenti alla valutazione delle pubblicazioni effettuate da queste e senza alcun esercizio di discrezionalità da parte dell'Amministrazione. In ultimo, è bene sottolineare che l'ASN si trova, in ogni caso, in una fase peculiare, che necessita di interventi normativi di completamento delle modifiche recate al settore dalle modifiche apportate in sede di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022 (cfr. legge n. 79 del 2022). In quella sede, anche alla luce degli obiettivi di consolidamento della interdisciplinarietà nella didattica promossi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si è inteso superare i settori concorsuali (nonché i macrosettori) – ossia i perimetri disciplinari entro i quali si svolgeva la procedura ASN – introducendo la nuova figura dei gruppi scientifico-disciplinari (GSD). Tali GSD, alla luce del novellato testo dell'art. 15 della stessa legge n. 240 del 2010, oltre che per l'inquadramento dei docenti e per l'assolvimento dei loro obblighi didattici, sono utilizzati anche per le procedure ASN di cui al successivo art. 16 (v. in particolare, il comma 2, lett.a)). È proprio nel corso del lavoro istruttorio relativo all'adeguamento della normativa attuativa dell'ASN che sono emerse le molteplici criticità segnalate in questa sede.

Pertanto, il disegno di legge oggetto della presente analisi si inserisce in un contesto di profonda riflessione sul sistema di reclutamento universitario italiano. L'abilitazione scientifica nazionale (ASN), avrebbe dovuto rappresentare un filtro qualitativo volto a garantire l'eccellenza scientifica dei candidati all'accesso ai ruoli di professore associato e ordinario. Tuttavia, dopo oltre un decennio di applicazione, si sono evidenziate criticità strutturali: la duplicazione delle valutazioni, la scarsa rilevanza delle attività didattiche e di terza missione, le aspettative ingiustificate legate all'abilitazione come titolo di merito, e un localismo accentuato causato dalla ridotta mobilità.

Quello della scarsa mobilità interna al sistema universitario è un dato strutturale che ha tra le sue cause originarie l'eliminazione del terzo livello a tempo indeterminato, effettuato con l'art. 24 della stessa legge n. 240 del 2010. Il sistema precedente consentiva infatti una maggiore circolazione nel completamento del percorso di carriera individuale, tendenzialmente costituito da un inizio di carriera, in qualità di ricercatore, spesso nella stessa sede in cui si erano effettuati gli studi universitari, dottorali o post dottorali, per poi compiere un periodo di esperienza in altra sede – magari in coincidenza con l'ottenimento della seconda fascia – e infine un ulteriore passaggio di carriera (e spesso di sede) con l'ottenimento della prima fascia. È evidente che l'eliminazione del terzo livello a tempo indeterminato e la sua trasformazione in percorsi in c.d. tenure-track (i ricercatori “di tipo B” della riforma del 2010 e poi gli attuali ricercatori tenure-track di cui al vigente art. 24) ha garantito che il primo di questi passaggi avvenisse necessariamente nella medesima sede universitaria.

Inoltre, sempre con la riforma del 2010 è stata soppressa la procedura di trasferimento precedentemente prevista, rimettendo la mobilità orizzontale unicamente al percorso di reclutamento competitivo di cui all'articolo 18. A questo fine sono risultate insufficienti le uniche procedure di mobilità interuniversitaria residue, quali quelle individuate dalla mobilità contestuale orizzontale, di cui all'articolo 7, comma 3, della legge n. 240 del 2010, che hanno prodotto – anche alla luce della rigidità dei presupposti richiesti dalla disposizione citata – risultati del tutto trascurabili.

Quanto ai dati relativi alla mobilità, non essendo presenti nelle banche dati dell'Ufficio Statistico del MUR informazioni dirette sulla stessa, le indicazioni numeriche di riferimento sono state desunte sulla base dei seguenti indici:

1. Personale docente di ruolo: si intendono i professori ordinari e associati ed i ricercatori a tempo indeterminato (qualifica ad esaurimento) in servizio al 31/12 dell'anno T;
2. Periodo considerato: dal 2018 al 2023 (non è ancora disponibile il dato 2024);
3. Per ogni docente di ruolo in servizio al 31/12 dell'anno T si è verificata la variazione dell'Ateneo di afferenza rispetto all'anno precedente (T-1);
4. In caso positivo (ossia se il docente di ruolo ha cambiato ateneo di afferenza), si è verificata anche l'eventuale variazione di qualifica rispetto all'anno precedente (T-1)

Anno	Totale docenti di ruolo (PO+PA+RU) in servizio al 31/12 dell'anno T	Nr. docenti di ruolo che hanno cambiato ateneo nell'anno T rispetto all'anno precedente (T-1)	di cui con progressione di qualifica
2018	46.571	305	104
2019	46.666	287	97
2020	46.245	235	90
2021	46.859	288	90
2022	47.589	292	70
2023	47.877	333	97

Fonte: Elaborazioni su banche dati MUR, DGPBSS – Ufficio VI - Servizio Statistico

Destinatari della riforma sono i docenti universitari e ricercatori che aspirano, rispettivamente, all'accesso alla prima fascia (professori ordinari) o alla seconda fascia (professori associati), nonché i valutatori e le commissioni coinvolte nel processo.

I potenziali destinatari diretti sono dunque [fonte: ufficio statistico del MUR]:

- i ricercatori a tempo determinato di tipo B (RTD – B) stimati in circa 9.000;
- i professori associati che aspirano all'ordinariato: circa 20.000;
- i membri delle commissioni ASN: ogni settore concorsuale ha una commissione di 5 membri. Considerato che ci sono 190 settori concorsuali attivi, il totale dei commissari per tornata è di circa 950.

Destinatari indiretti sono le 98 istituzioni universitarie italiane e gli enti pubblici di ricerca sono coinvolti sia come promotori dei candidati che come strutture di accoglienza; di cui 61 università statali; 19 università non statali; 11 università telematiche; 7 istituti universitari a ordinamento speciale.

Destinatario indiretto è poi l'intera comunità accademica generalmente considerata (circa 60.000 docenti e ricercatori universitari), in quanto la riforma incide su carriere, reclutamento, valutazione e sistema di avanzamento.

SEZIONE 2 - OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'intervento normativo ha l'obiettivo prioritario di rafforzare l'efficienza e la funzionalità del meccanismo di selezione della docenza universitaria, superando le disfunzioni evidenziate e orientando l'ASN verso una finalità selettiva concreta e coerente con le dinamiche accademiche.

In maniera più specifica, si mira a ridurre il divario tra abilitazione e chiamata, restituendo al possesso dei requisiti di qualificazione scientifica fissati al livello nazionale, una funzione realmente abilitante e non solo simbolica.

In secondo luogo, si intende rafforzare la trasparenza e la qualità dei processi valutativi, intervenendo sulla composizione e sul funzionamento delle commissioni, sulla razionalizzazione delle medie e sulla digitalizzazione delle procedure.

Ulteriori obiettivi specifici sono costituiti:

- dalla sostituzione dell'attuale sistema con una alternativa basata su requisiti aggiornati di produttività scientifica;

- dal garantire la qualità scientifica minima attraverso requisiti nazionali omogenei definiti da ANVUR;
- dal rafforzamento delle commissioni di selezione;
- dalla introduzione di valutazioni periodiche ex post dei vincitori di concorso;
- dall'incentivare la mobilità interuniversitaria.
- dal semplificare e razionalizzare il sistema di accesso ai ruoli universitari;
- dal rafforzare la qualità e la trasparenza del reclutamento;
- dall'introduzione di criteri omogenei nazionali di accesso;
- dall'uso di autodichiarazioni e piattaforme digitali per la verifica dei requisiti.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Gli indicatori che consentiranno il raggiungimento degli obiettivi saranno costituiti:

- dal tempo medio compreso tra il conseguimento del titolo di dottore di ricerca e l'immissione in ruolo in qualità di professore universitario di seconda fascia;
- dal tasso di successo dei candidati con alti profili scientifici;
- dal grado di mobilità inter ateneo registrato;
- dalle valutazioni positive nelle revisioni triennali.

Ulteriori indicatori sono costituiti:

- dalla riduzione del numero di ricorsi giurisdizionali complessivamente intesi in relazione ai processi di reclutamento universitario;
- dalla uniformità dei criteri applicati nei concorsi;
- dalla percentuale di domande respinte per mancanza di requisiti;
- dalla riduzione dei costi di gestione delle procedure di reclutamento complessivamente intese;
- dal miglioramento dell'indice di mobilità accademica;
- dall'aumento della qualità percepita del reclutamento.

SEZIONE 3 – OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

È stata valutata l'opzione zero, vale a dire quella ad invarianza normativa ovvero il mantenimento del sistema attuale dell'ASN previsto dal quadro legislativo vigente. Tuttavia, come si è detto, ad oggi una opzione zero dal punto di vista dell'intervento normativo primario richiederebbe un profondo ripensamento della disciplina attuativa secondaria, al fine di superare il regime transitorio conseguente alle modifiche apportate dalla legge n. 79 del 2022, di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022. È stato proprio nel corso del lavoro istruttorio relativo all'adeguamento della normativa attuativa dell'ASN che sono emerse le molteplici criticità segnalate in questa sede, facendo tuttavia risalire la radice delle rigidità e disfunzionalità del sistema attuale proprio alla disposizione legislativa a monte, per cui si è proceduto alla elaborazione di un disegno di legge che ne propone il superamento e la contestuale sostituzione con un nuovo modello di valutazione preliminare ai fini dell'accesso al reclutamento di cui alle procedure degli articoli 18 e 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010. Il mantenimento dell'attuale sistema dell'ASN si è dimostrato inefficace e non sostenibile, scarsamente uniforme e produttivo di un alto tasso di contenzioso. I dati empirici evidenziano che il sistema vigente produce un eccesso di abilitazioni rispetto alla reale capacità assunzionale delle università, fallendo quindi nella principale missione della norma che si intende oggi superare: selezionare in modo efficace e mirato i candidati più idonei al reclutamento.

Un'ulteriore opzione poteva consistere in una riforma solo parziale dell'ASN, introducendo eventuali semplificazioni, ma il rischio era quello di mantenere inalterate le criticità esistenti.

Un'ulteriore opzione, più radicale, avrebbe previsto l'abolizione dell'abilitazione nazionale con il ritorno al sistema precedente alla legge Gelmini che demandava il sistema di reclutamento alla completa autonomia degli atenei, i quali decidevano in ciascun bando i criteri di valutazione. Tale ipotesi, tuttavia, avrebbe amplificato il contenzioso, innescando una sistema di autoreferenzialità e disomogeneità territoriale, suscettibile di generare più facilmente discriminazioni sul territorio nazionale, compromettendo i principi di merito e trasparenza.

Infine, si poteva prevedere il mantenimento dell'ASN come procedura generale, ma svincolata da ogni finalità selettiva e utilizzata esclusivamente come riconoscimento della qualità scientifica. Anche questa ipotesi è stata ritenuta insoddisfacente, in quanto priva di effetto regolatorio sul reclutamento e scarsamente efficace nel razionalizzare le risorse pubbliche.

Quanto, invece, alle procedure di mobilità interuniversitaria, anche alla luce delle considerazioni sopra riportate, è parso evidentemente impossibile procedere con strumenti diversi dalla modifica legislativa, al fine di recuperare procedure di trasferimento che erano già state presenti e praticate nel sistema, fino appunto alla modifica legislativa operata nel 2010.

SEZIONE 4 - COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA.

La scelta adottata è quella di un riposizionamento sostanziale dell'ASN, essa resta come strumento nazionale di selezione, ma viene riformata in senso selettivo, con maggiore connessione alla programmazione universitaria e con criteri più trasparenti. Questa scelta rappresenta un punto di equilibrio tra centralizzazione qualitativa e autonomia delle sedi.

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

L'intervento normativo è suscettibile di prevedere effetti significativi sul piano economico e sociale, mentre non si prevedono impatti di tipo ambientale.

Sul piano economico, la riduzione del numero di procedure abilitative inutili o incongruenti rispetto alle effettive possibilità di chiamata comporterà un risparmio diretto per l'amministrazione centrale in termini di costi organizzativi e gestionali. A ciò si aggiunge l'incremento dell'efficienza nell'allocazione delle risorse umane e finanziarie, evitando investimenti su percorsi senza esito. A tale fine, concorre anche la riapertura delle procedure per trasferimento che, avvenendo a valle di un reclutamento già avvenuto, consentono di combinare il mantenimento dei livelli qualitativi del personale universitario con la legittima aspirazione a seguire i propri sviluppi di vita e di carriera in altra sede, in accordo con essa.

Sul piano amministrativo inoltre si potrà riscontrare oltre ad uno snellimento delle procedure ed anche un rafforzamento dell'autonomia delle università, intesa nel senso di autonomia universitaria responsabile: l'inserimento di un aggancio specifico della valutazione dei nuovi assunti alle procedure di definizione del Fondo per il Finanziamento Ordinario consentirà di incentivare le

università ad assumere i migliori anche nella prospettiva dell'impatto che questi potranno determinare nel bilancio dell'Ateneo negli anni successivi.

Dal punto di vista sociale, il nuovo impianto mira a rafforzare la fiducia dei candidati, rendendo più equo l'accesso alla carriera accademica. Si potrà registrare, quindi, un incremento della meritocrazia e dell'attrattiva accademica, oltre che un potenziale aumento della mobilità e competitività tra atenei. A tale fine, concorreranno anche le procedure di trasferimento, che consentiranno un migliore equilibrio nel rapporto vita/lavoro del personale docente, con conseguente miglioramento anche dell'impegno didattico e del servizio reso agli studenti.

4.2 Impatti specifici

1. Non sono previsti impatti nei confronti delle piccole e medie imprese.
2. L'intervento normativo non incide sulla concorrenza.
3. Non sono previsti oneri informativi relativi al provvedimento in esame.
4. Non si tratta di normativa di recepimento di direttive europee.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

L'opzione prescelta, oltre alle motivazioni di cui alle sezioni precedenti, ha quale ulteriore risultato quello di aumentare l'efficienza dei procedimenti concorsuali, di consentire un equilibrio territoriale delle chiamate.

Le misure previste dal disegno di legge si collocano a metà tra controllo centrale e responsabilizzazione locale, introducendo un sistema di autodichiarazioni documentate e requisiti minimi definiti dall'ANVUR. La combinazione di criteri uniformi e autonomia locale intende rafforzare la qualità del reclutamento, favorendo trasparenza e mobilità, come già avviene in altri contesti europei.

SEZIONE 5 - MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

L'attuazione del nuovo sistema richiederà l'aggiornamento della piattaforma digitale CINECA, controlli a campione sulle autodichiarazioni, un monitoraggio dell'impatto attraverso report periodici del Ministero dell'università e della ricerca, una valutazione biennale dei reclutati legata ai finanziamenti FFO.

L'attuazione del nuovo modello prevedrà che i candidati compilino una dichiarazione sostitutiva attraverso una piattaforma digitale messa a disposizione dal MUR. Le università procederanno quindi autonomamente alla selezione, sulla base di questi requisiti stabiliti a livello nazionale.

5.2 Monitoraggio

Il monitoraggio dell'intervento normativo sarà effettuato dal Ministero dell'università e della ricerca, con periodicità annuale, in sinergia con gli atenei statali e con i soggetti a vario titolo coinvolti nell'intervento.

Ad una valutazione ex ante condotta tramite analisi dei dati del contenzioso, dei costi delle passate tornate ASN e dei flussi di domanda seguirà un monitoraggio continuo degli effetti attuativi attraverso la Direzione generale per la sostenibilità del sistema formativo, istituita nel 2025.

Le valutazioni post-assunzione avverranno con cadenza biennale, e ANVUR avrà un ruolo centrale nel monitoraggio dell'efficacia complessiva della riforma.

Sono previsti report triennali di valutazione qualitativa e quantitativa sull'efficacia del nuovo assetto. Tale attività consentirà al legislatore di verificare la corrispondenza tra gli obiettivi normativi e i risultati prodotti, promuovendo eventuali interventi correttivi.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Il disegno di legge nasce dal lavoro del gruppo di lavoro ministeriale, istituito con decreto del Ministro n. 1591 del 20 settembre 2024, e composto da presidenti degli organismi consultivi del MUR e da esperti del settore. In particolare, hanno fatto parte del gruppo di lavoro i presidenti della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), del Consiglio Universitario Nazionale (CUN), del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU), del Consiglio Nazionale per l'Alta formazione artistica e musicale (CNAM), del Comitato Nazionale per la Valutazione e la

Ricerca (CNRV), della Consulta dei Presidenti degli Enti Pubblici di Ricerca (COPER), oltre a una serie di ulteriori esperti individuati dal Ministro.

Si è trattato di un gruppo di lavoro istituito specificatamente per studiare e proporre la riforma del reclutamento e della *governance* universitari.

Tale gruppo ha condotto un'analisi approfondita delle criticità dell'attuale sistema e ha formulato le proposte che costituiscono la base del disegno di legge. L'approccio partecipativo e consultivo, ha garantito un'ampia rappresentatività degli attori (sono stati infatti coinvolti tutti gli organi consultivo e ausiliari del sistema universitario e della ricerca) e una visione sistemica delle riforme necessarie.

