

## **Relazione della Commissione di esperti giuristi nominata dal Senato Accademico**

Ci è stato chiesto di verificare in quali termini sia giuridicamente qualificabile l'iniziativa in atto di alcuni Colleghi dell'Università di Parma, che si rifiutano per protesta di selezionare i propri prodotti di ricerca da inviare alla valutazione di competenza dell'ANVUR, e quali siano al riguardo le misure adottabili da parte dell'Ateneo.

Ci corre l'obbligo di segnalare immediatamente che la fattispecie che ci è stata prospettata presenta indiscutibili profili di novità, rispetto ai quali ci è stato impossibile reperire precedenti specifici cui ispirarci: le considerazioni che seguono sono dunque il frutto dell'interpretazione personale degli scriventi, che non sono nelle condizioni di fornire alcuna garanzia circa l'effettiva attendibilità delle soluzioni finali cui pervengono.

1. Pur nel contesto del principio di libertà della ricerca e dell'insegnamento, sono ormai anni che il nostro ordinamento ha introdotto strumenti volti a misurare il livello di qualità della prestazioni scientifiche e accademiche delle Università italiane, nella consapevolezza, da un lato, che un elevato grado efficienza del sistema risponda a un superiore interesse della collettività e, dall'altro, che – seppur libere – ricerche e insegnamenti universitari si reggono pur sempre in gran parte sul finanziamento statale e, dunque, in ultima analisi sul contributo economico di tutti i cittadini attraverso il prelievo fiscale.

È in questa prospettiva che nel 2006 è stata istituita l'ANVUR (che ha assorbito, al contempo, funzioni e poteri di simili organismi esistenti in precedenza: e fra i compiti istituzionali dell'ANVUR rientra anche la verifica della *“qualità dei prodotti della ricerca, valutati principalmente tramite procedimenti di valutazione tra pari”* (art. 3, d.p.r. n. 76 del 2010).

I risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR influenzano, fra le altre cose, l'allocazione dei finanziamenti statali alle università (art. 2, comma 139, d.l. n. 262 del 2006; sostanzialmente nello stesso senso anche gli artt. 1 e 5, legge n. 240 del 2010).

La misura concreta di tale condizionamento è poi regolata nei dettagli dall'art. 2, d.l. n. 180 del 2008 e dall'art. 60, comma 01, d.l. n. 69 del 2013: quest'ultima disposizione in particolare prevede che almeno i tre quinti della quota del FFO destinata alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali sono ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca (VQR) effettuata a cadenza quinquennale dall'ANVUR.

Per il periodo di valutazione 2011 – 2014 le relative linee guida sono state dettate con il d.m. 27 giugno 2015: al di là del nome, si tratta di un provvedimento di portata generale, aventi effetti prescrittivi principalmente rispetto all'ANVUR, ma capace comunque di orientare l'interprete nella ricostruzione del regime d'insieme cui la VQR è assoggettata.

Il meccanismo valutativo ruota attorno all'operato dei Gruppi di esperti della valutazione (GEV). L'art. 5 delle linee guida prevede che il GEV di ogni area attribuisca un giudizio e un peso di qualità per ciascun prodotto della ricerca: per *“le pubblicazioni mancanti rispetto al numero atteso”* (si vedrà a breve cosa si intende con questa locuzione) è sancito che ricevano un giudizio di *“non valutabile”* e un peso pari a zero.

In forza dell'art. 6 delle linee guida, poi, l'ANVUR è chiamata a elaborare i vari profili di qualità conclusivi della VQR sulla base dei giudizi dei GEV e secondo i criteri fissati dall'art. 2 delle linee guida stesse.

L'art. 4 delle linee guida (intitolato *“Adempimenti delle Istituzioni”*) disciplina le modalità di formazione degli insiemi dei prodotti della ricerca destinati alla valutazione dell'ANVUR e prevede (comma 3) che *“gli addetti alla ricerca di cui al comma 2”* (professori, ricercatori, ecc.) *“presentano il seguente numero di prodotti della ricerca ... relativi al quadriennio 2011 – 2014”*

(seguono i numeri prescritti: i prodotti attesi coincidono appunto con il numero minimo di prodotti che ogni addetto deve presentare per il quadriennio). Il comma 4 aumenta il numero dei prodotti che l'addetto deve "proporre" nell'ipotesi di scritti di più autori afferenti alla medesima Istituzione, al fine di consentire a quest'ultima di operare un'adeguata scelta in relazione al numero di prodotti attesi.

Vi si stabilisce infine che spetta alle Istituzioni la trasmissione materiale dei prodotti della ricerca da valutare, "selezionandole, ove necessario, tra quelle presentate in soprannumero ai sensi del precedente comma 4".

Le linee guida sembrano dunque porre un vero e proprio dovere di presentazione/proposta a carico dei singoli addetti alla ricerca: di riflesso, la possibilità di un'autonoma scelta da parte dell'Università pare contemplata solo per la particolare ipotesi della presentazione di prodotti soprannumerari da parte degli interessati e, comunque, sempre sulla base di un impulso di ciascuno di essi.

La necessità di tale impulso individuale pare trovare conferma nel bando pubblicato dall'ANVUR per la VQR 2011-2014, ove si stabilisce (punto 2.3) che "[p]er ognuno degli addetti l'Istituzione di appartenenza seleziona, da un insieme suggerito da ciascun addetto, il numero di prodotti" poi indicato in un'apposita tabella, aggiungendo successivamente, ancora una volta, che (punto 3.3) essa "[s]eleziona i prodotti di ricerca, informandone gli addetti, utilizzando le liste predisposte dagli addetti".

2. Da quanto precede emerge con evidenza che per ogni addetto alla ricerca l'ordinamento presuppone che lo stesso abbia prodotto nel quadriennio di riferimento un numero minimo di prodotti e che, in caso di mancato raggiungimento della soglia minima prescritta per ciascuno, derivino a carico delle strutture di appartenenza conseguenze negative: i profili di qualità assegnati dall'ANVUR ne risentiranno inevitabilmente in termini negativi e, di riflesso, è possibile che l'Ateneo riceva una minor quota del FFO rispetto a quella possibile (naturalmente, allo stesso esito si perviene anche nel caso in cui le soglie siano bensì raggiunte, ma con prodotti giudicati privi di qualità scientifica, cui pure è assegnato un peso pari a zero: l'evenienza è sicuramente possibile nei singoli casi, diventa però assai meno probabile con riferimento a una porzione significativa degli addetti alla ricerca di un Ateneo).

È altresì indiscutibile che a carico di ogni addetto alla ricerca l'ordinamento pone un preciso dovere d'ufficio di collaborazione con la struttura di appartenenza: il proporre prodotti da sottoporre a VQR non è certamente esercizio di una mera facoltà, bensì oggetto di un inequivocabile obbligo.

Ne discende che, sicuramente, l'addetto che, illegittimamente, omette la prestazione di sua pertinenza commette un illecito: di carattere disciplinare, senza ombra di dubbio; probabilmente anche di natura erariale, nella misura in cui all'omissione sia associabile un pregiudizio economico per l'Università<sup>1</sup>.

Non si può neppure escludere, d'altra parte, che il comportamento preordinato alla mancata presentazione dei prodotti della ricerca possa essere ricondotto alla figura di reato dell'abuso di ufficio, di cui all'art. 323 c.p.

In particolare, il primo comma dell'art. 323 c.p. prevede che "il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio il quale, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento (...) intenzionalmente (...) arreca ad altri un danno

---

<sup>1</sup> Diverso è il caso dell'addetto che non seleziona prodotti perché non ne ha materialmente elaborati nel periodo di riferimento: in tale ipotesi, peraltro, egli è esposto comunque al rischio di conseguenze penalizzanti, sotto il profilo per esempio del trattamento economico premiale.

*ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni*”: ad oggi è invero prevalente l’orientamento favorevole alla configurabilità dell’abuso anche mediante condotta omissiva<sup>2</sup>.

Segnalato tale rischio di natura penale, va però subito aggiunto che l’effettiva applicabilità al caso di specie dell’art. 323 c.p. è assai dubbia, se non addirittura scorretta.

Per esempio, in maniera irragionevole si finirebbe per penalizzare colui che ha svolto ricerca ed ha prodotto (cioè ha lavorato), privilegiando nel contempo (in ottica penale) chi non ha selezionato prodotti perché non ne ha materialmente elaborati nel periodo di riferimento. Quest’ultimo, infatti, non potrebbe essere chiamato a rispondere *ex art. 323 c.p.*, difettando in radice i presupposti di applicabilità della fattispecie.

Inoltre, la scelta di non sottoporre i prodotti alla valutazione potrebbe essere ricondotta a libertà e prerogative anche costituzionalmente garantite (quali la libertà di ricerca ovvero la libertà scientifica, art. 33 Cost.), e dunque scriminata ai sensi dell’art. 51 c.p.

Sembra invece più agevole escludere, in rapporto alla situazione sopra considerata, l’applicabilità dell’art. 328 c.p., in tema di rifiuto/omissione di atto d’ufficio.

In estrema sintesi, il rifiuto di atto d’ufficio, per essere rilevante ai sensi del primo comma dell’art. 328 c.p., deve necessariamente ricollegarsi a una serie di ragioni (tassativamente elencate): di giustizia, o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico, o di igiene e sanità. L’intera tematica della VQR si pone in un ambito che esula dai relativi settori, oggetto di tutela penale.

Quanto al secondo comma dell’art. 328 c.p., esso - a tacer d’altro - richiede un particolare meccanismo di messa in mora che non consta nel caso di specie.

Del pari, la VQR ed i relativi (in)adempimenti non sono certo riconducibili al paradigma dell’interruzione di un pubblico ufficio/servizio (art. 340 c.p.).

3. Si è già accennato poc’anzi alla possibile interferenza fra i doveri degli addetti alla ricerca con riguardo alla VQR e il principio costituzionale della libertà della ricerca scientifica: si deve adesso aggiungere, alla luce delle particolari ragioni sottese all’iniziativa di cui si sta discutendo (essa è in definitiva una forma di rivendicazione sindacale contro le politiche universitarie del Governo e il mancato sblocco degli aumenti retributivi, nonché, più nello specifico, contro le modalità organizzative della stessa VQR), che entra in gioco nella fattispecie anche il diritto, costituzionalmente previsto, di sciopero (art. 40 Cost.).

Si deve in proposito evidenziare fin da subito che l’inesistenza di una associazione che abbia proceduto alla proclamazione dello stato di agitazione non esclude l’identificazione, almeno, di una coalizione spontanea, ai sensi dell’art. 39, primo comma, Cost.<sup>3</sup> Quindi, esiste uno sciopero, non sottoposto ai limiti della legge n. 146 del 2000, perché difettano i relativi presupposti e l’attività non è considerata un servizio pubblico essenziale.

Ferma la natura di sciopero dell’iniziativa, è uno sciopero selettivo solo di parte delle attività: e ciò rende lo sciopero illegittimo.

Infatti, *“in tema di astensione collettiva dal lavoro, non costituisce legittimo esercizio del diritto di sciopero il rifiuto di rendere la prestazione, per una data unità di tempo, che non sia integrale, ma riguardi solo uno o più tra i compiti che il lavoratore è tenuto a svolgere (cosiddetto sciopero delle mansioni), come per esempio il rifiuto di sostituire un collega assente, nonostante l’obbligo in tale senso previsto dalla contrattazione collettiva”*<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Nella vasta letteratura penalistica, cfr., da ultimo, G. RUGGIERO, *Abuso di ufficio*, in *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, a cura di C.F. GROSSO e M. PELISSERO, Milano, 2015, p. 356, cui si rinvia per ulteriori riferimenti, anche giurisprudenziali.

<sup>3</sup> Sulla legittimità dello sciopero indetto da una coalizione spontanea di lavoratori v., tra i tanti, P. Campanella, *L’autotutela collettiva*, in Zoli (a cura di), *Le fonti. Il diritto sindacale*, in *Diritto del lavoro, Commentario* diretto da F. Carinci, Torino, 2007, p. 602.

<sup>4</sup> Cass. 16 ottobre 2013, n. 23528. In dottrina nello stesso senso v. P. Ichino, *Il contratto di lavoro*, III, in Cicu-Messineo (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, 2003, p. 173, il quale afferma che lo sciopero consiste in

Il principio è corretto e si può riferire anche al lavoro pubblico, se non altro perché attiene all'identificazione del diritto di sciopero e del suo oggetto e, quindi, all'interpretazione dell'art. 40 Cost.

Infatti, *“il cosiddetto sciopero delle mansioni esula dal concetto di sciopero, consistendo nel rifiuto da parte del lavoratore di svolgere uno o più compiti cui il medesimo è tenuto, ovvero sia in un inadempimento parziale degli obblighi contrattuali. Siffatto sciopero è illegittimo, con la conseguenza che il datore di lavoro può irrogare ai lavoratori che vi aderiscano le sanzioni disciplinari del caso (nella specie, si è ritenuto assimilabile allo sciopero delle mansioni il rifiuto da parte dei portalettere di effettuare la consegna di una parte della corrispondenza di competenza di un collega assegnatario di altra zona della medesima area territoriale, in quanto tale comportamento, violando l'obbligo di sostituzione, così come previsto dal contratto collettivo, non può considerarsi né una astensione dal lavoro straordinario, né una astensione per un orario delimitato e predefinito, ma un mero rifiuto di espletare una delle prestazioni lavorative dovute. Si è affermata la legittimità della sanzione disciplinare applicata dall'azienda resistente, il cui comportamento non si è ritenuto antisindacale)”<sup>5</sup>.*

4. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte è dunque possibile concludere che il rifiuto di selezionare propri prodotti della ricerca da inviare alla VQR costituisce condotta antigiusuridica dell'addetto alla ricerca interessato, esposto per tale ragione al rischio di conseguenze negative se non altro sotto il profilo disciplinare ed erariale.

Occorre adesso esaminare se e quali strumenti abbia l'Università per cercare di neutralizzare gli effetti di tale condotta omissiva.

È bene immediatamente precisare, sotto il profilo giuslavoristico, che *“la sostituzione del personale scioperante è consentita non solo nei casi eccezionali o di emergenza tali da compromettere in modo grave l'operatività dell'impresa, ma anche per fare fronte alla normale attività produttiva che, a causa dell'astensione, verrebbe almeno in parte impedita”<sup>6</sup>. Anzi, “il datore di lavoro può utilizzare ogni mezzo legale che, senza impedire od ostacolare l'esercizio del diritto di sciopero, sia diretto a contenere gli effetti negativi della sospensione dell'attività, anche se l'affidamento delle mansioni svolte dai lavoratori in sciopero ad altri dipendenti avvenga in violazione di una norma di legge o del contratto collettivo”<sup>7</sup>. Perciò, “non costituisce attività antisindacale la condotta del datore di lavoro che, in occasione di uno sciopero, nell'intento di limitarne le conseguenze dannose, adibisce il personale rimasto in servizio alle mansioni dei lavoratori scioperanti, poiché, nel bilanciamento del diritto di libera iniziativa economica dell'imprenditore e del diritto di sciopero, questo ultimo non può dirsi leso quando il primo sia esercitato senza violare norme poste a tutela dei lavoratori (nella specie, la sentenza di merito, cassata dalla Suprema Corte, aveva ritenuto antisindacale la condotta del datore di lavoro, che in occasione dello sciopero aveva adibito personale di qualifica superiore alle mansioni inferiori del personale astenutosi dal lavoro)”<sup>8</sup>.*

---

una sospensione totale dell'attività lavorativa e *“non può consistere nella decurtazione unilaterale di più elementi della prestazione lavorativa contrattualmente dovuta”*; nello stesso senso: F. Santoni, *Lo sciopero*, Napoli, 2001, p. 56-57; A. Vallebona, *Istituzioni di diritto del lavoro. Il diritto sindacale*, vol. I, Padova 2008, p.249; G. Giugni, *Diritto sindacale*, Pari, 2007, p. 273. Per una ricostruzione del vivace dibattito dottrinario e giurisprudenziale sulla legittimità o meno dello sciopero delle mansioni v. anche M. Mandelli, *Le forme anomale di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 2009, p. 351-353, nonché F. Santini, *La forme di sciopero*, in Lunardon (a cura di) *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in M. Persiani – F. Carinci (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, p. 130-134.

<sup>5</sup> Cass. 12 gennaio 2011, n. 548.

<sup>6</sup> Cass. 19 luglio 2011, n. 15782.

<sup>7</sup> Cass. 16 dicembre 2009, n. 26368.

<sup>8</sup> Cass. 26 settembre 2007, n. 20164.

In definitiva, poiché “non è configurabile un obbligo per il datore di lavoro di cessare la propria attività durante lo sciopero, è da considerarsi lecito il fatto del datore di lavoro medesimo che, al fine di ovviare agli inconvenienti che derivano dallo sciopero stesso, adibisca a mansioni equivalenti lavoratori non scioperanti e a mansioni anche inferiori quelli di tali lavoratori che di loro volontà vi si prestino”<sup>9</sup>. Dunque, “nel caso della proclamazione di uno sciopero da parte delle organizzazioni sindacali di categoria, non costituisce attività antisindacale la condotta del datore di lavoro che, nell'intento di limitarne le conseguenze dannose, disponga l'adibizione del personale rimasto in servizio alle mansioni dei lavoratori in sciopero, anche se tale adibizione avvenga mediante l'assegnazione a mansioni inferiori (nella specie, la sentenza di merito, confermata dalla Suprema Corte, aveva escluso la natura antisindacale del comportamento della Spa Rai, che, in occasione della proclamazione di uno sciopero inteso a bloccare la messa in onda delle trasmissioni, aveva adibito a tale attività personale non scioperante, anche se appartenente a categorie superiori)”<sup>10</sup>.

Se dunque una forma di autotutela in forma specifica da parte dell'Università (sotto forma di sostituzione d'ufficio nella fase iniziale di impulso della VQR) sarebbe possibile nel caso di rivendicazione sindacale lecita, a maggiore ragione la conclusione deve valere quando, come nel caso di specie, lo sciopero debba essere considerato illegittimo.

Il profilo giuslavoristico della questione, per quanto ovviamente in sé di primaria rilevanza, non esaurisce tuttavia gli aspetti problematici da considerare.

La normativa amministrativa specifica sulla VQR che si è poc'anzi illustrata, infatti, è sufficientemente chiara nel circoscrivere gli spazi di autonoma iniziativa dell'Università a fattispecie tutto sommato molto particolari: si tratta in definitiva della possibilità di operare delle scelte autonome fra prodotti comunque inviati dall'interessato, ove quest'ultimo, per un ragione o per l'altra, abbia individuato un numero di propri prodotti superiore al minimo prescritto.

È d'altra parte plausibile (ancorché non certo, in assenza di motivazioni di qualsiasi genere negli atti che la normativa in questione hanno posto) che questa impostazione sia stata consapevole: essa è rispettosa del principio della libertà di ricerca scientifica, nonché funge da presidio della reputazione del singolo ricercatore cui viene riservato il diritto di non sottoporre a VQR propri prodotti da lui stessi giudicati di cattiva fattura); in termini formali, poi, il prodotto della ricerca in linea di principio non appartiene all'Università, bensì al suo autore (e in forza della legge n. 633 del 1941 è all'autore che spettano - in via originariamente esclusiva - tutti i diritti circa l'utilizzo dell'opera, nonché quello di “*opporsi a qualsiasi deformazione, mutilazione od altra modificazione, ed a ogni atto a danno dell'opera stessa, che possano essere di pregiudizio al suo onore o alla sua reputazione*” (art. 20)<sup>11</sup>.

Parrebbe quindi che, ancorché illegittima, la protesta (che si concretizzi nel rifiuto del singolo interessato a selezionare i propri prodotti della ricerca) sia capace da sola di impedire

---

<sup>9</sup> Trib. Milano 9 marzo 2006, in *Orient. giur. lav.*, 2006, 82.

<sup>10</sup> Cass. 4 luglio 2002, n. 9709. La sostituzione di lavoratori scioperanti con altri lavoratori rimasti in servizio viene ritenuta legittima dalla dottrina maggioritaria; v., tra i tanti: G. Pera, *Il diritto di sciopero*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1986, I, p. 474; F. De Falco, *Diritto di sciopero e interesse dell'impresa*, Napoli, 2003, p. 118 ss.; S. Bellomo, *Gli effetti dello sciopero*, in Lunardon (a cura di) *Conflitto, concertazione e partecipazione*, cit., p. 174 ss.

<sup>11</sup> In realtà, se ci si mette al cospetto solo del diritto d'autore, capita che alcune pubblicazioni siano finanziate dalle strutture dell'Ateneo (in particolare i Dipartimenti) ed è possibile che nei relativi contratti i diritti di utilizzo dell'opera siano stati ceduti all'Università. È possibile poi, come evidenziato dal bando per la VQR 2011-2014, che prodotti della ricerca siano programmi informatici, disegni industriali o brevetti: in tali casi i diritti di utilizzo del prodotto possono spettare, sebbene sulla base di presupposti differenti a seconda dei casi, anche al datore di lavoro e quindi, nel nostro caso, all'Università (artt. 12-bis e 12-ter, legge n. 633 del 1941; art. 65, d. lgs. n. 30 del 2005).

Qualora fra i prodotti potenzialmente selezionabili, ma in concreto non selezionati dall'interessato, vi fossero anche prodotti di uno dei generi appena indicati, una parte degli ostacoli (a un'azione sostitutiva dell'Università) derivanti dalla disciplina del diritto d'autore perderebbe indubbiamente una quota di rilevanza: è chiaro, però, che una risposta univoca e aprioristica non è possibile, essendo viceversa indispensabile un esame caso per caso.

all'Università di appartenenza di neutralizzarne gli effetti, provvedendo d'ufficio in sostituzione del dipendente inadempiente.

5. Se questo è vero, non ci si può tuttavia nascondere che la disciplina normativa in esame non sembra aver preso neppure in considerazione la possibilità che i suoi meccanismi venissero sfruttati in funzione di protesta sindacale: essa in altre parole mira a regolamentare lo sviluppo della procedura in condizioni normali, sicché non si può a priori escludere che quanto vi è disposto sia destinato in parte a cedere il passo ad altri ordini di valutazioni in presenza di una situazione eccezionale e non prevista, come quella in essere attualmente.

La dimensione stessa assunta dalla protesta e dalle sue potenziali ripercussioni negative sull'Ateneo, in altre parole, impone di allargare lo sguardo e di includere nella disamina i principi generali che governano il sistema universitario. Il tutto con un'ovvia, ma necessaria avvertenza preliminare: i principi, ancorché generali, hanno un indubbio valore prescrittivo; nello stesso tempo, però, l'evanescenza, che è loro connaturata, rende assai delicata l'operazione di loro sovrapposizione a indicazioni precise contenute negli atti normativi speciali che regolano la fattispecie; le riflessioni che seguono, pertanto, devono essere intese non come indicatrici di una via sicuramente percorribile dagli uffici universitari, quanto piuttosto come l'evidenziazione della logica che potrebbe ispirare una loro eventuale decisione sostitutiva.

Come si è detto, posto che si deve qualificare come anti-giuridico il comportamento dell'addetto alla ricerca che abbia bensì generato dei prodotti, ma che rifiuti deliberatamente di metterli a disposizione della VQR, è pacifico che il medesimo comportamento è al contempo qualificabile come fonte di un danno ingiusto (sotto forma di riduzione del FFO e sotto forma di potenziale pregiudizio all'immagine) per l'Università. Se è vero che l'Ateneo non sempre è titolare della conseguente azione risarcitoria (per il danno materiale, in effetti, essa spetta alla Procura della Corte dei conti), è però certo che l'Università è da considerare a tutti gli effetti come il soggetto danneggiato.

Ora, fra i doveri del soggetto danneggiato vi è anche quello di adoperarsi per evitare che il pregiudizio si verifichi o per attenuarne l'impatto: e, in linea di fatto, è chiaro che l'unico mezzo a tal fine disponibile consisterebbe nell'attivazione degli organi accademici di vertice in funzione sostitutiva dei singoli inadempienti.

Se è poi vero che, come si accennava, il prodotto della ricerca in linea di principio appartiene al suo autore, è altrettanto vero che il medesimo non è affatto in tutto e per tutto equiparabile a una normale opera intellettuale, se non altro perché è realizzato da dipendenti pubblici (pagati anche per questo) e sfruttando risorse materiali e organizzative anche dell'Ateneo.

Né può essere sottaciuto che – come peraltro espressamente ricordato dall'ANVUR – la VQR persegue lo scopo di valutare non la qualità della ricerca del singolo, bensì quella complessiva della struttura cui appartiene; e questo, si deve aggiungere, non solo ai fini della distribuzione dei finanziamenti pubblici, ma anche della formazione della reputazione della struttura in quanto tale nel mondo della ricerca e, più in generale, della cultura.

Questo punto merita una particolare sottolineatura.

Non può essere infatti considerato irrilevante che l'obbligo di servizio eluso dagli aderenti alla protesta sia caratterizzato principalmente dal fatto che le conseguenze dell'inadempimento ricadono in maniera diretta su altri soggetti, certamente l'Ateneo, in quanto tale, naturalmente, ma non solo: gli altri docenti e ricercatori (in particolare dei più giovani) che, al di là del fatto di aver risposto attivamente all'obbligo di sottoporsi alla valutazione, subiranno inevitabilmente gli effetti negativi legati alla contrazione delle risorse della loro Università (risorse che avrebbero potuto utilizzare per la ricerca, la sperimentazione didattica, l'organizzazione di iniziative culturali e scientifiche, dottorati, master, ecc. ecc.); in definitiva gli stessi studenti e le loro famiglie, perché le ricadute negative sull'immagine dell'Ateneo che hanno scelto di frequentare in termini di qualità e diffusione della ricerca certamente possono riflettersi anche sulla visibilità dei loro titoli e dei

percorsi formativi che hanno intrapreso e svolto. E non è neppure secondario, in una valutazione complessiva degli interessi contrapposti, che la protesta che è stata messa in campo rischia di colpire soggetti che non hanno alcuna possibilità di dare risposte e soluzioni ai problemi che il personale in stato di (illegittima) agitazione vuole evidentemente segnalare all'attenzione delle istituzioni e dell'opinione pubblica.

È dunque indiscutibile che l'interesse toccato dalla VQR non è quello del singolo ricercatore, bensì quello dell'Università a essere riconosciuta come ente capace di generare una ricerca scientifica di elevato livello qualitativo e, più in generale, quello dell'intero sistema nazionale di ricerca di accreditarsi come efficiente e produttivo.

Ma se la VQR trascende i confini della personalità del singolo addetto alla ricerca per coinvolgere in realtà l'immagine (o, se si vuole, la rappresentazione presso il pubblico del ruolo) del mondo universitario nel suo complesso e se si amplia la prospettiva d'indagine fino a comprendervi le conseguenze negative associabili a un comportamento passivo e inerte degli uffici universitari, emerge con una certa nitidezza l'esigenza di un supplemento di riflessione, rivolta a verificare se, pur con tutte le cautele che si sono già segnalate, il complesso normativo che governa attualmente la VQR non si possa astrattamente prestare a una ricostruzione più flessibile di quella scaturente da una sua lettura incentrata sul mero dato letterale.

**6.** Alla base del funzionamento della VQR vi è un obbligo 'condiviso', nel senso che sia le istituzioni universitarie, sia i singoli docenti e ricercatori sono chiamati ad espletarlo ciascuno per la parte di sua competenza; gli esiti della VQR, inoltre, hanno un impatto diretto non sui singoli addetti alla ricerca, bensì sulle risorse di cui l'Ateneo potrà disporre per la propria attività e in definitiva anche su tutti gli altri componenti della comunità universitaria.

È vero che il dato normativo testuale descrive una sequenza in cui l'attività di selezione/trasmissione da parte degli uffici dell'Ateneo sembra presupporre un atto di impulso del singolo addetto, essendo l'unico caso in cui si prevede esplicitamente un intervento selettivo (e quindi 'autonomo') dell'Amministrazione quello della presentazione in soprannumero da parte dei docenti/ricercatori.

Ma appunto questa è l'ipotesi normale, in cui la limitazione del ruolo dell'Ateneo si giustifica proprio in ragione della diligenza da parte dell'addetto, in un contesto che riflette quel principio implicito e generale dell'azione amministrativa (collegato comunque all'art. 97 Cost.), che è il principio di leale collaborazione.

La leale collaborazione però, anche nelle ipotesi più forti (quelle ad esempio che dovrebbero portare ad un'intesa tra i soggetti chiamati a cooperare), non può mai tradursi in una condizione potenziale di veto attribuito unilateralmente ad una sola delle parti che concorrono allo svolgimento dell'attività<sup>12</sup>. Invece, se si ritenesse che il mancato impulso dei docenti non sia rimediabile dall'intervento sostitutivo degli uffici, di fatto si attribuirebbe agli addetti un potere impeditivo rispetto allo svolgimento di una procedura che non pertiene solo alla sfera del singolo docente, ma serve a delineare un quadro complessivo (pur imperfetto e parziale) della ricerca e della qualità degli Atenei e del sistema universitario nel suo complesso.

Ciò premesso, non pare doversi escludere a priori che, nell'ipotesi di un rifiuto del dipendente di svolgere la fase di impulso della procedura (e quindi di una rottura della leale collaborazione), l'Università, comunque chiamata dalla normativa a partecipare al momento conclusivo della trasmissione dei prodotti, nonché alla loro selezione nell'ambito delle liste predisposte dagli addetti (punto 3.3 del bando VQR 2011-2014), possa attivarsi per garantire il sostanziale adempimento dell'obbligo normativo di partecipare alla procedura di VQR.

---

<sup>12</sup> Come insegna una costante giurisprudenza costituzionale, l'*impasse* deve trovare una soluzione persino quando essa interferisca nei rapporti di concorrenza Stato-Regioni ovvero quando riguardi l'ipotesi di mancato concerto tra Ministro della Giustizia e CSM per la nomina agli incarichi direttivi.

Almeno in un caso, in effetti, è espressamente prevista una possibilità di sostituzione dell'Università anche con riguardo all'attività di selezione dei prodotti: vale a dire quando ciascun addetto abbia presentato i suoi prodotti in soprannumero rispetto a quanto richiesto.

Sebbene si tratti di un'ipotesi diversa da quella di cui ci stiamo occupando, non sembra implausibile cogliere un duplice (per quanto parziale) profilo di analogia:

- a) il docente/ricercatore non ha esercitato compiutamente la sua facoltà di selezione, mettendo in condizione l'Istituzione di fare semplicemente il suo adempimento di trasmissione;
- b) l'Istituzione è chiamata ad un'attività che non è solo di materiale presentazione, ma di selezione, cioè di scelta dei prodotti della ricerca, sia pure da un elenco predisposto dal ricercatore.

Il parametro normativo in tema di VQR, quindi, non esclude in termini inderogabili che l'Istituzione sia chiamata ad un intervento di supplenza quando la fase riconducibile alla disponibilità del docente/ricercatore non sia svolta in modo completamente corrispondente allo schema procedurale. Si potrebbe allora sostenere che, analogicamente, questo ruolo suppletivo dovrebbe poter valere, sempre alla luce della struttura duale della procedura e del principio di leale collaborazione, quando la prima fase non è nemmeno avviata.

La libertà della ricerca non verrebbe così messa in discussione: l'intervento sostitutivo, ove praticato, consentirebbe solo di dare visibilità a quello che si è fatto, anche grazie alle risorse messe a disposizione dall'Ateneo o dal sistema universitario, e sottoporsi ad una valutazione che, per quanto discutibile e perfezionabile, è l'unica che in questo momento è disponibile. Né in questo modo di arrecherebbe un pregiudizio reale al principio dell'appartenenza del prodotto della ricerca al suo autore: l'autore appartiene a sua volta a un'istituzione che lo mette in condizione (e gli dà le risorse) per realizzare questi prodotti, sicché potrebbe ritenersi affatto ragionevole che la stessa istituzione possa richiedere, peraltro nell'ambito di un procedimento normativamente disegnato con caratteristiche vincolanti per tutto il sistema universitario, che questi prodotti siano semplicemente dichiarati, e sottoposti ad una valutazione che ha effetti molto rilevanti per il suo buon andamento.

In ogni caso, qualora si reputasse di poter elevare il riferimento al principio di leale collaborazione (e alla giurisprudenza relativa alle situazioni conflittuali) a fondamento (per quanto problematico) dell'intervento sostitutivo dell'Amministrazione, esso ne rappresenterebbe al tempo stesso un limite, almeno modale, cioè riguardante il meccanismo attraverso cui procedere alla sostituzione.

Leale collaborazione infatti, significa innanzitutto un vincolo procedurale a fare il possibile per salvaguardare l'interesse contrapposto rispetto al soggetto chiamato ad agire in via definitiva e sostitutiva, interesse che in questo caso attiene alla libertà e autonomia del docente nell'individuazione dei prodotti della (sua) ricerca, evidentemente come contestazione delle modalità attraverso cui la valutazione viene svolta.

L'intervento sostitutivo, pertanto, dovrebbe passare comunque attraverso un procedimento che, nel rispetto di una tempistica che non dipende dall'Amministrazione, renda possibile una soluzione condivisa e consensuale del problema.

**7.** È appena il caso di notare, per concludere, che, qualora si ritenesse sussistente il potere dell'Università di agire in via sostitutiva nei termini testé precisati, le relative condotte personali non potrebbero assumere rilevanza penale: un comportamento non può essere lecito e tuttavia esporre al tempo stesso l'autore a conseguenze di ordine penale; né, per così dire a monte, paiono inquadrabili in schemi tipici di figure di reato condotte che si limitino all'indicazione *ex officio* dei prodotti da presentare ai fini della VQR, purché ovviamente nel rispetto delle normative di settore (in tema di trattamento dei dati, di diritto d'autore, di marchi e brevetti, ecc.).

Nelle considerazioni che precedono sono racchiuse le valutazioni degli scriventi in merito alle questioni che sono state loro sottoposte.



Delibera CdA del 24/2/2016  
Provvedimenti per la valutazione della qualità  
della ricerca (VQR 2011-2014)

Allegato 3

**Prof. Nicola Bassi   Prof. Antonio D'Aloia   Prof. Enrico Gragnoli   Prof. Paolo Veneziani**