

Publicato il 18/12/2017

N. 05952/2017REG.PROV.COLL.

N. 10311/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10311 del 2015, proposto da:
M.E.B., rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Immordino e Luigi Immordino, domiciliati
ex art. 25 c.p.a. presso la segreteria Sezionale del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro,
13;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Agenzia Nazionale di Valutazione del
Sistema Universitario e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei
Portoghesi, 12;

nei confronti di

G.A.F. non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE III n. 09867/2015, resa tra le parti,
concernente valutazione negativa in relazione al conseguimento dell'abilitazione scientifica
nazionale alle funzioni di professore universitario di II fascia per il settore concorsuale 12/c1 –
diritto costituzionale

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e di Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2017 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Massimo Colicchia per delega dell'avv. Giovanni Immordino e Beatrice Gaia Fiduccia dell'Avvocatura Generale dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Con decreto del direttore generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) del 20 luglio 2012 n. 222 è stata indetta la procedura di abilitazione nazionale alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia per il settore concorsuale 12/C1 - diritto costituzionale. All'esito della procedura la dr.ssa B.M.E. risultava non idonea.

2 – Quest'ultima ha impugnato gli atti della procedura innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, per i motivi poi riproposti in appello e riportati nei successivi punti.

Il Tribunale amministrativo, con sentenza 20 luglio 2015, n. 9877, ha rigettato il ricorso.

3 - La ricorrente in primo grado ha proposto appello per i seguenti motivi.

3.1 - Con il primo motivo di appello contesta la sentenza nella parte in cui ha rigettato il secondo motivo del ricorso di primo grado con cui è stata fatta valere la violazione degli artt. 4 e 5 del decreto ministeriale n. 76 del 2012, nella parte in cui la commissione: a) aveva deliberato di non utilizzare nella valutazione delle pubblicazioni scientifiche i criteri di cui agli articoli 4 e 5 del suddetto decreto ministeriale; b) non aveva esaminato i titoli della candidata, limitandosi a prendere in considerazione le sole pubblicazioni.

3.2 - Con il secondo motivo di appello censura la sentenza impugnata dove ha respinto il terzo motivo di ricorso con il quale deduce la carenza di motivazione del giudizio espresso nei confronti della ricorrente.

3.3 - Con il terzo motivo di appello chiede di riesaminare i motivi di ricorso con i quali si era fatta valere: a) l'irragionevole ristrettezza dei tempi in cui sarebbero stati formulati i giudizi individuali e collettivi (312 candidati nell'arco temporale che va dall'1° ottobre al 24 novembre); b) la violazione dei principi di trasparenza e pubblicità con riferimento all'attività valutativa svolta dalla Commissione.

4 – Si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata, chiedendo il rigetto dell'appello.

5 – L'oggetto della controversia attiene alla legittimità della procedura di abilitazione nazionale alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia per il settore concorsuale 12/C1 - diritto costituzionale indetta con decreto del MIUR del 20 luglio 2012 n. 222, sulla quale si registra

un orientamento ormai consolidato di questo Consiglio, che ha già concluso nel senso dell'illegittimità dell'operato della Commissione, ed a cui il Collegio intende aderire.

6 - Più precisamente, con il primo motivo si assume l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il secondo motivo del ricorso di primo grado che censurava la violazione degli art. 4 e 5 del decreto ministeriale n. 76 del 2012, nella parte in cui la commissione: a) aveva deliberato di non utilizzare nella valutazione delle pubblicazioni scientifiche i criteri di cui agli articoli 4 e 5 del suddetto decreto ministeriale; b) non aveva esaminato i titoli della candidata, limitandosi a prendere in considerazione le sole pubblicazioni.

6.1 Il motivo è fondato dovendosi dare continuità all'indirizzo già espresso dalla Sezione (cfr. in particolare Cons. St., Sez. VI nn. 226 e 584 del 2017, nonché n. 4524 sempre del 2017). Al riguardo, giova ricordare che l'art. 3 del d. m. n. 76 del 2012 prevede che «nelle procedure di abilitazione per l'accesso alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia, la commissione formula un motivato giudizio di merito sulla qualificazione scientifica del candidato basato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni presentate». Detta valutazione «si basa sui criteri e i parametri definiti per ciascuna fascia agli articoli 4 e 5». Il comma 3 di tale articolo dispone che: «l'individuazione del tipo di pubblicazioni, la ponderazione di ciascun criterio e parametro, di cui agli artt. 4 e 5, da prendere in considerazione e l'eventuale utilizzo di ulteriori criteri e parametri più selettivi ai fini della valutazione delle pubblicazioni e dei titoli sono predeterminati dalla commissione, con un atto motivato pubblicato sul sito del Ministero e su quello dell'università sede della procedura di abilitazione. La ponderazione dei criteri e dei parametri deve essere equilibrata e motivata».

Nella fattispecie in esame la commissione ha deliberato: i) di non applicare i criteri di cui agli articoli 4, comma 2, lettera d) e 5, comma 2, lettera d), i quali prevedono che si debba tenere conto della «collocazione editoriale dei prodotti scientifici presso editori, collane o riviste di rilievo nazionale o internazionale che utilizzino procedure trasparenti di valutazione della qualità del prodotto da pubblicare, secondo il sistema di revisione tra pari»; ii) di riformulare i criteri di cui agli articoli 4, comma 4, lettera a) e 5, comma 4, lettera a), i quali prevedono di tenere conto dell'«impatto della produzione scientifica complessiva misurato mediante gli indicatori di cui all'articolo 6 e agli allegati A e B», con il seguente «impatto della produzione scientifica complessiva nei dieci anni precedenti alla pubblicazione del bando e fino alla data di presentazione della domanda, valutata mediante gli indicatori (mediane) di cui all'articolo 6 e agli allegati A (bibliometrici) e B (non bibliometrici) del D.M. 76/2012». Ne deriva che nel caso di specie i criteri normativi sono stati chiaramente disattesi. La motivazione della commissione al riguardo è stata la seguente: i) «non necessariamente la collocazione indicata garantisce la presenza di originalità, rigore metodologico ed innovazione, caratteri che peraltro potrebbero rinvenirsi in lavori di diversa collocazione editoriale»; ii) deve ritenersi «più congruo, date le specificità del macro settore, fare riferimento privilegiato a criteri qualitativi della produzione scientifica complessiva».

Tanto premesso si ricorda che questa Sezione, in relazione alla medesima procedura che viene in rilievo in questa sede, ha già avuto modo di affermare condivisibilmente che la «disapplicazione» o, comunque «rimodulazione» dei suddetti criteri non risulta «sorretta da motivazione logica e adeguata» (Cons. Stato, Sez. VI, 24 ottobre 2016, n. 4439). In particolare, si è affermato che «il relativo onere motivazionale deve ritenersi particolarmente accentuato, poiché l'esclusione, dal novero degli elementi valutativi, di criteri e parametri oggettivi e trasparenti di valutazione, ha valenza non solo quantitativa, ma anche qualitativa, idonei a fungere da riscontri oggettivi esterni nella ricostruzione dell'iter logico posto a base dei giudizi, individuali e collettivi, espressi dalla commissione, comporta uno speculare aumento della sfera di discrezionalità della commissione, in linea generale limitata dai criteri e parametri stabiliti dal decreto ministeriale, i quali, di norma,

devono trovare applicazione e la cui mancata applicazione assume carattere eccezionale». Nella citata sentenza si è affermato, inoltre, come tali criteri costituiscano «parametri oggettivi e precostituiti, muniti di un rilevante grado di significatività circa la qualità e la quantità delle pubblicazioni e della produzione scientifica dei candidati, e non manifestamente incompatibili con il macro settore che qui viene in rilievo». Ne deriva che la rilevata esclusione dei menzionati criteri e parametri valutativi oggettivi precostituiti dalla normativa secondaria impedisce di sindacare la coerenza del percorso logico e della congruità dell'apprezzamento scientifico posti a base dei giudizi, individuali e collettivi, espressi dalla commissione.

6.2 - Risulta fondata nei limiti di seguito precisati anche la contestazione sub b), secondo la quale la commissione avrebbe errato anche nella valutazione dei titoli. Al riguardo, deve precisarsi che la Commissione non ha inteso azzerare la rilevanza di detti titoli ai fini della valutazione complessiva, ma piuttosto li ha voluti coordinare con il giudizio di merito relativo alle pubblicazioni, il che risulta conforme alla direttiva fondamentale espressa dall'art. 3, comma 1, D.M. 76/2012, secondo cui "Nelle procedure di abilitazione per l'accesso alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia, la commissione formula un motivato giudizio di merito sulla qualificazione scientifica del candidato basato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni presentate". Al riguardo, deve osservarsi che la commissione ha previamente determinato i parametri per la valutazione dei titoli sulla base dell'art. 5 D.M. 76/2012, dando atto della loro valenza.

Non risulta invece giustificata la mancata inclusione tra detti parametri della partecipazione a progetti di ricerca scientifici internazionali e nazionali, ipotesi contemplata dall'art. 5, comma 4, let b) del D.M. citato. Circa tale esclusione, la motivazione della commissione - secondo la quale il macro settore date le sue caratteristiche non si presterebbe ad una strutturazione della ricerca nei termini indicati dalla norma - non risulta infatti esaustiva. In particolare, posto che il parametro in esame non appare manifestamente incompatibile con il macro settore che qui viene in rilievo, deve ravvisarsi l'insufficienza della giustificazione addotta dalla commissione che non ha esplicitato le precise ragioni della mancata considerazione del parametro, anche in considerazione del fatto che quello dei progetti di ricerca costituisce un sistema diffuso di approfondimento e completamento in diversi ambiti scientifici.

Vale una conclusione analoga in riferimento alla mancata inclusione del parametro della partecipazione a comitati editoriali di cui alla let. e) del medesimo articolo 5. L'esclusione anche in questo caso non è sorretta da idonea motivazione, dovendosi ritenere pacifica la significatività del parametro, salva la facoltà della commissione di attribuirvi il congruo peso nel caso concreto di volta in volta esaminato.

Infine, è censurabile anche la scelta di non valorizzare gli "ulteriori titoli" sulla scorta dell'art. 5, comma 4 let. h al fine di determinare il profilo scientifico del candidato, posto che anche in questo caso la scelta della commissione sostanzialmente non risulta motivata. Al riguardo, deve infatti ritenersi ragionevole, salva diversa scelta della commissione sorretta da idonea motivazione, l'inclusione di altri titoli non tipizzati, quali ad esempio l'attività di insegnamento a diverso titolo prestata presso Università ed Istituzioni pubbliche e private.

7 – In definitiva, in accoglimento del motivo sopra esposto, gli atti impugnati in primo grado devono essere annullati nei limiti dell'interesse dell'appellante, con assorbimento degli altri motivi, irrilevanti ai fini decisori. Sul piano degli effetti conformativi, l'amministrazione in esecuzione della presente sentenza dovrà procedere a una rivalutazione della candidata, demandata ad una nuova commissione, rinnovata nei suoi componenti rispetto a quella che ha emesso l'impugnato giudizio di non idoneità, previa determinazione dei relativi criteri, in conformità a quanto statuito con la presente sentenza.

8 – La novità della questione trattata, essendo i precedenti del Consiglio sopra richiamati successivi al presente contenzioso, giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei termini di cui in motivazione.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giordano Lamberti

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO