

Publicato il 09/11/2021

N. 11514/2021 REG.PROV.COLL.
N. 02267/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2267 del 2021, proposto da
[REDACTED], rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Bonetti, Santi
Delia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Universita' e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria
ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento,

anche in parte qua e nella parte in cui occorrer possa

- del giudizio collegiale di non idoneità al conseguimento dell'abilitazione
scientifica nazionale a Professore di seconda fascia espresso, nei confronti della
ricorrente, dalla Commissione giudicatrice per il settore 10/B1 "Storia dell'arte",
pubblicato sul sito web istituzionale del M.I.U.R. il 21 dicembre 2020 e dei giudizi
individuali nella parte in cui non conferiscono al ricorrente il titolo dell'abilitazione
e di ogni atto e verbale, anche non conosciuto, nella parte in cui valuta non idoneo

il curriculum della ricorrente per ottenere l'abilitazione di cui trattasi;

- del bando di concorso, D.D. n. 2175 del 9 agosto 2018, ed allegati, nella parte in cui, anche interpretata, determina i criteri per la valutazione dei curricula vitae per la concessione o meno del titolo di abilitazione ed esclude la ricorrente;

- del verbale n. 1 del 26 novembre 2018 della Commissione nazionale per l'Abilitazione Scientifica Nazionale alle funzioni di professore universitario di prima e seconda fascia del Settore Concorsuale 10/B1 – Storia dell'arte, recante le modalità organizzative nonché i criteri ed i parametri di valutazione nella parte in cui, anche interpretata, impedisce di conferire al ricorrente l'abilitazione di cui trattasi;

- del verbale n. 1 del 12.10.2020, del verbale n. 2 del 11.12.2020, del verbale n. 3 del 11.12.2020, nonché del verbale n. 1 del 11.11.2020 e n. 2 del 28.11.2020, ~~redatti dalla Commissione designata nella parte in cui anche interpretati valutano la~~ ricorrente non idonea per il conferimento dell'abilitazione scientifica per il settore in oggetto;

- del D.M. del 7 giugno 2016 n. 120 recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e seconda fascia dei professori universitari, nella parte in cui, anche interpretata, impedisce di conferire alla ricorrente l'abilitazione di cui trattasi;

- del Decreto del Presidente della Repubblica del 4 aprile 2016 n. 95 recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica del 14 settembre 2011, n. 222, concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, nella parte in cui, anche interpretata, impedisce di conferire al ricorrente l'abilitazione di cui trattasi;

- nella parte in cui occorrer possa e per quanto di interesse, del D.M. n. 589 del 8.08.2018, nella parte in cui, anche interpretato, impedisce di conferire alla ricorrente l'abilitazione di cui trattasi;

- di ogni comunicazione Ministeriale e delle Autorità competenti inerenti i criteri di

valutazione dei candidati e nella parte in cui, anche interpretata, impedisce di conferire al ricorrente l'abilitazione di cui trattasi;

- di ogni atto, anche non conosciuto ed anche indirettamente connesso agli atti sopra impugnati, e dell'eventuale e non conosciuta relazione riassuntiva, nella parte in cui, anche interpretato, impedisce di conferire alla ricorrente l'abilitazione di cui trattasi e per tutti i motivi di cui in atti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Universita' e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 ottobre 2021 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.La ricorrente ha presentato la propria candidatura nella procedura per l'abilitazione scientifica nazionale (ASN) alle funzioni di professore di seconda fascia nel settore concorsuale 10/B1 "Storia dell'arte" bandita con D.D. 9 agosto 2018, n. 2175.

All'esito della procedura la Commissione giudicatrice ha ritenuto, a maggioranza di tre componenti su cinque, la non idoneità della ricorrente, la quale ha impugnato il giudizio collegiale espresso dalla Commissione, sostenendone l'illegittimità per i seguenti motivi:

1) *“Violazione dell'art. 8, comma 8, del d.p.r. 4 aprile 2016, n. 95. Violazione e falsa applicazione della legge 240/2010 - illegittimità del procedimento del concorso per violazione degli articoli 3, 4, 34 e 97 della costituzione - violazione dei principi di trasparenza e par condicio dei concorrenti - eccesso di potere per difetto di presupposti, arbitrarietà, irrazionalità, travisamento e sviamento dalla causa tipica. violazione dell'art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241. vizio di motivazione.*

Violazione di legge e della normativa concorsuale. Contraddittorietà tra gli atti della pubblica amministrazione. eccesso di potere.”

Il giudizio collegiale avrebbe omesso di fornire il giusto rilievo alla valutazione positiva espressa da due Commissari, mancando una sintesi di tali giudizi individuali.

2) *“Ancora sulla contraddittorietà della motivazione, violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 4 del dm 120/2016. contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza manifesta. eccesso di potere per difetto di presupposti, arbitrarietà, irrazionalità, travisamento e sviamento dalla causa tipica. vizio di motivazione. violazione di legge e della normativa concorsuale. violazione e falsa applicazione del d.p.r. 95/2016. Violazione e falsa applicazione del d.m. 120/2016 ed in particolare degli artt. 3 e 4. ingiustizia manifesta, illogicità. difetto di istruttoria e di motivazione.”*

Apparirebbe contraddittorio il giudizio [REDACTED] che pur riportando considerazioni positive sul profilo della [REDACTED] concluderebbe poi per il diniego dell'abilitazione.

3) *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 241/90. eccesso di potere per illogicità, carenza dei presupposti di fatto, sviamento di potere. carenza e vizio di motivazione dell'atto amministrativo. Carenza dei presupposti e adeguata istruttoria. ingiustizia manifesta. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 legge 240/2010 e del d.m. 120/2016, con particolare riferimento all'art 3.”*

Il giudizio di non abilitato reso nei confronti della ricorrente sarebbe ad ogni modo generico nelle motivazioni, riportando espressioni oltremodo indeterminate tali da integrare l'eccesso di potere e la violazione di legge per difetto di motivazione.

4) *“Eccesso di potere per illogicità, carenza dei presupposti di fatto, sviamento di potere. violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 241/90. Carenza e vizio di motivazione dell'atto amministrativo. carenza dei presupposti e adeguata istruttoria. ingiustizia manifesta. violazione e falsa applicazione dell'art. 16 legge 240/2010 e del d.m. 120/2016, con particolare riferimento all'art 3. Violazione del*

principio del legittimo affidamento e della buona e corretta amministrazione. arbitrarietà nella valutazione da parte della commissione.

Il giudizio sarebbe altresì superficiale e parziale, non prendendo in considerazione l'integrità delle opere presentate dalla ricorrente che, se opportunamente valutate, avrebbero comportato l'abilitazione della candidata, attesa in particolare la loro collocazione in riviste che hanno la qualifica di fascia A o in volumi in serie editoriali che prevedono la peer review, criterio del tutto omesso dalla Commissione.

Tale *modus operandi* della Commissione sarebbe, inoltre, contraddittorio rispetto al rilievo positivo dato ad analoghe o identiche collocazioni editoriali delle pubblicazioni di altri candidati all'abilitazione. Una disparità di trattamento che avrebbe investito anche la valutazione dei titoli della ricorrente, sebbene le siano stati riconosciuti sei titoli su otto.

5) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 3-5-6 del d.m. 120/2016. Violazione ed errata applicazione dell'art. 16 della l. 240/2010 e del d.p.r. 4 aprile 2016, n. 95. Violazione dell'art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241. Illegittimità del procedimento del concorso per violazione degli articoli 3, 4, 34 e 97 della costituzione. Violazione dei principi di trasparenza e par condicio dei concorrenti. eccesso di potere per difetto di presupposti, arbitrarietà, irrazionalità, travisamento e sviamento dalla causa tipica. eccesso di potere per difetto di motivazione. vizio motivazionale. contraddittorietà e illogicità manifesta della valutazione. violazione e falsa applicazione del d.d 9 agosto 2018, n. 2175. Ingiustizia manifesta. arbitrarietà nella valutazione da parte della commissione. sviamento di potere”.*

La ricorrente con tale motivo lamenta l'arbitrarietà e l'illogicità dei giudizi espressi dai Commissari [REDACTED], richiamando recensioni positive che sono state date ai suoi lavori da critici nazionali e internazionali.

In via subordinata poi parte ricorrente adduce infine vizi formali riguardanti i verbali e le modalità adottate per la valutazione dei candidati.

1.2 L'Amministrazione si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso, con mero atto di stile.

1.3 Con memoria del 27 luglio 2021 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

1.4 All'udienza del 5 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è fondato e merita accoglimento nei limiti di cui di seguito.

2.1 La disciplina normativa sulle procedure di abilitazione per l'accesso alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia contempla fasi di verifica di requisiti che oggettivamente i candidati possiedono e il cui accertamento è svolto sulla base di meri parametri e indicatori e fasi di valutazione della maturità scientifica del candidato affidata più propriamente alla discrezionalità c.d. tecnica della Commissione *“nella peculiare forma di giudizi di valore, implicanti competenze specialistiche di alto profilo”* (Tar Lazio, Roma, sez. III, 4.5.2020 n. 4617).

In particolare la disciplina normativa è da ricercarsi nel D.M. 7 giugno 2016 n. 120, il quale prevede all'art. 3, rubricato *“Valutazione della qualificazione scientifica per l'abilitazione alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia”*, che *“1. 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 delle pubblicazioni e dei titoli presentati, prendendo a riferimento esclusivamente le informazioni contenute nella domanda redatta secondo il modello allegato al bando candidati. Nella valutazione la Commissione si attiene al principio in base al quale l'abilitazione viene attribuita esclusivamente ai candidati che hanno ottenuto risultati scientifici significativi riconosciuti come tali dalla comunità scientifica di riferimento, tenendo anche in considerazione, secondo le caratteristiche di ciascun settore concorsuale e in diversa misura per la prima e per la seconda fascia, la rilevanza nazionale e internazionale degli stessi.*

2. La valutazione delle pubblicazioni scientifiche e dei titoli è volta ad accertare:

a) per le funzioni di professore di prima fascia, la piena maturità scientifica del candidato, attestata dall'importanza delle tematiche scientifiche affrontate e dal raggiungimento di risultati di rilevante qualità e originalità, tali da conferire una posizione riconosciuta nel panorama anche internazionale della ricerca;

b) per le funzioni di professore di seconda fascia, la maturità scientifica del candidato, intesa come il riconoscimento di un positivo livello della qualità e originalità dei risultati raggiunti nelle ricerche affrontate e tale da conferire una posizione riconosciuta nel panorama almeno nazionale della ricerca”.

Il secondo comma del richiamato art. 3 prevede una diversificazione per le valutazioni, sia dei titoli che delle pubblicazioni, da riferire alla prima e alla seconda fascia di docenza. La disposizione fissa già i criteri per l'accertamento della “piena maturità scientifica” (per la prima fascia), la quale deve essere attestata dalla “importanza delle tematiche scientifiche affrontate e dal raggiungimento di risultati di rilevante qualità e originalità, tali da conferire una posizione riconosciuta nel panorama anche internazionale della ricerca”, e quelli per l'accertamento della “maturità scientifica” (per la seconda fascia), la quale è data dal “*riconoscimento di un positivo livello della qualità e originalità dei risultati raggiunti nelle ricerche affrontate e tale da conferire una posizione riconosciuta nel panorama almeno nazionale della ricerca*”.

La discrezionalità della Commissione viene ad essere delimitata dal legislatore con riferimento all'oggetto dell'accertamento (piena maturità o mera maturità scientifica) e ai criteri che consentono di ritenerne la sussistenza.

I successivi articoli indicano più nel dettaglio i criteri per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche (art. 4) e i criteri e i parametri per la valutazione dei titoli (art. 5).

In particolare la valutazione dei titoli si compone di due momenti:

a) l'accertamento dell'impatto della produzione scientifica del candidato, svolta utilizzando obbligatoriamente i parametri e gli indicatori relativi al titolo di cui al n.

1 dell'Allegato A.

Si tratta al riguardo di indicatori oggettivi, distinti dallo stesso legislatore a seconda che si tratti di settori bibliometrici o non bibliometrici, e rispetto ai quali la discrezionalità della commissione si esaurisce nella previa individuazione dei valori-soglia.

b) l'accertamento del possesso di almeno tre titoli tra quelli scelti dalla Commissione tra quelli di cui all'allegato A ai numeri da 2 a 11. Riguardo a tale accertamento il comma 2 dell'art. 5 prevede che *“la Commissione, nella seduta di insediamento sceglie, in relazione alla specificità del settore concorsuale e distintamente per la prima e per la seconda fascia, almeno sei titoli tra quelli di cui all'allegato A ai numeri da 2 a 11 e ne definisce, ove necessario, i criteri di valutazione”*.

~~La Commissione, laddove accerti che il candidato non supera positivamente la~~
soglia dell'impatto della produzione scientifica (raggiungimento di almeno 2 valori soglia su 3) , può avvalersi della facoltà prevista dall'art. 8, comma 6, del D.P.R. n. 95 del 2016, di non procedere alla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni e conseguentemente motivare il diniego di abilitazione unicamente con riferimento all'assenza del requisito di cui al numero 1 dell'allegato A (impatto della produzione scientifica).

Per i candidati che invece superano positivamente tale valore e per i quali viene altresì valutato positivamente il possesso di almeno tre titoli tra quelli scelti dalla Commissione e ricompresi tra i numeri 2 e 11 dell'allegato A, la Commissione procede con la valutazione delle pubblicazioni.

La valutazione delle pubblicazioni è svolta in base ai criteri di cui all'art. 4: *“La Commissione valuta le pubblicazioni scientifiche presentate dai candidati ai sensi dell'articolo 7, secondo i seguenti criteri:*

- a) la coerenza con le tematiche del settore concorsuale o con tematiche interdisciplinari ad esso pertinenti;*
- b) l'apporto individuale nei lavori in collaborazione;*

- c) la qualità della produzione scientifica, valutata all'interno del panorama nazionale e internazionale della ricerca, sulla base dell'originalità, del rigore metodologico e del carattere innovativo;*
- d) la 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;*
- e) il numero e il tipo delle pubblicazioni presentate nonché la continuità della produzione scientifica sotto il profilo temporale;*
- f) la rilevanza delle pubblicazioni all'interno del settore concorsuale, tenuto conto delle specifiche caratteristiche dello stesso e dei settori scientifico-disciplinari ricompresi”.*

L'abilitazione è infine attribuita in base all'art. 6 ai soli ai candidati che, all'esito dei cinque giudizi individuali (almeno tre dei quali positivi) e del giudizio finale a carattere collegiale, ottengano: 1) una valutazione positiva del titolo di cui al numero 1 dell'allegato A (impatto della produzione scientifica); 2) il possesso di almeno tre dei titoli individuati dalla Commissione e infine 3) valutazione positiva sulle pubblicazioni giudicate complessivamente di qualità elevata, come definita nell'allegato “B” al medesimo regolamento, secondo il quale *“si intende per pubblicazione di qualità elevata una pubblicazione che, per il livello di originalità e rigore metodologico e per il contributo che fornisce al progresso della ricerca, abbia conseguito o è presumibile che consegua un impatto significativo nella comunità scientifica di riferimento, a livello anche internazionale.”*

2.2 Nel caso di specie, la ricorrente è stata valutata positivamente con riferimento al titolo 1 dell'Allegato A al D.M. 120/2016, *“atteso che gli indicatori relativi all'impatto della produzione scientifica raggiungono 3 valori soglia sui 3 previsti dal D.M. 589/2018”* ed è risultata in possesso di almeno tre titoli (sei su otto per l'esattezza) tra quelli individuati e definiti dalla Commissione.

Il Collegio rileva dunque preliminarmente che, attesa la valutazione positiva dei titoli, le censure con le quali parte ricorrente lamenta la mancata valutazione di taluni titoli appaiono inammissibili per carenza d'interesse.

2.3 Con riferimento invece alle censure volte a sostenere l'illegittimità del giudizio sulle pubblicazioni il ricorso è fondato.

La Commissione ha espresso un giudizio sulle pubblicazioni scientifiche così articolato: *“la candidata ha presentato complessivamente n.10 pubblicazioni scientifiche. La Commissione, valutate le pubblicazioni secondo i criteri di cui all'art. 4 del D.M. 120/2016, esprime il seguente giudizio: le pubblicazioni sono complessivamente coerenti con le tematiche del SC e con quelle interdisciplinari ad esso pertinenti. La qualificazione scientifica della candidata non è in linea con quanto richiesto dall'Art. 3, comma 2, lettera b) del DM 120/2016. Alla luce delle valutazioni di cui sopra, e dopo approfondito esame del profilo scientifico della candidata, la commissione, a maggioranza di 3/5, ritiene che la stessa non sia meritevole dell'abilitazione alle funzioni di professore di seconda fascia.”*

Il giudizio collegiale conclude per la non idoneità della ricorrente alle funzioni di professore di seconda fascia, recependo l'esito negativo dei giudizi di tre commissari su cinque, ma senza in alcun modo motivare in ordine al mancato raggiungimento di quanto *“richiesto dall'Art. 3, comma 2, lettera b) del DM 120/2016”*.

Al riguardo coglie, dunque, nel segno il terzo motivo di ricorso, con il quale parte ricorrente lamenta l'assoluta genericità ed indeterminatezza del giudizio finale.

Quest'ultimo, infatti, si palesa privo di motivazione laddove conclude per la non idoneità a fronte della mera asserzione, priva di qualunque supporto motivazionale, per cui *“La qualificazione scientifica della candidata non è in linea con quanto richiesto dall'Art. 3, comma 2, lettera b) del DM 120/2016”*.

L'estrema genericità di una siffatta affermazione non si presta neppure ad essere letta quale sintesi dei giudizi individuali dei Commissari, che dovrebbero consentire una migliore e più ampia lettura del giudizio finale esplicitandone le

motivazioni, ma che nel caso di specie non sono richiamati in alcun modo restando solo sullo sfondo di un giudizio finale particolarmente “*tranchant*”.

La motivazione di un provvedimento amministrativo consiste nell'enunciazione delle ragioni di fatto e nella individuazione delle relative norme di diritto che ne hanno giustificato il contenuto, ed è finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'Amministrazione consacrata nella determinazione a suo carico adottata, sicché la motivazione degli atti amministrativi costituisce uno strumento di verifica del rispetto dei limiti della discrezionalità allo scopo di far conoscere agli interessati le ragioni che impongono la restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l'ampliamento (cfr. Tar Bologna, sez. II, 15 febbraio 2017, n.127).

Il giudizio in questione appare, invece, privo delle ragioni che hanno portato la Commissione a una data conclusione: resta oscuro l'iter logico seguito dalla Commissione per pervenire al giudizio conclusivo finale di non abilitazione a fronte di giudizi individuali che, in quanto espressione di valutazioni discrezionali sia pure svolte in applicazione dei criteri previsti dalla normativa, evidenziano ognuno (come è nel diritto dei Commissari) aspetti diversi sia negativi che positivi del profilo della candidata, aspetti che tuttavia non confluiscono in alcun modo nel giudizio finale.

Il giudizio impugnato si rivela pertanto illegittimo in quanto formulato in violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e più nello specifico della disposizione di cui all'art. 3 del D.M. n. 120 del 2016, in base alla quale la Commissione formula un “*motivato giudizio di merito sulla qualificazione scientifica del candidato basato sulla valutazione delle pubblicazioni e dei titoli presentati*”.

Tanto basta per considerare fondata la relativa censura e, in accoglimento del dedotto motivo di ricorso, per annullare il provvedimento impugnato, senza la

necessità di ulteriori approfondimenti, alla luce dei principi di economia processuale che governano anche il processo amministrativo e di cui costituisce espressione la regola della “ragione più liquida” (C.d.S., A.P., 27 aprile 2015, n. 5).

3. Per quanto concerne la pretesa ricorsuale tesa ad ottenere ai sensi dell’art. 32 c.p.a. l’accertamento del possesso da parte della ricorrente di tutti i requisiti previsti per il conseguimento della richiesta abilitazione scientifica nazionale a Professore universitario di seconda fascia, la stessa deve essere considerata inammissibile, atteso che la situazione giuridica sottostante è di interesse legittimo, non tutelabile mediante un’autonoma azione di accertamento, la quale comporterebbe che l’adito Tribunale venga a sostituirsi all’Amministrazione nell’esercizio di un’attività riservata dalle legge alla sfera discrezionale della stessa.

4. In conclusione il ricorso deve essere accolto con riferimento all’azione demolitoria nei limiti di cui in motivazione con conseguente annullamento del provvedimento di diniego dell’abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di Professore di II fascia per il settore 10/B1 “Storia dell’arte”.

Ai sensi dell’art. 34, comma 1, lett. e), del codice del processo amministrativo, in esecuzione della presente sentenza, la posizione dell’interessata dovrà quindi essere riesaminata da parte di una Commissione in diversa composizione, entro il termine di giorni 90 (novanta) dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero dalla sua notificazione, se antecedente.

5. Le spese possono essere parzialmente compensate in ragione della soccombenza parziale di parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e con le modalità di cui in motivazione, e, per l’effetto:

- annulla il provvedimento che ha giudicato inidonea la ricorrente;
- ordina all’Amministrazione di rivalutare l’interessata entro 90 (novanta) giorni

dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, secondo le modalità indicate in parte motiva.

Respinge la domanda di accertamento.

Compensa in parte le spese e in parte condanna l'Amministrazione resistente al pagamento di una parte delle spese processuali che si liquidano in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Raffaele Tuccillo, Primo Referendario

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia Piemonte

IL PRESIDENTE

Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO

