

Cons. Stato Sez. VI, Sent., 18-09-2015, n. 4362

Fatto **Diritto** **P.Q.M.**

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 418 del 2015, proposto da:

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Anvur, Commissione Nazionale per l'abilitazione alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia per il settore disciplinare 6-A3 Microbiologia e Microbiologia Clinica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio eletto in Roma, Via dei Portoghesi, n.12;

contro

L.D., rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Nespor, Valeria Sergi, e Maria Stefania Masini, con domicilio eletto presso quest'ultima, in Roma, Via Antonio Gramsci, n.24;

per la riforma

della sentenza n.8049 del T.A.R. LAZIO - ROMA (Sezione Terza) del 23 luglio 2014, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di L.D.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2015, il Cons. Carlo Mosca e uditi per le parti l'avvocato Masini e l'avvocato dello Stato Garofoli;

Svolgimento del processo

1. Dalla documentazione agli atti, risulta che l'originario ricorrente e attuale appellato si rivolgeva al TAR Lazio per l'annullamento della valutazione negativa in relazione al conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore universitario di seconda fascia, per il settore concorsuale 6-A3 microbiologia e microbiologia clinica. Nella circostanza, lamentava la violazione degli articoli 5, comma 4, lettera a) e 6, comma 2 e dell'*allegato A del D.M. n. 76 del 2012*, nonché dell'*articolo 8, comma 4 del D.P.R. n. 222 del 2011* e dell'*articolo 3 del D.M. n. 76 del 2012*. Lamentava, inoltre, l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà e difetto di motivazione.

2. Con la sentenza impugnata, il giudice di primo grado accoglieva il ricorso, annullava il giudizio valutativo formulato nei confronti del ricorrente e riteneva, ai sensi dell'articolo 34 del codice del processo amministrativo, che, in esecuzione del giudicato, la posizione del ricorrente dovesse essere riesaminata da una Commissione in diversa composizione. In particolare, la sentenza evidenziava che:

a. il ricorrente aveva superato le tre mediane previste per il settore disciplinare di competenza, motivo per cui sarebbe stata necessaria una più' pregnante valutazione analitica dei titoli;

b. due commissari avevano espresso un giudizio positivo, mentre i giudizi degli altri tre, pur concludendo per la non idoneità del ricorrente, avevano riconosciuto il buon contributo scientifico dato allo svolgimento dei quattordici lavori presentati e il fatto che il ricorrente avesse effettuato un periodo di esperienza all'estero, peraltro non figurante nei giudizi di altri candidati dello stesso settore giudicati idonei;

c. quanto affermato da due commissari in ordine alle competenze diagnostiche del ricorrente che sarebbero prevalenti rispetto a quelle di ricerca, non è conforme alla declaratoria del settore concorsuale in questione, rientrando le competenze diagnostiche nell'ambito di tale declaratoria.

3. Con l'appello in epigrafe, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha ritenuto la sentenza impugnata palesemente erronea e illegittima, evidenziando:

a. la sua non conformità al quadro normativo di riferimento, secondo cui è necessario il superamento del parametro quantitativo inteso come superamento degli indici medi di impatto della produzione scientifica affetta, oltre al superamento del parametro qualitativo consistente in un giudizio di maturità e originalità dei risultati raggiunti nelle ricerche affrontate. In tal senso, la Commissione giudicatrice ha agito in conformità di quanto previsto dall'*articolo 8, comma 4 del D.P.R. n. 222 del 2011* e il relativo giudizio è il risultato di un'attenta e approfondita analisi del curriculum del candidato, odierno appellato;

b. le motivazioni del primo giudice non sono condivisibili, considerato che il superamento delle mediane è requisito necessario, ma non sufficiente ai fini del conseguimento dell'abilitazione;

c. dalla mera lettura del giudizio collegiale emerge la puntuale disamina dei titoli del candidato che vengono elencati in apertura, prima di passare all'esame delle pubblicazioni;

d. la Commissione indica adeguatamente le ragioni per cui, nonostante il superamento delle tre mediane, l'attuale appellato non sia stato ritenuto meritevole di ottenere l'abilitazione alla seconda fascia, evidenziando l'assenza di elementi innovativi e di contributi scientifici originali e di rilievo, il livello qualitativo modesto dell'attività di ricerca diretta ad aspetti routinari della diagnostica infettivologica, nonché il livello modesto delle riviste su cui appaiono le pubblicazioni;

e. i tre giudizi di segno negativo denunciano il carattere non originale dell'attività di ricerca, invero in linea con il giudizio positivo formulato da uno dei due commissari espressi favorevolmente secondo il quale l'attività di ricerca non è particolarmente originale ed innovativo, privo di rilevanza internazionale e connotato da un livello modesto secondo due dei commissari espressi sfavorevolmente;

f. il giudizio negativo formulato da uno dei commissari, pur se riferito ad un buon contributo scientifico, si limita ad attestare il rilievo di tale contributo nell'economia dei lavori presentati, come del resto fa lo stesso giudizio collegiale che riconosce il contributo determinante del candidato alla realizzazione dei lavori presentati che tuttavia non sono caratterizzati da elementi innovativi, originali e di rilievo;

g. la Commissione è stata unanime nel riconoscere l'apporto nella realizzazione dei lavori prodotti, ma li ha reputati qualitativamente non originali e innovativi;

h. il periodo di esperienza all'estero è durato solo quattro mesi e la valutazione del suo peso rientra nell'ambito della discrezionalità della Commissione di cui il TAR non sembra tener conto;

i. la procedura di abilitazione scientifica nazionale non è di natura comparativa e non è una procedura concorsuale. Di conseguenza, gli eventuali errori nell'attribuzione dell'abilitazione ad altri candidati non possono inficiare la mancata abilitazione del ricorrente. Questo vale pure per la rilevata mancanza in capo ad altri candidati giudicati idonei di periodi d'esperienza all'estero. Altrimenti, si esercita un non consentito sindacato nel merito dell'attività amministrativa che è discrezionale;

l. sulle richiamate competenze diagnostiche del candidato, è stato denunciato da un commissario e in sede di giudizio collegiale il carattere routinario di tale esperienza. È stato quindi il giudizio sul livello qualitativo di tale attività a determinare la mancata abilitazione insieme con la valutazione negativa della produzione scientifica non innovativa, né originale, né di rilievo;

m. la costituzione di una nuova Commissione determina criticità di vario genere per l'Amministrazione in termini di notevole appesantimento delle attività in corso e delle procedure amministrative, di aggravio dei costi finanziari, di diversa costituzione della Commissione anche in merito ai criteri da applicare e all'onerosità organizzativa;

n. affidare la rivalutazione ad un'altra Commissione in diversa composizione crea un'evidente disparità' di trattamento tra l'attuale appellato e gli altri candidati all'abilitazione, disparità che potrebbe essere evitata affidando la rivalutazione alla stessa Commissione, non sussistendo alcuna ragione per una modifica dell'organo valutatore.

4. Con memoria del 16 febbraio 2015, la parte appellata ha replicato ai motivi di appello, ritenendoli infondati. In particolare, ha eccepito che:

a. la Commissione non ha affatto agito in conformità all'*articolo 8, comma 4 del D.P.R. n. 222 del 2011* e il giudizio non è stato il risultato di un'attenta e approfondita analisi del curriculum del candidato, nè vi è stata una puntuale disamina dei titoli. Ciò in quanto manca la valutazione analitica di questi ultimi e delle pubblicazioni e non risulta dai verbali che essa sia stata effettuata e la valutazione analitica non risulta in alcuni dei giudizi individuali cui il giudizio collegiale possa aver fatto riferimento per relationem;

b. il primo giudice non si è inserito negli ambiti riservati alla discrezionalità amministrativa, ma si è limitato a rilevare profili di irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà che rientrano in un eccesso di potere valutabile dal giudice amministrativo; c. il giudizio della Commissione è viziato dalla violazione delle norme di legge e del criterio stabilito dalla stessa Commissione, nonché per difetto di motivazione, travisamento dei fatti e contraddittorietà;

d. esiste una evidente contraddittorietà interna agli stessi tre giudizi individuali che concludono negativamente per l'abilitazione, nonché l'erroneità di due giudizi individuali negativi contrastanti con la declaratoria del settore concorsuale;

e. l'appellato ha superato tutte le mediane e ciò indica che le pubblicazioni presentate superano i valori richiesti dal *D.M. n. 76 del 2012* e dalla Delib. n. 50 del 2012 dell'Anvur e quindi non possono essere di valore modesto; le riviste su cui ha pubblicato l'appellato sono tutte considerate Q1 cioè di eccellenza;

f. la valutazione del periodo di esperienza all'estero è affidata alla discrezionalità della Commissione, ma il periodo va considerato come è stato fatto per altri candidati e ciò non significa introdurre elementi di valutazione comparativa;

g. la nomina di una nuova Commissione non solleva alcuna problematica, neanche economica e non è in contrasto con la *L. n. 240 del 2012*. Nè vi sarebbe alcuna disparità di trattamento, poiché il primo giudice ha ordinato di procedere alla nuova valutazione non in base a diversi criteri, ma nel rispetto delle disposizioni che regolano l'abilitazione;

h. la necessità di attribuire ad altra Commissione il giudizio in sede di rinnovo dello stesso è collegata al fatto che i nuovi commissari prendono conoscenza per la prima volta della documentazione da valutare, garantendo così un'imparzialità dovuta all'assenza di condizionamenti; i. il giudizio negativo della Commissione avrebbe dovuto essere più analitico e specifico nell'indicare le ragioni per cui il candidato non è stato abilitato, nonostante il superamento di tutti gli indicatori bibliometrici e il superamento di tutte e tre le mediane e

quindi nonostante che l'impatto scientifico dei propri titoli fosse oggettivamente verificato;

l. la Commissione non ha specificato le ragioni per cui il giudizio non ha tenuto conto del superamento delle predette tre mediane, limitandosi ad un generico giudizio sul livello modesto delle riviste e ad un altrettanto generico aspetto routinario della diagnostica infettivologica;

m. il giudizio collegiale e i tre giudizi individuali negativi non rispettano la necessità prevista dalle vigenti norme di un motivato giudizio di merito fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche presentati da ciascun candidato. Manca, infatti, tale valutazione, ne' risulta dai verbali ch'essa sia stata effettuata. La mancanza vizia non solo il giudizio collegiale, ma pure i giudizi individuali dei tre commissari che si sono espressi negativamente, senza peraltro valutare gli altri titoli pure previsti dal [D.M. n. 76 del 2012](#), come la responsabilità scientifica per progetti di ricerca, la partecipazione a comitati editoriali di riviste, il conseguimento di premi e riconoscimenti per l'attività scientifica, i risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese e allo sviluppo e impiego di brevetti, ma pure alla capacità di coordinare e dirigere un gruppo di ricerca, di attrarre finanziamenti competitivi e collaborare all'attività di trasferimento tecnologico;

n. il giudizio collegiale è viziato da eccesso di potere per travisamento dei fatti, per illogicità, e difetto di motivazione. A parte l'affermazione generica e immotivata sulla routinarietà della produzione scientifica e la mancanza di innovazione che, peraltro, non hanno impedito alla Commissione di esprimere un giudizio positivo su altra candidata., non corrisponde, poi, al vero il modesto livello delle riviste su cui l'attuale appellato ha pubblicato, essendo le medesime considerate tutte di eccellenza e molte con il ranking Q1 e un elevato IF e comunque le stesse riviste sono state giudicate diversamente per altri candidati;

o. i giudizi negativi espressi da tre Commissari sono viziati da illogicità contraddittorietà

Motivi della decisione

L'appello è infondato e va respinto, dal momento che la sentenza impugnata è sostenuta da valide motivazioni sostenute da argomentazioni convincenti, logiche e ragionevoli.

Non convince, infatti, il primo motivo di censura e incisivamente il primo giudice ha statuito che il superamento delle tre mediane richiedeva una più pregnante valutazione analitica dei titoli. Diversamente da quanto ritenuto dalla parte appellante, dalla documentazione acquisita agli atti non è dato riscontrare la suddetta valutazione analitica e neppure essa oggettivamente risulta dai verbali redatti essere stata effettuata.

La discrezionalità riconosciuta alla Commissione non significa avallare giudizi

generici, illogici e contraddittori che sono stati eccepiti e dimostrati dalla difesa della parte appellata e convenientemente riscontrati dal giudice di prime cure. Se è vero che il superamento delle mediane, pur essendo requisito necessario, non è sufficiente da solo ai fini del conseguimento dell'abilitazione, è altrettanto vero che la Commissione non ha, proprio dinanzi al superamento delle mediane, espresso un motivato giudizio di merito fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche dell'attuale appellato, pur avendo enunciato l'intento di attenersi ai parametri e ai criteri definiti dagli *articoli 3,4,6 e 7 del D.M. n. 76 del 2012*. Né, invero, la valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni risulta effettuata nei giudizi individuali dei Commissari che si sono espressi negativamente. Peraltro, non tutti i titoli sono stati esaminati e legittimamente la parte appellata ha espresso le sue doglianze ritenendo di possederli e ciò non risulta essere stato contestato dall'Amministrazione.

Pure il secondo motivo di appello è privo di pregio. Il primo giudice ha, infatti, correttamente individuato un'evidente contraddittorietà interna ai tre giudizi negativi espressi e la difesa dell'appellato ha convenientemente dimostrato, con riguardo a ciascuno dei citati Commissari, le contraddizioni risultanti dai giudizi formulati singolarmente e neanche su tali profili vi è stata una reazione adeguata da parte dell'Amministrazione.

Il fatto poi che la procedura di abilitazione scientifica nazionale non sia di natura comparativa non esclude che la Commissione debba rispettare il principio della parità di trattamento nei confronti di ogni candidato, il che non risulta essere avvenuto con riferimento alla valutazione del periodo di esperienza svolto all'estero dall'attuale appellato, giudicato per la durata del medesimo diversamente da quanto avvenuto per altri.

Sotto un profilo oggettivo, poi, quanto sostenuto dall'appellato circa la collocazione delle riviste su cui sono stati pubblicati i lavori, dimostra, anche in ragione della diversa valutazione operata su altri candidati, la disparità di trattamento che ha ridonato negativamente a svantaggio dell'appellato.

Anche il terzo motivo di appello è, infine, infondato. Questo Collegio non reputa che sussistano motivi per ritenere ingiusta la decisione del primo giudice che ha disposto il riesame della posizione del ricorrente da parte di una Commissione in diversa composizione. La nuova Commissione si dovrà attenere nel concreto a quanto previsto dalle disposizioni in materia e non potrà modificare i criteri previsti per la procedura specifica e ciò salvaguarderà la parità di trattamento nei confronti degli altri candidati. Non vi è dubbio, poi, che la rinnovazione della valutazione ad opera di Commissari che, per la prima volta, esaminano la documentazione dell'attuale appellato, sia più garante in termini di imparzialità dell'azione amministrativa. Neppure risultano convincenti le considerazioni della parte appellante circa le difficoltà organizzative per la costituzione della nuova Commissione o per l'onerosità economica ad essa connessa, visto che tali difficoltà rientrano nella fisiologia del funzionamento di qualsiasi Commissione giudicatrice che, a prescindere dell'esito di contenziosi giudiziari, può essere costretta ad essere integrata o rinnovata per rinuncia, incompatibilità, motivi di salute e altro dei propri componenti. Né le attività concernenti la valutazione di un solo candidato possono ragionevolmente appesantire la procedura in atto, proprio perché espletata da altra Commissione e comunque con effetti, trattandosi di procedura non concorsuale, che riguardano il solo candidato nei

cui confronti viene rinnovata la valutazione.

2. In conclusione, l'appello va respinto. Per la complessità della vicenda e per l'oggettiva difficoltà di interpretazione della normativa vigente in materia, questo Collegio ritiene di compensare, tra le parti, le spese del giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe (ricorso n.418 del 2015), lo respinge.

Spese compensate

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2015, con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere, Estensore
