

N. 03288/2015 REG.PROV.COLL.

N. 05116/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5116 del 2014, proposto da:
[omissis], rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Americo e Elena Spina, con domicilio eletto presso il primo in Roma, Via Cosseria, 2;

contro

Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

[omissis];

per l'annullamento

- del diniego all'abilitazione nazionale della ricorrente alle funzioni di professore di seconda fascia per il settore concorsuale [omissis], indetta con Decreto Direttoriale n. 222 del 20 luglio 2012;

- degli atti della commissione esaminatrice;

- di ogni atto e provvedimento, comunque connesso, consequenziale e presupposto rispetto a quelli impugnati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2015 il dott. Vincenzo Blanda e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La dott.ssa [omissis] ha partecipato alla procedura per ottenere l'abilitazione scientifica nazionale per professori universitari di seconda fascia per il settore concorsuale [omissis].

L'esito della valutazione è stato sfavorevole.

Avverso gli atti in epigrafe ha quindi proposto ricorso l'interessata deducendo i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art.16, comma 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, del D.M. n. 76/2012, del d.p.r. 222 del 14 settembre 2011, del decreto direttoriale n. 222 del 20 luglio 2012, del delibere dell'Anvur nn. 7, 50 e 64 del 2012. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 3 della legge 241/1990 e del d.p.r. 497/1994, della disciplina normativa del pubblico concorso. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, travisamento delle circostanze di fatto, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, illogicità e ingiustizia manifesta. Assenza di iter valutativo individuale chiaramente proveniente da ciascun commissario.

Il giudizio collegiale della commissione sarebbe stato espresso in assenza di un precedente giudizio individuale da parte di ciascun commissario, come si evincerebbe dai verbali delle sedute della commissione;

2) violazione e falsa applicazione del D.M. n. 76/2012, del d.p.r. 222 del 14 settembre 2011, del decreto direttoriale n. 222 del 20 luglio 2012, del delibere dell'Anvur nn. 7, 50 e 64 del 2012. Violazione e falsa applicazione dei principi fondamentali in materia di accesso lavoro e di pubblici concorsi, dei principi generali inerente lo svolgimento delle prove selettive di accesso pubblico impiego di cui al d.p.r. 487/1994 e decreto legislativo 165/2001. Ingiustizia manifesta. Violazione del principio di buona amministrazione della cosa pubblica. Eccesso di potere. Contraddittorietà e illogicità. Violazione degli articoli 3, 57 e 97 tre della costituzione. Carenza di motivazione istruttoria. Violazione del principio dell'affidamento. Parziale e limitata motivazione in relazione all'attinenza delle pubblicazioni. Assenza di un parere *pro veritate*.

I componenti della commissione esaminatrice avrebbero avuto una esperienza settoriale, che avrebbe impedito di valutare adeguatamente il curriculum professionale della candidata. In particolare, due dei commissari avrebbero una competenza ristretta alla "neurofisiologia" e gli altri tre commissari avrebbero avuto una competenza ristretta alla materia del sistema nervoso e del sistema endocrino, per cui non sarebbero stati in grado di valutare l'istante.

La commissione, quindi, avrebbe dovuto acquisire un parere *pro veritate*, da parte di un docente esperto.

Il giudizio della commissione sarebbe limitato superficiale non avrebbe considerato tutti i titoli vantati dalla ricorrente. Esso inoltre non indicherebbe le ragioni del mancato riconoscimento dell'abilitazione;

3) violazione e falsa applicazione del D.M. n. 76/2012, del d.p.r. 222 del 14 settembre 2011, del decreto direttoriale n. 222 del 20 luglio 2012, delle delibere dell'Anvur nn. 7, 50 e 64 del 2012. Violazione e falsa applicazione dei principi fondamentali in materia di accesso lavoro e di pubblici concorsi, dei principi generali inerente lo svolgimento delle prove selettive di accesso pubblico impiego di cui al d.p.r. 487/1994 e decreto legislativo 165/2001. Ingiustizia manifesta. Violazione del principio di buona amministrazione della cosa pubblica. Eccesso di potere. Contraddittorietà e illogicità. Violazione degli articoli 3, 57 e 97 della Costituzione. Carenza di motivazione istruttoria. Violazione del principio dell'affidamento. Parziale e limitata motivazione in relazione ai criteri da utilizzare. Evidente svalutazione dei parametri di valutazione.

La commissione non avrebbe applicato correttamente i criteri di valutazione previsti nel bando di concorso. Dal giudizio infatti non si ricaverebbe alcun riferimento ai suddetti parametri di valutazione in ordine ai punti b) ed e) (di cui all'art. 5, comma 4, del D.M. 76/2012 n.d.r.);

4) violazione e falsa applicazione del D.M. n. 76/2012, del d.p.r. 222 del 14 settembre 2011, del decreto direttoriale n. 222 del 20 luglio 2012, delle delibere dell'Anvur nn. 7, 50 e 64 del 2012. Violazione e falsa applicazione dei principi fondamentali in materia di accesso lavoro e di pubblici concorsi, dei principi generali inerente lo svolgimento delle prove selettive di accesso pubblico impiego di cui al d.p.r. 487/1994 e decreto legislativo 165/2001. Ingiustizia manifesta. Violazione del principio di buona amministrazione della cosa pubblica. Eccesso di potere. Contraddittorietà e illogicità. Violazione degli articoli 3, 57 e 97 della Costituzione. Carenza di motivazione istruttoria. Violazione del principio dell'affidamento. Parziale e limitata motivazione in relazione ai criteri da utilizzare. Evidente svalutazione dei parametri di valutazione.

La commissione non avrebbe esaminato analiticamente i titoli e le pubblicazioni dell'interessata, come si ricaverebbe dal verbale n. 1 delle sedute della commissione.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Anvur - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso.

Con ordinanza n. 3866 del 5 agosto 2014 questa Sezione, ai sensi dell'articolo 55, comma 10, del decreto legislativo 104/2010 ha fissato l'udienza di merito per la trattazione del ricorso all'udienza del 28 gennaio 2015.

Alla pubblica udienza del 28 gennaio 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso in esame la dott.ssa [omissis] ha impugnato l'esito del concorso per l'abilitazione nazionale per professori indetto con d.d. n. 222 del 20 luglio 2012, per la seconda prima fascia del

settore concorsuale [omissis].

Ritiene il Collegio, in considerazione del loro carattere assorbente, di esaminare previamente il terzo e quarto motivo, con i quali la ricorrente deduce la incongruità e contraddittorietà del giudizio della Commissione che non avrebbe tenuto conto in modo adeguato del proprio curriculum scientifico, valutandolo sulla base dei precisi criteri di valutazione individuati dal D.M. 76/2012.

Al fine di verificare la fondatezza delle censure occorre descrivere in sintesi il quadro normativo che regola le procedure di abilitazione scientifica.

L'art. 16 della Legge n. 240/2010 (“Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”) ha istituito l’ “abilitazione scientifica nazionale”, quale requisito necessario per la partecipazione alle procedure di accesso alla prima ed alla seconda fascia dei professori universitari.

L'abilitazione viene attribuita, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte dal candidato, con motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche ed espresso “sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del Ministro” (art. 16, comma 3, lett. a), L. n. 240/2010).

Il D.M. n. 76 del 7 giugno 2012 definisce i suddetti criteri, parametri e gli indicatori di attività scientifica utilizzabili ai fini della valutazione dei candidati all'abilitazione, nonché le modalità di accertamento della coerenza dei criteri e parametri indicatori di qualificazione scientifica degli aspiranti commissari con quelli richiesti per la valutazione dei candidati all'abilitazione per la prima fascia dei professori universitari.

In particolare l'art. 3 del menzionato D.M. n. 76/2012 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. La valutazione si basa sui criteri e i parametri definiti per ciascuna fascia agli articoli 4 e 5”, i quali, per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche, stabiliscono che la Commissione si attiene, tra gli altri parametri, all'impatto della produzione scientifica complessiva all'interno del settore concorsuale valutata mediante gli indicatori di cui all'art. 6 e agli allegati A e E.

Il successivo art. 5, il quale individua i criteri e i parametri per l'attribuzione dell'abilitazione alle funzioni di professore di seconda fascia, stabilisce che “nelle procedure di abilitazione alle funzioni di professore di seconda fascia, la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche è volta ad accertare la maturità scientifica dei candidati, 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. Sono ulteriori criteri di valutazione la comprovata capacità di coordinare o dirigere un gruppo di ricerca, la capacità di attrarre finanziamenti competitivi almeno in qualità di responsabile locale e la capacità di promuovere attività di trasferimento tecnologico. La commissione può stabilire, con le modalità di cui all'articolo 3, comma 3, di non utilizzare uno o più di tali ulteriori criteri in relazione alla specificità del settore concorsuale”.

Di seguito l'art. 6 del medesimo D.M. n. 76/2012 ("Indicatori di attività scientifica") in riferimento agli indicatori bibliometrici, stabilisce che "i valori delle mediane degli indicatori di cui agli allegati A e B" siano definiti dall'ANVUR "secondo modalità stabilite con propria delibera".

Il comma 5, dell'art. 6 citato, stabilisce che le Commissioni possono discostarsi dai criteri e parametri disciplinati dal D.M. 76/2012, incluso quello della valutazione dell'impatto della produzione scientifica mediante l'utilizzo degli indicatori di attività scientifica, dandone motivazione sia al momento della fissazione dei criteri di valutazione dei candidati sia nel giudizio finale espresso sui medesimi.

Alla luce di tali premesse merita adesione la tesi della ricorrente, secondo cui la commissione, pur a fronte del superamento di tutte le tre mediane e dei positivi giudizi espressi sulla produzione scientifica dai singoli commissari, ha concluso con una valutazione negativa, senza indicare in modo adeguato le ragioni dello scostamento non solo dal superamento delle mediane, ma anche dalle valutazioni positive sulle pubblicazioni rese nei giudizi individuali dei componenti della commissione.

Nel disciplinare la procedura introdotta dall'art. 16 della legge n. 240/2010, il legislatore ha affermato più volte che il conseguimento della abilitazione scientifica nazionale non si sarebbe potuto limitare ad una mera verifica del superamento degli indicatori bibliometrici (cd. mediane) misurate dall'Anvur.

Invero, l'Amministrazione con la circolare dell'11 gennaio 2013, n. 754 ha chiarito le modalità di valutazione alle quali devono attenersi le commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale dei candidati, osservando, in particolare, che la valutazione complessiva del candidato deve fondarsi sull'analisi di merito della produzione scientifica dello stesso.

Secondo la menzionata circolare, quindi, il superamento degli indicatori numerici specifici non costituisce di per sé condizione sufficiente ai fini del conseguimento dell'abilitazione.

Di norma, pertanto, l'abilitazione deve essere attribuita esclusivamente candidati che abbiano soddisfatto entrambe le condizioni (superamento degli indicatori di impatto della produzione scientifica e positivo giudizio di merito). Tuttavia, le commissioni, come già osservato, ai sensi dell'art. 6, comma 5 del decreto ministeriale n. 76/2012, possono discostarsi da tale regola generale.

Ciò comporta che le commissioni possono non attribuire l'abilitazione ai candidati che superino le mediane per il settore di appartenenza, ma sulla base di un giudizio di merito negativo della commissione, ovvero possono attribuire l'abilitazione candidati che, pur avendo superato le mediane prescritte, siano valutati dalla commissione con un giudizio di merito estremamente positivo.

L'articolata disciplina in esame è espressione di un principio generale volto a selezionare i docenti che siano al di sopra della media nazionale degli insegnanti del settore di riferimento; ciò al fine evidente di evitare un appiattimento nella selezione dei professori di prima e di seconda fascia e del ruolo peculiare che i candidati andranno a rivestire.

Nel caso di specie, dunque, la Commissione avrebbe dovuto indicare le ragioni per cui non ha

concesso l'abilitazione all'interessata, sebbene avesse superato due delle tre mediane e nonostante il curriculum di studi allegato alla domanda da cui si evincono, oltre alle pubblicazioni presentate ai fini della valutazione, altre 56 pubblicazioni su riviste internazionali e 12 capitoli di libri, la partecipazione a importanti progetti di ricerca nazionali e internazionali ammessi a finanziamento sulla base di bandi competitivi, la responsabilità di sette progetti di ricerca dal 1994 al 2011, l'insegnamento di fisiologia umana presso il dipartimento universitario di tecnico di neurofisiopatologia negli anni accademici dal 2001 al 2010, l'insegnamento di fisiologia cardiovascolare presso la seconda scuola di specializzazione di cardiologia negli anni accademici del 2004 2009, l'insegnamento di fisiologia presso la scuola di specializzazione di farmacologia negli anni accademici dal 2006 al 2010, l'insegnamento di fisiologia per la scuola di specializzazione di medicina nucleare negli anni accademici dal 2010 al 2012, l'insegnamento del corso di fisiologia umana nel corso di laurea in medicina e chirurgia per gli anni accademici dal 2001 al 2012 e, infine, l'insegnamento nel corso integrato di fisiologia umana per la laurea in comunicazione biomedica negli anni accademici del 2009 al 2012.

La motivazione del giudizio collegiale, oltre che estremamente stringata, si rivela del tutto generica, atteso che essa riporta il superamento di due delle mediane ed un giudizio secondo il quale "le pubblicazioni scientifiche sono solo in minima parte coerenti con le tematiche del settore scientifico concorsuale [omissis]. Si ritiene pertanto di non attribuire al candidato l'abilitazione scientifica nazionale a professore di seconda fascia nel settore scientifico concorsuale [omissis]".

Pertanto i giudizi individuali espressi da quattro dei cinque commissari ([omissis]) appaiono del tutto identici, il che induce a ritenere fondata la censura con la quale è stato dedotta l'omessa valutazione individuale del curriculum scientifico della ricorrente da parte di ciascuno dei commissari.

Invero, soltanto il commissario [omissis] ha espresso una valutazione parzialmente diversa dalle altre, menzionando ma con un mero accenno gli altri "titoli preferenziali" definendoli "congruenti".

Nelle ipotesi, come quella in esame, in cui è attribuita all'Amministrazione un'ampia discrezionalità, è necessaria una ancor più rigorosa motivazione che dia conto in concreto degli elementi sui quali la Commissione ha fondato il proprio giudizio, in modo da comprendere quale sia stato l'iter logico seguito.

Tale motivazione sarebbe dovuta essere ancora più stringente nel caso in esame in cui la ricorrente, oltre a superare quanto meno due delle tre mediane, evidenziando anche il possesso di altri titoli comunque soggetti a valutazione secondo la disciplina dell'abilitazione scientifica nazionale sopra delineata.

Nel disciplinare la procedura introdotta dall'art. 16 della legge n. 240/2010 il legislatore ha chiarito più volte che il conseguimento della abilitazione scientifica nazionale non si sarebbe potuto limitare ad una mera verifica del superamento degli indicatori bibliometrici (cd. mediane) misurate dall'ANVUR.

In particolare l'articolo 16, comma 3, nel delineare i principi generali sulla base dei quali l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare il regolamento di attuazione riguardante i criteri di valutazione, alla lett. a) prevede espressamente che l'abilitazione si sarebbe dovuta basare su "un motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche,

previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte, ed espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del ministro”.

Quindi la stessa norma, che ha introdotto l’abilitazione scientifica, ha stabilito espressamente che le commissioni avrebbero dovuto esaminare non solo le pubblicazioni scientifiche, ma anche i titoli e il contributo individuale alle attività di ricerca dei candidati.

Nel caso di specie, dunque, la Commissione non poteva limitarsi a valutare le pubblicazioni presentate (nei modi generici sopra evidenziati), ma avrebbe dovuto esaminare anche gli altri titoli allegati dall’interessata.

La determinazione della Commissione ha così alterato la *ratio* e le finalità sottese alla procedura in esame, perché non ha soltanto eliso un criterio o un parametro di giudizio, ma ha alterato l’impianto stesso del sistema di valutazione, che ha ad oggetto sia titoli che pubblicazioni.

Ne è conseguita la pretermissione, nella valutazione, delle esperienze curriculari indicate dalla candidata a cui la commissione non ha fatto alcun accenno.

Alla luce del rilevato profilo di difetto di istruttoria e di motivazione nel giudizio reso dalla Commissione, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento di diniego dell’abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di Professore di seconda fascia del settore concorsuale [omissis] e delle valutazioni svolte dalla commissione per l’abilitazione scientifica nazionale in questione.

Ai sensi dell’art. 34, comma 1, lettera e) del D.lgs. 104/2010, il Collegio ritiene che, in esecuzione della presente sentenza, la posizione dell’interessata debba essere riesaminata da parte di una Commissione in diversa composizione entro il termine di giorni 90 (novanta) dalla comunicazione in via amministrativa della pronuncia, ovvero dalla sua notificazione se antecedente.

Le spese di giudizio seguono la regola della soccombenza nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando dispone quanto segue:

- accoglie il ricorso introduttivo nei sensi e con le modalità di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla il provvedimento che ha giudicato inidoneo la ricorrente;
- ordina all’amministrazione di rivalutare l’interessata entro 90 (novanta) giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;
- condanna il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e delle Ricerca al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente che liquida complessivamente in € 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre I.V.A. e C.P.A.-.

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

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

Francesco Corsaro, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere, Estensore

Achille Sinatra, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/02/2015