

Pubblicato il 24/09/2021

N. 09908/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01335/2021 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 1335 del 2021, proposto da OMISSIS rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano, Lucia Interlandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimiliano Mangano in Roma, via Antonio Stoppani;

***contro***

Anvur - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, Ministero dell'Universita' e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; Commissione di Valutazione per l'Abilitazione Scientifica Nazionale 2018-2020 Settore Scientifico Disciplinare 01/B1 non costituito in giudizio;

***nei confronti***

OMISSIS non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

- del giudizio, pubblicato il 23.11.2020, di non idoneità del ricorrente al conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale per le funzioni di Professore universitario di I fascia, settore concorsuale 01/B1 – Informatica – indetta con Bando D.D. Bando Candidati ASN 2018-2020 n. 2175 del 9.8.2018 emanato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;
- di ogni altro atto, connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2021, tenutasi secondo le modalità di cui all'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020 conv. in legge n.176 del 2020, 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. Il ricorrente ha partecipato alla procedura per l'abilitazione scientifica nazionale (ASN) di cui al Decreto direttoriale MIUR 9 agosto 2018, n. 2175, per il conseguimento dell'idoneità alla funzione di professore universitario di prima fascia per il settore concorsuale "01/B1 - Informatica".

All'esito della procedura la commissione giudicatrice l'ha ritenuto non idoneo.

Il ricorrente ha impugnato il giudizio espresso dalla Commissione, pubblicato il 23 novembre 2020, affidando il ricorso due motivi di ricorso con i quali lamenta l'illegittimità (sostanzialmente per contraddittorietà, per difetto di motivazione e per

lesione del legittimo affidamento) del giudizio con riferimento al ritenuto mancato possesso dei titoli di cui alla lett. b) del co. 1 dell'art. 5 del D. M. 7 giugno 2016 n. 120.

Si è costituita per il Ministero, con atto di stile, l'Avvocatura generale dello Stato chiedendo il rigetto del ricorso e depositando una relazione a firma del presidente della Commissione.

Con memoria del 18 giugno 2021 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 19 luglio 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, ossia 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.

L'abilitazione è attribuita in base all'art. 6 – sulla base di cinque giudizi individuali (tre almeno dei quali positivi) e di un giudizio finale a carattere collegiale – solo ai candidati che: 1) ottengano una valutazione positiva del titolo di cui al numero 1 dell'allegato A (impatto della produzione scientifica); 2) siano in possesso di almeno tre dei titoli di all'allegato A ai numeri da 2 a 11 come individuati dalla Commissione e infine 3) presentino 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 Commissione ha provveduto a scegliere – in conformità all'art. 5, comma 2, del D.M. n. 120/2016 – i titoli, tra quelli indicati dal n. 2 al n. 11 dell'allegato A al decreto, selezionandone, per quel che rileva in questa sede, otto per l'abilitazione a Professore di prima fascia per settore scientifico disciplinare in questione.

Il ricorrente è risultato in possesso del requisito inerente l'impatto della produzione scientifica (numero 1 dell'allegato A), avendo superato tre valori soglia su tre, mentre non è stato ritenuto dalla Commissione in possesso del numero minimo (tre) di titoli scelti dalla Commissione tra quelli indicati dal n. 2 al n. 11 dell'allegato A.

La Commissione ha difatti riconosciuto al ricorrente solo il titolo di cui al n. 2) dell'allegato A, ridenominato n. 1-a (“Organizzazione o partecipazione come relatore a convegni di carattere scientifico in Italia o all'estero”), ossia soltanto un titolo sui sette da questi presentati, conseguendone un giudizio di inidoneità.

2.3 Con il primo motivo di ricorso il ricorrente sostiene in primo luogo che, attesi la sostanziale coincidenza tra i titoli scelti per l'abilitazione alla prima fascia per la

tornata 2016-2018 e per quella in questione e il riconoscimento in suo favore nell'ambito della precedente tornata del possesso di almeno altri due titoli (di cui alle lett. b e c), anche nell'ambito della procedura per l'ASN 2018-2020 la Commissione avrebbe dovuto riconoscere siffatti titoli presentati in sede di domanda.

Pertanto, a fronte delle medesime allegazioni nelle domande presentate dal ricorrente per partecipare alle due procedure (ASN per la prima fascia nel 2016-2018 e ASN sempre per la prima fascia nel 2018-2020), il mancato riconoscimento di tali titoli da parte della Commissione nell'ambito della procedura in questione sarebbe illegittimo sia perché contraddittorio rispetto a quanto ritenuto dalla precedente Commissione sia perché tale *modus operandi* (secondo motivo di ricorso) avrebbe leso l'affidamento ingenerato nel ricorrente sull'ormai ritenuto possesso dei titoli e sulla non necessità di ulteriormente arricchire il proprio curriculum professionale con riferimento ad essi.

In secondo luogo, sempre con il primo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta ad ogni modo che la valutazione dei titoli da parte della Commissione sarebbe viziata da difetto di motivazione in quanto il giudizio finale si limita a riportare in maniera apodittica la non sufficienza con riferimento ai diversi titoli ed i singoli giudizi individuali dei Commissari ripropongono tutti all'unanimità espressioni identiche e ripetitive (*“Dopo approfondita analisi di quanto inserito dal candidato nella domanda, sulla base dei criteri stabiliti dalla commissione per la valutazione dei titoli individuati dalla commissione stessa nella prima riunione, risulta ACCERTATO il possesso di un solo titolo, ovvero il titolo a/1”*).

3. Le censure vanno accolte nei limiti di cui in narrativa.

3.1 Con riferimento ai titoli, la Commissione ha selezionato – ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.M. n. 120 del 2016 – i titoli rilevanti ai fini della procedura di abilitazione tra quelli indicati dal n. 2 al n. 11 dell'allegato A al decreto.

Per l'abilitazione per la prima fascia la tabella di cui a pagina 4 del verbale n. 1 del 27 novembre 2018 indica i seguenti otto titoli di cui all'Allegato A del D.M. n. 120/2016, riportati qui secondo la numerazione contenuta nel verbale e con la specificazione del relativo criterio di valutazione, laddove indicato:

1) Organizzazione o partecipazione come relatore a convegni di carattere scientifico in Italia o all'estero. Criterio: Rilevanza scientifica di convegni e scuole di riconosciuto prestigio nel settore informatico in considerazione anche ai ruoli ricoperti dal candidato.

2) Direzione o partecipazione alle attività di un gruppo di ricerca caratterizzato da collaborazioni a livello nazionale o internazionale. Criterio: Direzione/creazione di una scuola di ricerca su temi di rilevanza scientifica in ambito informatico ivi compreso il coordinamento di dottorato.

3) Responsabilità di studi e ricerche scientifiche affidati da qualificate istituzioni pubbliche o private. Criterio: Saranno valutati il ruolo ricoperto dal candidato e la rilevanza degli studi e ricerche affidati al candidato da qualificate istituzioni pubbliche (progetti finanziati da enti territoriali) e/o private (attività conto terzi).

4) Responsabilità scientifica per progetti di ricerca internazionali e nazionali, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi che prevedano la revisione tra pari. Criterio: Saranno valutati il ruolo ricoperto dal candidato e la rilevanza scientifica e il prestigio dei progetti nel settore informatico

5) Direzione o partecipazione a comitati editoriali di riviste, collane editoriali, enciclopedie e trattati di riconosciuto prestigio. Criterio: Saranno valutati il ruolo ricoperto dal candidato, la rilevanza scientifica nel settore informatico e il prestigio dei comitati

6) Formale attribuzione di incarichi di insegnamento o di ricerca (fellowship) presso qualificati atenei e istituti di ricerca esteri o sovranazionali. Criterio: Saranno valutati

il ruolo ricoperto, la rilevanza scientifica e il prestigio della sede nel settore informatico

7) Conseguimento di premi e riconoscimenti per l'attività scientifica, inclusa l'affiliazione ad accademie di riconosciuto prestigio nel settore. Criterio: Saranno valutati la tipologia di premio, la rilevanza scientifica e il prestigio nel settore informatico.

8) Risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese (spin off), sviluppo, impiego e commercializzazione di brevetti.

Come sopra riportato il giudizio collegiale espresso nei confronti del ricorrente gli ha riconosciuto un solo titolo, segnatamente quello relativo alla *“Organizzazione o partecipazione come relatore a convegni di carattere scientifico in Italia o all'estero”* (numero 1).

In sede di valutazione dei titoli per l'abilitazione sempre alla prima fascia nella precedente tornata, invece, la relativa Commissione aveva proceduto a riconoscere al candidato tre titoli, tra i quali anche la *“Direzione o partecipazione alle attività di un gruppo di ricerca caratterizzato da collaborazioni a livello nazionale o internazionale”* (n. 2) e la *“Responsabilità di studi e ricerche scientifiche affidati da qualificate istituzioni pubbliche o private”* (n. 3).

Secondo il ricorrente, una volta ritenuti sussistenti, tali titoli non avrebbero potuto essere valutati negativamente dalla Commissione nell'ambito della successiva procedura per la quale è causa.

La censura non coglie nel segno.

Anche la valutazione dei titoli, al pari di quella delle pubblicazioni, deve essere svolta principalmente alla luce dei criteri di cui all'art. 3 comma 2, lett. a) del DM n. 120 del 2016 (che riferisce la valutazione sulla piena maturità sia alle pubblicazioni che ai titoli, come *“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*”), essendo rimessa alla Commissione solo la facoltà, laddove ritenuto necessario, di indicare, ai sensi del comma 2 del successivo art. 5, criteri (in realtà dei sub-criteri), nei limiti di quelli già indicati all’art. 3 comma 2, per verificare il possesso dei titoli. Attraverso tali sub-criteri la Commissione si auto-vincola ulteriormente, ma in assenza di essi permane il vincolo già posto a livello normativo dal legislatore al richiamato art. 3 comma 2. Anche per i titoli, dunque, è ravvisabile un momento di valutazione rimesso alla discrezionalità della Commissione, affinché ne accerti il possesso sulla base di quanto dichiarato dal candidato, e con riferimento al quale il sindacato del giudice si arresta dinanzi all’intangibilità di quel “nucleo intimo della decisione discrezionale” che non sia scientificamente del tutto inaccettabile (cfr da ultimo: Cons. Stato, Sez. VI, 7 gennaio 2021 n. 195).

Attesa la diversità delle procedure, non può pertanto ritenersi che la Commissione non potesse più godere di tali margini di discrezionalità nella valutazione dei titoli solo perché un’altra Commissione nell’ambito di una analoga, ma non identica, procedura per l’abilitazione scientifica nazionale aveva già ritenuto il possesso di siffatti titoli in capo al ricorrente.

La diversità delle due procedure è inoltre ulteriormente accentuata dalla considerazione che, nel caso di specie, la Commissione ha, a differenza di quanto avvenuto per la tornata 2016-2018, definito specifici criteri di valutazione con riferimento ai titoli, che qui particolarmente rilevano, quali la “*Direzione o partecipazione alle attività di un gruppo di ricerca caratterizzato da collaborazioni a livello nazionale o internazionale*” e la “*Responsabilità di studi e ricerche scientifiche affidati da qualificate istituzioni pubbliche o private*”, chiarendo in sede di primo verbale che con riferimento al primo titolo sarebbero stati valutati positivamente la “*Direzione/ creazione di una scuola di ricerca su temi di rilevanza scientifica in ambito informatico ivi compreso il coordinamento di dottorato*”, mentre con riferimento al secondo avrebbero

ricevuto una valutazione positiva *“il ruolo ricoperto dal candidato e la rilevanza degli studi e ricerche affidati al candidato da qualificate istituzioni pubbliche (progetti finanziati da enti territoriali) e/o private (attività conto terzi)”*.

Tale specificazione nei criteri di valutazione, del tutto assente nella precedente procedura, oltre che la presenza di margini di discrezionalità nel giudizio sulla valutazione dei titoli, consentono di ritenere l'infondatezza delle censure di cui al primo ed al secondo motivo di ricorso miranti a sostenere l'obbligo della Commissione di conformarsi a quanto ritenuto in passato da altra Commissione con riferimento al possesso dei titoli in questione ed alla violazione dell'affidamento ingenerato nel ricorrente.

3.2 Colgono invece nel segno le e sono palesemente fondate la censura con la quale parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 per carente motivazione del giudizio della Commissione sulla valutazione dei titoli.

La Commissione ai fini della verifica del possesso del titolo deve effettuare una valutazione sulla base delle dichiarazioni dei candidati, la quale al pari di quanto rilevato per le pubblicazioni, deve essere motivata, quantomeno laddove la Commissione a fronte delle dichiarazioni del candidato sul possesso di un titolo concluda per il non riconoscimento del titolo sulla base della valutazione effettuata. Nel caso di specie invece sia il giudizio finale che i singoli giudizi individuali sono privi di motivazione, limitandosi il primo in maniera apodittica a riportare l'espressione *“non è sufficiente”* in corrispondenza di ciascun titolo valutato, ad eccezione di quello di cui al n. 1, ed i secondi a riprodurre una formula identica e altrettanto apodittica e tautologica, così espressa *“Dopo approfondita analisi di quanto inserito dal candidato nella domanda, sulla base dei criteri stabiliti dalla commissione per la valutazione dei titoli individuati dalla commissione stessa nella prima riunione, risulta ACCERTATO il possesso di un solo titolo, ovvero il titolo a/ 1”*.

Non emergono dunque in alcun modo né dal giudizio finale, né dai singoli giudizi individuali i presupposti di fatto e le ragioni per i quali la Commissione a fronte delle allegazioni alla domanda da parte del candidato non ha ritenuto di valutare positivamente i titoli da questi dichiarati, conseguendone pertanto l'illegittimità del giudizio impugnato per incompletezza, incongruenza manifesta e difetto di motivazione.

Per quanto precede, ad avviso del Collegio, nei limiti entro i quali è consentito a questo Giudice il sindacato di attendibilità su valutazioni tecniche, l'esclusione dei titoli dichiarati dal ricorrente in sede di domanda non appare motivata dai Commissari e dunque è illegittima, riverberandosi tale illegittimità sull'esito del giudizio finale.

3.3 Il ricorso pertanto deve essere accolto, con conseguente annullamento dei giudizi impugnati.

Ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), del codice del processo amministrativo, in esecuzione della presente sentenza, la posizione dell'interessato dovrà quindi essere riesaminata da parte di una Commissione in diversa composizione – la quale dovrà prendere in considerazione e motivare sui rilievi esposti nella presente pronuncia - entro il termine di giorni 90 (novanta) dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero dalla sua notificazione, se antecedente.

4. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, 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 inidoneo il ricorrente;

- ordina all'Amministrazione di rivalutare l'interessato entro 90 (novanta) giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, secondo le modalità indicate in parte motiva.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge. Contributo unificato a carico anch'esso della parte resistente, ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis 1, del d.P.R. n. 115 del 2002.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Emiliano Raganella, Consigliere

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Piemonte**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Sapone**

**IL SEGRETARIO**