



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 7861 del 2014, proposto da:
Maria FERRETTI, rappresentata e difesa dagli avv. Mario Sanino, Ilaria Colombo,
Paola Salvatore, Laura Palasciano e Fabrizio Viola, con domicilio eletto presso lo
Studio Legale Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Presidenza del Consiglio
dei Ministri, ANVUR - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema
Universitario e della Ricerca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro*
tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliati in
Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Raoul PUPO e Nicola LABANCA;

per l'annullamento

- della valutazione negativa in relazione al conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore universitario di I fascia per il settore concorsuale 11/A3 - Storia contemporanea (anno 2012);
- di tutti gli atti connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di ANVUR - 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 7 ottobre 2015 il Cons. Daniele Dongiovanni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Prof.ssa Maria Ferretti ha presentato domanda di partecipazione alla procedura di abilitazione scientifica nazionale per professore di prima fascia (pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27 luglio 2012) nel settore concorsuale 11/A3 – Storia Contemporanea.

In data 29 gennaio 2013, si è riunita la Commissione giudicatrice nominata con D.D. n 799 del 21 dicembre 2012 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

La Commissione, all'esito della valutazione della documentazione presentata dalla Prof.ssa Ferretti, ha espresso una valutazione negativa, con votazione unanime.

Avverso il giudizio negativo e tutti gli atti che ne costituiscono il presupposto, ha proposto impugnativa la ricorrente, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, deducendo i seguenti vizi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 3, lett. D e della legge 24 dicembre 2011, n. 240 del d.p.r. 14 settembre 2011 n. 222, nonché della legge 24 dicembre 2012 n. 228 (art. 1, commi 388-394). Illegittimità del giudizio di inidoneità espresso nei confronti della ricorrente in quanto formulato da un commissione decaduta ex lege. Illegittimità dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati rispettivamente in data 19 giugno 2013 e 26 settembre 2013 per violazione dell'art. 1, comma 394, della legge n. 228 del 2012. Illegittimità derivata dei decreti del direttore generale del MIUR nn. 1263 del 28 giugno 2013 e 1767 del 30 settembre 2013. Incompetenza. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche.

Il giudizio di inidoneità a professore di prima fascia espresso dalla commissione in data 4 dicembre 2013 nei confronti della ricorrente è illegittimo, poiché proveniente da un organo ormai decaduto, non potendo considerarsi legittime le proroghe intervenute successivamente alla data del 30 giugno 2013.

Ed invero, secondo l'art. 8, comma 6, del d.P.R. n. 222 del 2011, le commissioni istituite ai fini dell'abilitazione scientifica nazionale avrebbero dovuto concludere i lavori entro cinque mesi dalla pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale.

Nelle more della conclusione dei lavori, tuttavia, il legislatore ha approvato la c.d. "legge di stabilità 2013" con cui ha previsto la possibilità di prorogare i termini di conclusione dei relativi procedimenti.

Il comma 394 dell'art. 1 della citata legge, tuttavia, ha espressamente riservato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di disporre la proroga fino al 31 dicembre 2013.

Pertanto, i decreti direttoriali di proroga dei lavori delle commissioni adottati in data 19 giugno e 26 settembre 2013 sono illegittimi in quanto non adottati con dPCM;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 16, comma 2 e comma 3 della legge 30 dicembre 2010 n. 240. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 241/1990. Eccesso di delega nell'adozione del D.M. n. 76 del 7 giugno 2012. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per arbitrarietà e sviamento.

Il D.M. n. 76/2012, laddove ha attribuito alle commissioni il potere di dotarsi di autonomi criteri, anche svincolati dalle linee guida previste dalla legge, ha ecceduto i limiti previsti nella norma primaria, intaccando lo stesso principio cardine della riforma.

Un sistema così articolato ha attribuito alle Commissioni la facoltà di dotarsi di ampi poteri discrezionali, favorendo autoreferenzialità e formulazione di giudizi svincolati da parametri oggettivi che, invece, avrebbero assicurato l'uniformità delle procedure di selezione;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 16 comma 3, lett. A) e B) della legge 30 dicembre 2010 n. 240, dell'art. 4 comma 1, e dell'art. 8 comma 4, del d.P.R. 14 settembre 2011 n. 222, del decreto direttoriale del 20 luglio 2012. Violazione e falsa applicazione della delibera ANVUR del 22 giugno 2011 sui criteri e parametri di valutazione nonché delle delibere 21 giugno 2012 n. 50 e 27 agosto 2012 n. 7 sul calcolo delle mediane. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 4, nonché dell'allegato D del D.M. 7 giugno 2012 n. 76. Violazione degli artt. 1,3 e 21 septies legge 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento, illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza.

A) Criteri del D.M. n. 76/2012 e della Commissione.

I provvedimenti impugnati sono illegittimi sia in quanto adottati su criteri integrativi introdotti dalla Commissione in modo incongruo ed immotivato sia perché hanno disatteso i criteri ed i parametri valutativi prescritti dalle norme nonché quelli introdotti dalla Commissione, pervenendo ad un giudizio di inidoneità non solo privo di valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni ma anche del tutto immotivato; peraltro, il giudizio finale complessivo (ed anche quelli individuali), pur contenendo apprezzamenti altamente positivi e di eccellenza anche con riferimento al profilo internazionale della ricorrente, ha tuttavia concluso per la non idoneità al conseguimento dell'abilitazione.

Ora, posto che la ricorrente era in possesso di entrambe le condizioni ai fini abilitativi (giudizio di merito positivo e superamento delle mediane), deve ritenersi che il giudizio di non idoneità sia da attribuirsi alla mancanza del parametro relativo al numero di monografie, introdotto dalla Commissione, prescindendo dalla complessiva valutazione della qualità della produzione scientifica che, invero, è stata riconosciuta positiva ed apprezzabile.

B) Le valutazioni della Commissione.

La commissione, poi, nel formulare il giudizio di inidoneità, ha eluso le prescrizioni di cui all'art. 3, comma 1, del D.M. n. 76/2012, in quanto il giudizio formulato nei confronti della ricorrente è privo di quel "motivato giudizio" di merito richiesto dalla norma; ed invero, dalla valutazione non è dato rinvenire quali siano stati gli apprezzamenti negativi e prevalenti che hanno condotto all'inidoneità, tanto più che sia il giudizio collegiale sia quelli individuali contengono valutazioni ed apprezzamenti positivi che si pongono in contrasto con la valutazione finale negativa (*ex multis*, TAR Lazio, sez. III, ordinanza n. 2144/2014);

4) *illegittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (artt. 16 e 18), del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222 (artt. 3 e 8), del D.M. 7 giugno 2012, n. 76 (artt. 3, 4, 5) con relativi allegati in relazione agli artt. 3, 33, 97 e 98.*

Tenuto conto che l'abilitazione nazionale costituisce il requisito imprescindibile per l'accesso ai ruoli di prima e seconda fascia, non si comprende il motivo per cui la valutazione dei candidati, in tale prima fase (art. 16, legge n. 240/2010), sia stata limitata solo ed esclusivamente alla produzione scientifica, tanto più che l'obiettivo delle procedure selettive è quello di individuare candidati idonei da un punto di vista scientifico e didattico.

Il sistema così delineato viola i principi costituzionalmente garantiti sia in considerazione della disparità di trattamento introdotta dal legislatore, sia in relazione allo stretto collegamento tra il principio di buon andamento e di imparzialità (che si traduce nell'esigenza di reperire personale idoneo per preparazione e cultura) ed i criteri di reclutamento del personale delle PP.AA, sia in relazione alla libertà di insegnamento;

5) *illegittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 16, commi F), H), M), del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222, art. 6, commi 3 e 4, del D.M. 7 giugno 2012, n. 76, art. 8, nonché all. b n. 6 e 7, del decreto direttoriale n. 181 del 27 giugno 2012, per violazione degli artt. 3, 33, commi 1, 6, 34, commi 3, 4, 51, 54, comma 2, 97 e 98 Cost..*

La legge n. 240 del 2010 è da considerarsi incostituzionale nella parte in cui prevede “*un'unica Commissione nazionale di durata biennale per le procedure di abilitazione alle funzioni di professori di prima e di seconda fascia*”, per contrasto con gli artt. 3, 33, commi 1-6, 34, commi 3-4, 51, 54, comma 2, 97 e 98 Cost..

Ed invero, gli stessi commissari partecipano a due tornate concorsuali del tutto autonome nell'ambito del biennio; peraltro, è disposta la preclusione per i

candidati a partecipare, nel caso di mancato conseguimento dell'abilitazione, alle procedure indette nel biennio successivo;

6) illegittimità costituzionale della legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 16, commi F) ed H), del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222, artt. 6, commi 3 e 4, del D.M. 7 giugno 2012, n. 76, art. 8, nonché all. B, n. 6 e 7, del decreto direttoriale n. 181 del 27.6.2012, per violazione degli artt. 3, 33, commi 1-6, 34, commi 3-4, 51, 54, comma 2, 97 e 98 Cost..

La normativa richiamata ha consentito che venissero selezionati commissari sulla base di dati meramente quantitativi in alcun modo controllabili, con la conseguenza che, nel caso di specie, è stata ritenuta sufficiente una breve monografia oppure un elenco di articoli pubblicati nelle riviste più svariate, per essere inclusi nella lista e poter essere di conseguenza sorteggiati.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ANVUR si sono costituiti in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato nel merito.

Con ordinanza n. 5077/2014, è stata accolta la domanda cautelare e fissata l'udienza pubblica per la definizione nel merito della controversia.

Alla pubblica udienza del 7 ottobre 2015, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Va, anzitutto, respinto il primo motivo con cui la ricorrente deduce l'illegittimità dei decreti direttoriali che hanno prorogato il termine di conclusione dei lavori delle commissioni esaminatrici.

Al riguardo, è sufficiente richiamare le numerose pronunce della Sezione (per tutte, TAR Lazio, sez. Terza, nn. 9403/2014, 14424/2014 e 9347/2015) con cui, in sintesi, è stato affermato che i provvedimenti dirigenziali sono stati legittimamente adottati in quanto l'art. 1, comma 394, della legge n. 228 del 2012, oltre a

richiamare il precedente comma 389 nella parte in cui si fa riferimento ai decreti direttoriali, ha comunque attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di prorogare i lavori delle commissioni; potere che il predetto organo ha esercitato rimettendo tale possibilità all'adozione di singoli atti (relativi cioè alle singole commissioni) da parte del dirigente preposto del Ministero resistente.

2. Può ora passarsi all'esame anticipato del terzo motivo in quanto, in ragione della sua fondatezza, ha carattere assorbente rispetto al secondo motivo e pregiudiziale con riferimento alle restanti censure che sono state invero proposte in via subordinata (cfr, sul punto, Cons. Stato, Ad. Plenaria, 27 aprile 2015, n. 5).

Ora, anche al più approfondito esame della fase di merito, il Collegio, come anticipato in sede di cognizione sommaria, ritiene che il giudizio reso dalla commissione nei confronti della ricorrente sia irragionevole nella misura in cui ha ritenuto preponderante, per il conseguimento dell'abilitazione, il possesso di almeno tre opere monografiche, ciò in quanto l'organo collegiale ha ancorato ad un dato quantitativo un giudizio che deve invece valutare se il candidato, sulla base dell'intera attività professionale svolta, abbia raggiunto la piena maturità scientifica a svolgere le funzioni di professore di prima fascia.

Ed invero, tale giudizio risulta oltremodo irragionevole se rapportato alla valutazione comunque positiva svolta dalla commissione sull'intero profilo della ricorrente (che peraltro superava due mediane sulle tre di riferimento) tanto che non è dato percepire, in disparte il mancato possesso delle tre opere monografiche, la ragione che ha condotto l'organo collegiale a determinarsi in senso negativo.

Del resto, gli stessi criteri elaborati dalla commissione nella seduta del 29 gennaio 2013, seppure prevedano la presenza di tre monografie nel *curriculum* del candidato, indicano anche soluzioni alternative come l'aver redatto una significativa edizione critica di fonti e documenti ovvero un gruppo di saggi di cui almeno due pubblicati

su riviste di fascia A: altresì, la stessa commissione non ha escluso il conferimento dell'abilitazione laddove il candidato, anche in assenza dei predetti requisiti quantitativi, dimostri comunque di avere una produzione scientifica di livello eccellente.

Nel caso di specie, il profilo della ricorrente può vantare le seguenti caratteristiche:

- il superamento di due mediane sulle tre di riferimento;
- la produzione di una monografia (“La memoria illuminata”) che è stata giudicata di livello “eccellente”;
- la seconda monografia (“La battaglia di Stalingrado”), sebbene sia stata derubricata ad un volume di natura “divulgativa”, non ha ricevuto giudizi negativi;
- la produzione scientifica si attesta a n. 70 pubblicazioni di cui, in particolare, n. 18 articoli su rivista tra i quali n. 6 (sebbene la ricorrente ne conti n. 8) pubblicati su riviste di fascia A;
- la biografia scientifica è stata valutata con giudizi lusinghieri tanto che il membro OCSE ha formulato, al riguardo, un giudizio di “eccellenza”.

A fronte di tali risultanze positive (se non addirittura lusinghiere), l'unico motivo che ha determinato il giudizio di non idoneità è quindi l'assenza di tre monografie, nonostante la ricorrente vanti nel suo *curriculum* una serie di pubblicazioni in riviste di fascia A e l'intera produzione scientifica sia stata giudicata favorevolmente con valutazioni che hanno anche raggiunto il giudizio di eccellenza; ciò che si vuole dire è che, dalle motivazioni della commissione, non è dato evincere come mai, proprio alla luce dei criteri individuati nella seduta del gennaio 2013 (che ammettevano, come detto, anche delle alternative come la pubblicazione su riviste di fascia A), la restante produzione scientifica, come sopra delineata, non sia stata ritenuta sufficiente a compensare la mancanza del dato quantitativo relativo all'assenza di tre monografie nel *curriculum* della candidata.

In sintesi, sebbene il giudice amministrativo abbia il potere di sindacare in sede di legittimità le valutazioni espresse dalle commissioni giudicatrici in sede di concorso o di esame nei limiti della contraddittorietà ovvero della manifesta illogicità o irrazionalità (cfr Cons. Stato Sez. IV, 2 novembre 2012, n. 5581), deve ritenersi che, nel caso di specie, tale limite sia stato superato nella misura in cui, a fronte di criteri più stringenti introdotti dalla commissione, gli stessi non abbiano trovato un'applicazione coerente nell'ambito del giudizio collegiale e di quelli individuali che, invero, hanno valutato l'intero profilo scientifico della ricorrente, in maniera estremamente positiva.

3. Da ciò deriva il giudizio di fondatezza del secondo motivo proposto con il ricorso in esame, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure dedotte (peraltro, come detto, il quarto, quinto e sesto motivo sono stati proposti in via subordinata).

4. In conclusione, il ricorso va accolto con conseguente annullamento del giudizio negativo impugnato.

Ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), del codice del processo amministrativo (CPA), 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 60 (sessanta) dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero dalla sua notificazione, se antecedente.

5. Le spese di giudizio, come di regola, seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), 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 60 (sessanta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero dalla notifica, se antecedente.

Condanna la parte resistente al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente che liquida in € 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge.

Contributo unificato a carico 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 7 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Corsaro, Presidente

Daniele Dongiovanni, Consigliere, Estensore

Achille Sinatra, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

