

Pubblicato il 06/11/2018

N. 10661/2018 REG.PROV.COLL.
N. 10809/2017 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)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 10809 del 2017, proposto da

██████████, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Bonetti, Silvia Antonellis e Santi Delia, con domicilio eletto presso lo studio Michele Bonetti in Roma, via San Tommaso D'Aquino, 47;

contro

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

nei confronti

██ non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del giudizio collegiale reso pubblico in data 19 luglio 2017 e dei giudizi individuali nella parte in cui non conferiscono alla ricorrente il titolo dell'abilitazione scientifica nazionale nel settore 08/D1 ("Progettazione Architettonica") 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;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 31 ottobre 2018 la dott.ssa Gabriella De Michele e uditi per la parte ricorrente l'Avv. M. Pellegrini in sostituzione degli Avv.ti M. Bonetti, S. Delia e S. Antonellis e per l'Amministrazione resistente l'Avvocato dello Stato Pasquale Pucciariello;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

E' sottoposta alla valutazione del Collegio una questione di mancato riconoscimento dell'abilitazione scientifica nazionale, al termine della peculiare procedura, prevista dall'art. 16 della legge n. 240 del 30 dicembre 2010 (*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e di reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*). Tale procedura è disciplinata anche dal regolamento attuativo, approvato con d.P.R. n. 222 del 14 settembre 2011, come modificato con d.P.R. n. 95 del 4 aprile 2016, nonché dal regolamento recante criteri e parametri per la valutazione, oggetto di decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 120 del 7 giugno 2016, oltre che dal bando di selezione.

L'impugnativa richiede alcune annotazioni preliminari, circa i limiti di sindacabilità degli atti che siano, come quelli in esame, espressione di discrezionalità tecnica nella peculiare forma di giudizi di valore, implicanti competenze specialistiche di alto profilo; in rapporto a tali giudizi – resi peraltro nell'ambito di procedure di esame a carattere abilitativo e non

concorrenziale – non può non sottolinearsi l'estrema difficoltà di un sindacato giurisdizionale non debordante nel merito (di per sé insindacabile) delle scelte compiute dall'Amministrazione, sussistendo di norma, per giudizi appunto di valore, margini di discrezionalità particolarmente ampi, rimessi sia alla sensibilità che all'esperienza, nonché all'alta specializzazione dei docenti, chiamati a far parte della commissione esaminatrice.

Non possono essere trascurate, tuttavia, ulteriori circostanze, attinenti sia all'evoluzione dei principi affermati dalla giurisprudenza, in tema di giudizio di legittimità su atti che siano espressione di discrezionalità tecnica, sia alla peculiare disciplina, dettata in materia di abilitazione scientifica nazionale, istituita per attestare la qualificazione dei professori universitari di prima e di seconda fascia, cui potranno essere successivamente affidati – con la procedura di cui all'art. 18 della citata legge n. 240 del 2010 – incarichi di docenza.

Sotto il primo profilo, infatti, la cognizione del Giudice Amministrativo ha subito nel corso degli anni una significativa evoluzione, a partire dalla decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 601 del 9 aprile 1999, con successivo indirizzo giurisprudenziale, che ha evidenziato come spetti a detto Giudice – anche in base al principio, di rilievo comunitario, della effettività della tutela – una piena cognizione del fatto, secondo i parametri della disciplina in concreto applicabile. A tal fine, può ritenersi censurabile ogni valutazione che si ponga al di fuori dell'ambito di esattezza o attendibilità, quando non appaiano rispettati parametri tecnici di univoca lettura, ovvero orientamenti già oggetto di giurisprudenza consolidata, o di dottrina dominante in materia. (cfr. in termini: Cons. Stato, sez IV, 13 ottobre 2003, n. 6201).

E' dunque superata la concezione di un riscontro giurisdizionale di legittimità sugli atti discrezionali, condotto sul piano del controllo solo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito, dovendo invece il giudizio estendersi all'attendibilità delle operazioni tecniche effettuate, con possibile eccesso di

potere giurisdizionale solo quando l'indagine del giudice si sia estesa all'opportunità o alla convenienza dell'atto, con oggettiva sostituzione della volontà dell'organo giudicante a quella dell'Amministrazione competente in materia (Cass., SS.UU., 5 agosto 1994, n. 7261).

L'orientamento giurisprudenziale indicato mira a garantire, attraverso il ricordato principio di effettività, l'esclusione di ambiti franchi dalla tutela giurisdizionale, al fine di assicurare un giudizio coerente con i principi, di cui agli articoli 24, 111, 113 e 117 Cost., con riferimento anche all'art. 6, par.1, CEDU (cfr. in tal senso, fra le tante, anche Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2015, n. 2888; 27 maggio 2014, n. 3357; 16 aprile 2012, n. 2138; 18 novembre 2008, n. 694).

Per quanto riguarda la disciplina, vigente in tema di abilitazione scientifica nazionale, il legislatore ha introdotto parametri oggettivi, puntualizzati in via regolamentare, in grado di consentire un percorso di verifica giudiziale più stringente, in ordine al discostamento o meno da tali parametri e, in caso di positivo riscontro degli stessi, circa l'esigenza di una motivazione particolarmente accurata, per negare il titolo abilitante a soggetti, che per titoli professionali e produzione pubblicistica risultino, in effetti, già inseriti nel settore scientifico di riferimento.

Nel citato regolamento n.120 del 2016 si richiede in particolare, all'art. 5, che il candidato possieda almeno tre titoli fra quelli (non meno di sei) scelti dalla Commissione nell'elenco di cui all'allegato "A" al regolamento stesso; detto candidato, inoltre, deve superare almeno due su tre "*valori soglia*", rapportati al numero di pubblicazioni su determinate categorie di riviste e alle citazioni registrate – attestanti l'impatto della relativa produzione scientifica – su specifiche banche dati internazionali (cfr. allegato "C" reg. cit.); conclusivamente, quindi, l'abilitazione di cui trattasi potrà essere rilasciata – sulla base di cinque giudizi individuali (tre dei quali positivi) e di un giudizio finale a carattere collegiale – solo ai candidati che, oltre a possedere almeno tre dei titoli di cui sopra, ottengano (art. 6 reg. cit.) una valutazione positiva

sull'impatto della propria produzione scientifica e le cui pubblicazioni siano valutate complessivamente di qualità "elevata", come definita nell'allegato "B" al medesimo regolamento (*"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"*). Ulteriori precise disposizioni indicano il numero di pubblicazioni da produrre, gli anni di riferimento e alcune diversificazioni per le valutazioni, da riferire alla I[^] o alla II[^] fascia di docenza.

Nel caso di specie, l'abilitazione di cui trattasi è stata negata per il settore concorsuale 08/D1 – Progettazione architettonica, con cinque giudizi negativi, in quanto – pur risultando "apprezzabili" l'operosità e la qualità della produzione scientifica della candidata – i risultati apparirebbero "lateralmente rispetto al panorama nazionale e internazionale della ricerca del settore concorsuale 08/D1", rivelando "un più specifico taglio storico - critico", come dimostrerebbe anche la già conseguita abilitazione scientifica nazionale dell'interessata per il settore concorsuale 08/E2 – Restauro e Storia dell'Architettura.

Col ricorso in esame (n. 10809/2017), tale valutazione è censurata dall'attuale ricorrente, [REDACTED], per violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili, in via preponderante attinenti alla motivazione dei giudizi, in rapporto alla complessiva figura professionale della stessa ed ai relativi meriti scientifici.

In tale contesto il Collegio ha ravvisato i presupposti per emettere sentenza in forma semplificata e, previo rituale avviso alle parti, ha trattenuto l'impugnativa in decisione, rilevandone la fondatezza.

Appaiono meritevoli di accoglimento ed assorbenti, infatti, le censure di eccesso di potere per difetto di motivazione, riscontrabile nei giudizi individuali e in quello collegiale, sotto il prevalente profilo della contraddittorietà.

Quanto sopra in presenza del pieno raggiungimento, da parte della ricorrente, dei ricordati parametri oggettivi di riscontro (quattro titoli sui nove individuati dalla Commissione – *“tutti coerenti con le tematiche del settore”* – nonché superamento di due valori-soglia su tre), con ampi giudizi positivi – a livello sia collegiale che individuale – per quanto riguarda l’originalità e l’interesse delle ricerche compiute; l’unico elemento, su cui si fonda la valutazione negativa contestata, pertanto, risulta quello della non pertinenza di tali ricerche rispetto al settore concorsuale.

Quello che viene recepito, infatti, è un profilo di studiosa *“molto interessante”*, ma *“decisamente più vocata agli studi storici e teorici sull’architettura”*, senza però che nei giudizi individuali – pure piuttosto ampi e accurati – si riscontri una totale convergenza, per il diverso apprezzamento espresso su singole opere e, soprattutto, senza che risultino chiare le ragioni di una preclusione, che risulta in buona parte riferita ad un carattere (quello storico e teorico), che non sembra con evidenza escluso dal settore disciplinare 08/D1, come definito nell’allegato B del D.M. 30 ottobre 2015, n. 855 (*Rideterminazione dei macrosettori e dei settori concorsuali*). Quest’ultimo, infatti, si esprime al riguardo nei seguenti termini: *“Il settore si interessa dell’attività scientifica e didattico-formativa dell’intero campo tematico e scalare del progetto di architettura per allestimenti, edifici, città e paesaggio. Si articola in aspetti teorici e metodologici, concernenti i problemi e le tecniche della progettazione contemporanea e delle trasformazioni dell’ambiente.....Studia inoltre le forme della città contemporanea e i fenomeni che ne hanno determinato evoluzioni e trasformazioni....Studia l’architettura del paesaggio e gli spazi aperti in tutte le condizioni antropiche...riconosce nelle condizioni geografiche e topografiche, nelle diversità ambientali e nelle preesistenze storiche, architettoniche, culturali, ecologiche e formali i caratteri qualificanti per la sostenibilità delle trasformazioni.....”*. A tale riguardo la ricorrente espone in modo convincente la pertinenza di diverse pubblicazioni prodotte (in particolare quella n. 9 – *“Metamorfosi dello spazio”*, riferito alle metropoli contemporanee – e n. 10 – *“L’ospedale ridefinito. Soluzioni e ipotesi a confronto”* – in cui si postulano le modalità di progettazione di ospedali

migliori) e sottolinea inoltre come per altri candidati ([REDACTED] e [REDACTED]) l'approccio storico e teorico sia stato – con apprezzamento contraddittorio, rispetto a quello ora in esame – ritenuto espressamente valido per lo stesso settore concorsuale 08/D1.

L'ampia definizione del settore concorsuale di cui trattasi, d'altra parte, appare in effetti compatibile con il carattere interdisciplinare di alcune aree di ricerca, che possono ritenersi attinenti – in assenza di più puntuali motivazioni – sia al settore 08/D1, sia a quello in cui la ricorrente aveva già conseguito l'abilitazione (08/E2). Non irrilevanti, peraltro, debbono ritenersi i profili curriculari, che appaiono pertinenti al medesimo settore 08/D1, dal dottorato di ricerca in Tecnologia dell'Architettura alla pluriennale attività di insegnamento, riferita – secondo la stessa Commissione – a “*discipline storiche e tecnologiche, in parte riconducibili a quelle del settore concorsuale 08/D1*”, così come “*coerenti con il settore*” sono definiti i quattro titoli posseduti.

Nessuna adeguata controdeduzione risulta formulata dalla parte resistente, in ordine agli specifici punti sopra segnalati.

Per le ragioni esposte, in conclusione, il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato e debba essere accolto, con assorbimento delle ragioni difensive non esaminate e conseguente annullamento del contestato giudizio di inidoneità.

Ai sensi dell'art. 34, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 104/2010, il Collegio stesso 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 pronuncia, ovvero dalla sua notificazione se antecedente. Le spese di giudizio seguono la regola della soccombenza, 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 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 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, che liquida complessivamente in € 1.000,00 (mille/00) oltre I.V.A. e C.P.A. 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 31 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente, Estensore

Vincenzo Blanda, Consigliere

Achille Sinatra, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Gabriella De Michele

IL SEGRETARIO