

N. 07338/2015 REG.PROV.COLL.

N. 01433/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1433 del 2015, proposto da:

Gaetana Morgante, rappresentata e difesa dagli avv.ti Paolo Carrozza e Nicola Pignatelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Valentina Petri, in Roma, Via E. Q. Visconti n. 99;

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e A.N.V.U.R. - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso gli uffici, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

Cineca, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

nei confronti di

Gian Luigi Gatta, non costituito;

per l'annullamento

del provvedimento recante l'elenco dei candidati dichiarati idonei al ruolo di professore universitario di prima fascia del settore concorsuale 12/G1 - Diritto penale, pubblicato sul sito del M.I.U.R. in data 2.12.2014, nella parte in cui non include la ricorrente tra gli idonei;

dei giudizi individuali dei Commissari e collegiale della Commissione di non idoneità della ricorrente, nella parte in cui ritengono non soddisfatto il criterio meramente quantitativo di n. 2 monografie nell'arco temporale "previsto dal Ministero";

di tutti i verbali delle sedute della Commissione giudicatrice;

nonché, per quanto possa occorrere, dell'articolo 17, comma 4, della deliberazione dell'A.N.V.U.R. - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca n. 50 del 21.6.2012, qualora se ne volesse fare derivare il principio dell'irrelevanza del periodo di congedo di maternità ai fini della verifica del rispetto del requisito meramente quantitativo di n. 2 monografie nell'arco temporale "previsto dal Ministero";

del prospetto recante le mediane, nella parte in cui attribuisce alla ricorrente il valore di punti n. 1,09 relativamente alle monografie;

di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dell'A.N.V.U.R. - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2015 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

1 - Con il ricorso in trattazione, spedito per la notificazione in data 21.1.2015 e depositato in data 28.1.2015, la prof.ssa Gaetana Morgante ha impugnato gli atti in epigrafe indicati e, in via principale, il provvedimento recante l'elenco dei candidati dichiarati idonei al ruolo di professore universitario di prima fascia del settore concorsuale 12/G1 - Diritto penale, pubblicato sul sito del M.I.U.R. in data 2.12.2014, nella parte in cui non la include tra gli idonei nonché tutti gli atti e/o provvedimenti presupposti.

In particolare, con il provvedimento in via principale la Commissione ha ritenuto, all'unanimità, che la ricorrente non potesse essere abilitata "*per non avere presentato due monografie edite all'interno dell'arco temporale previsto dal Ministero*", avendo ritenuto che il primo lavoro monografico indicato, risalente all'anno 2002, non potesse essere preso "*in considerazione perché al di fuori dell'arco temporale stabilito dal Ministero*", ossia il decennio antecedente la procedura di cui trattasi.

Dopo avere approfonditamente ricostruito in punto di fatto l'intera vicenda che la interessa, ha dedotto l'illegittimità dei predetti atti per i seguenti motivi di censura:

1 - *Violazione e falsa applicazione dell'articolo 4 del d.P.R. n. 222/2011 e degli articoli 3, 4 e 6 e dei punti 3 e 4 dell'allegato B del D.M. n. 76 del 2012 ed eccesso di potere per violazione degli articoli 6 e 17 della deliberazione dell'A.N.V.U.R. n. 50 del 21.6.2012 e dell'articolo 4, comma 4, del D.D. n. 161 del 2013 nonché per violazione dei criteri predeterminati da parte della Commissione giudicatrice nell'allegato A al verbale n. 1.*

2 - *Violazione degli articoli 2, 3, 37 e 97 della Costituzione, degli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti dell'Unione europea, dell'articolo 14 della C.E.D.U., degli articoli 3 e 22 del d.lgs. n.*

151/2001, degli articoli 25, comma 2, e 27, comma 1, del d.lgs. n. 198/2006, dell'articolo 2 della direttiva 2002/73/CE e dell'articolo 4 del D.M. n. 76/2012.

3 - *Violazione degli articoli 2, 3, 37 e 97 della Costituzione, degli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti dell'Unione europea, dell'articolo 14 della C.E.D.U., degli articoli 3 e 22 del d.lgs. n. 151/2001, degli articoli 25, comma 2, e 27, comma 1, del d.lgs. n. 198/2006, dell'articolo 2 della direttiva 2002/73/CE e dell'articolo 4 del D.M. n. 76/2012 sotto altri profili ed eccesso di potere per contraddittorietà e per violazione dell'articolo 17, commi 1, 2 e 3, della deliberazione A.N.V.U.R. n. 50 del 21.6.2012.*

Il M.I.U.R. si è costituito in giudizio depositando in data 18.4.2015 documentazione concernente la vicenda e, in particolare, la relazione del Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca di cui al prot. n. 4560 del 16.4.2015 indirizzata all'Avvocatura generale dello Stato ai fini dell'articolazione delle difese nel presente giudizio con i relativi allegati.

La ricorrente ha proceduto - in vista della trattazione dell'istanza cautelare - al deposito di documentazione integrativa comprovante le chiamate dei professori universitari da parte della Scuola Superiore Sant'Anna per l'anno 2015.

Alla camera di consiglio del 23.4.2015 fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, il ricorso è stato trattenuto per la decisione nel merito con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'articolo 60 c.p.a. .

2 - Il ricorso è fondato nel merito e deve, pertanto, essere accolto per le assorbenti considerazioni che seguono.

In particolare è fondato il primo assorbente motivo di censura alla luce delle considerazioni tutte che seguono.

Il giudizio collegiale di non abilitazione della ricorrente è stato reso sulla base delle seguenti testuali valutazioni:

“La candidata Gaetana Morgante ha presentato complessivamente 18 lavori, di cui due a carattere monografico. I lavori presentati e allegati sono valutati alla luce dei criteri deliberati dalla Commissione. Il primo lavoro monografico presentato (“L'illiceità speciale nella teoria generale del reato”, 2002) consiste in un'indagine su un tema di rilievo nella scena penalistica, condotta con piena padronanza degli strumenti concettuali e in un'ottica comparatistica col diritto penale tedesco. L'opera é da valutarsi come buona, meritando apprezzamento sul piano sistematico, laddove colloca le ipotesi di illiceità speciale all'interno della teoria generale del reato, distinguendosi altresì per la ricchezza delle informazioni sotto il profilo dell'indagine storica dell'istituto e nella parte comparatistica, nonché per talune conclusioni originali. La presente monografia non può essere presa in considerazione perché al di fuori dell'arco temporale stabilito da Ministero.

Di livello tra buono ed eccellente è valutato il più recente lavoro monografico (“Il reato come elemento del reato. Analisi e classificazione del concetto di reato richiamato dalla fattispecie penale”, 2013), nel quale si indaga un aspetto specifico finora non autonomamente tematizzato nella dottrina penalistica, se non all'interno del tema più generale degli elementi normativi di fattispecie. La candidata si cimenta in un apprezzabile tentativo di sistematizzazione della categoria, a cui attribuire un'autonoma dignità dogmatica, tratteggiando nella parte finale una serie di principi e regole in grado di veicolare l'interpretazione e l'applicazione su un binario

uniforme. L'opera si distingue per rigore metodologico, competenza tecnica e precisione argomentativa, nonché per il raggiungimento di risultati scientificamente originali e utili per la corretta risoluzione dei problemi.

Anche tra i lavori minori taluni confermano le qualità di studiosa già emerse dalla lettura delle due opere monografiche, e quindi un giudizio pienamente positivo ai fini della presente valutazione.

Quanto ai titoli da considerare secondo i criteri deliberati dalla Commissione, la candidata, professore associato dal 2005 presso la Scuola Superiore di Studi universitari e di perfezionamento Sant'Anna di Pisa, è stata titolare di numerosi incarichi di insegnamento presso corsi universitari e corsi di alta formazione ed ha partecipato a numerosi progetti di ricerca nazionali ed internazionali, oltre ad avere svolto soggiorni di studio all'estero.

Alla luce degli elementi evidenziati, la Commissione ritiene all'unanimità che la candidata non possa essere abilitata per non avere presentato due monografie edite all'interno dell'arco temporale previsto dal Ministero”.

Da quanto esposto consegue che la Commissione ha ritenuto che la ricorrente non potesse ottenere la richiesta abilitazione sotto l'unico profilo della ritenuta mancanza di due monografie nell'arco temporale dei dieci anni antecedenti la pubblicazione del bando, pur avendo espresso nei suoi confronti un giudizio assoluto positivo sotto tutti i criteri e parametri considerati.

E, tuttavia, la predetta argomentazione - la quale ha indubbiamente assunto rilevanza assolutamente assorbente nell'espressione della valutazione di competenza della commissione - non coglie nel segno alla luce delle considerazioni tutte che seguono.

In primo luogo giova rilevare che la ricorrente, come comprovato in atti, supera due delle tre cd. mediane relative agli indicatori propri del settore concorsuale di riferimento; l'unica mediana che non è stata raggiunta da parte della ricorrente è proprio quella dei cd. libri normalizzati, atteso che, di contro ad una mediana di riferimento calcolata da parte dell'A.N.V.U.R. e pari a 2, la ricorrente ha raggiunto il punteggio inferiore di 1,092, attraverso la normalizzazione dell'unica monografia assunta in valutazione, ossia la seconda monografia pubblicata nell'anno 2013, tenuto conto dei periodi di congedo per maternità per come accertati.

E, tuttavia, giova rilevare, in primo luogo, che, ai sensi del comma 4, lett. b), dell'allegato B del D.M. n. 76/2012 - relativo agli indicatori di attività scientifica non bibliometrici, i quali trovano applicazione per il settore concorsuale di interesse ai sensi dell'articolo 6, comma 3, e del comma 1 del predetto allegato B -, “*ottengono una valutazione positiva dell'importanza e dell'impatto della produzione scientifica complessiva i candidati all'abilitazione i cui indicatori sono superiori alla mediana in almeno uno degli indicatori di cui alle lettere a) e b) del numero 3*”; i predetti indicatori sono:

“a) il numero di libri nonché il numero di articoli su rivista e di capitoli su libro dotati di ISBN pubblicati nei dieci anni consecutivi precedenti la data di pubblicazione del decreto di cui all'articolo 3 , comma 1, del Regolamento. Per questi indicatori la normalizzazione per l'età accademica interviene soltanto nel caso in cui questa sia inferiore a dieci anni;

b) il numero di articoli su riviste appartenenti alla classe A di cui al numero 2, pubblicati nei dieci anni consecutivi precedenti la data di pubblicazione del decreto di cui all' articolo 3 , comma 1, del Regolamento, normalizzato per l'età accademica.”.

Il comma 5 dell'articolo 6 del D.M. n. 76 del 2012 dispone, altresì, che *“5. Qualora la commissione intenda discostarsi dai suddetti principi è tenuta a darne motivazione preventivamente, con le modalità di cui all' articolo 3 , comma 3, e nel giudizio finale.”*. Con la circolare del M.I.U.R. n. 754 dell' 11.1.2013 è stato rilevato al riguardo che *“Il superamento degli indicatori numerici specifici non è fattore di per sé sufficiente ai fini del conseguimento dell'abilitazione. Di norma, infatti, l'abilitazione deve essere attribuita dalle commissioni esclusivamente ai candidati che abbiano soddisfatto entrambe le condizioni (giudizio di merito e superamento degli indicatori di impatto della produzione scientifica). Tuttavia, come previsto dall'art. 6, comma 5, le commissioni possono discostarsi da tale regola generale. Ciò significa che le commissioni possono non attribuire l'abilitazione ai candidati che superano le mediane prescritte per il settore di appartenenza, ma con giudizio di merito negativo della commissione, ovvero possono attribuire l'abilitazione a candidati che, pur non avendo superato le mediane prescritte, siano valutati dalla commissione con un giudizio di merito estremamente positivo. Resta fermo che ogni decisione della commissione, relativamente a quanto precede, dovrà essere rigorosamente motivata secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del citato decreto e nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 3, comma 3, del medesimo decreto, sia in sede di predeterminazione dei criteri che di giudizio finale”*.

Nel verbale n. 1 della Commissione, relativo alla prima seduta del 28.3.2014, si legge testualmente che *“la commissione procede alla individuazione del tipo di pubblicazioni, alla determinazione ed alla ponderazione dei criteri e dei parametri per la valutazione dei candidati secondo quanto riportato nell'Allegato 1 al presente verbale ...”*. Dalla lettura del predetto Allegato 1 emerge che, quanto alla prima fascia, in relazione ai titoli, la commissione ha deliberato espressamente che *“pur dando atto della valenza del criterio, tenuto conto delle specificità del settore concorsuale di riferimento, stabilisce che il superamento delle cd. mediane non potrà considerarsi requisito sufficiente per il conseguimento dell'abilitazione e, al contempo, che l'abilitazione potrà essere conferita, nel caso in cui la valutazione di merito della produzione scientifica sia estremamente positivo, anche ai candidati che non possiedono il suddetto requisito;”*.

Da tutto quanto esposto consegue che, ai fini dell'abilitazione, avuto riguardo al settore concorsuale di riferimento, è sufficiente il superamento di una sola mediana rispetto alle tre individuate e che, tuttavia, nella specifica procedura di cui trattasi, il superamento della predetta mediana non è stato ritenuto elemento sufficiente ai fini dell'abilitazione, avendo la commissione individuato un suo criterio più selettivo ai sensi dell'articolo 6, comma 5, e dell'articolo 3, comma 3, del citato D.M. n. 76/2012. Ai fini del superamento della cd. mediana di cui alla lett. a) del comma 3 dell'articolo 6 del D.M. n. 76/2012 - di cui all'indicatore rappresentato dal numero dei libri normalizzati - e nella fattispecie individuata da parte dell'A.N.V.U.R. in 2, la commissione doveva prendere a riferimento espressamente i libri *“pubblicati nei dieci anni consecutivi precedenti la data di pubblicazione del decreto di cui all' articolo 3 , comma 1, del Regolamento”*, ossia la data di pubblicazione del d.d. M.I.U.R. n. 161 del 2013. Ne consegue che la Commissione ha ritenuto di non potere prendere utilmente in considerazione, ai predetti fini, il primo lavoro monografico presentato da parte della ricorrente, ossia la monografia *“L'illiceità speciale nella teoria generale del reato”* proprio in quanto pubblicata nell'anno 2002, ossia in data antecedente al predetto decennio.

E, tuttavia, sulla base delle considerazioni in precedenza espresse al riguardo, la Commissione non avrebbe potuto, comunque, ritenere la predetta circostanza di per se stessa ostativa all'abilitazione della ricorrente, la quale, comunque, risulta avere pacificamente superato, e di gran lunga, le altre due mediane di riferimento del settore concorsuale di cui trattasi ed avere, altresì, meritato un giudizio sulla qualità della sua produzione assolutamente favorevole.

In sostanza la mancata allegazione di due monografie pubblicate nei dieci anni antecedenti la pubblicazione del bando attiene al superamento delle cd. mediane di riferimento e, pertanto, al cd. criterio quantitativo della produzione scientifica. Ne consegue che l'affermazione secondo cui *“la Commissione ritiene all'unanimità che la candidata non possa essere abilitata per non avere presentato due monografie edite all'interno dell'arco temporale previsto dal Ministero”* deve essere correttamente interpretata ed intesa alla luce delle considerazioni che precedono e altresì che seguono.

E deve, allora, ritenersi che, in realtà, la Commissione ha ritenuto che fosse ostativo alla predetta favorevole valutazione non il mancato superamento del criterio cd. quantitativo del superamento della mediana relativa ai libri normalizzati, bensì il mancato superamento del criterio cd. qualitativo e più selettivo dalla stessa imposto nella procedura di cui trattasi, sebbene erroneamente riferito, dal punto di vista temporale, al decennio di cui al richiamato D.M.; e, infatti, dalla lettura del verbale n. 1 di cui in precedenza e, in particolare, dalla lettura del richiamato Allegato 1, emerge, al riguardo, che la Commissione ha ulteriormente statuito, quanto alla valutazione delle pubblicazioni scientifiche allegate, che *“intendendo rimarcare l'assoluta valenza dell'elemento qualitativo della produzione scientifica rispetto a quello quantitativo”*, di predeterminare il *“seguente criterio più selettivo: “Avere inserito, a corredo della domanda di partecipazione alla procedura, almeno due monografie di livello eccellente o buono, secondo le definizioni di cui all'allegato D, commi 1 e 2 D.M. n. 76/2012” ...”*.

Il predetto criterio è stato introdotto da parte della Commissione ai sensi del combinato disposto degli articoli 6, comma 5, e 3, comma 3, del D.M. n. 76 del 2012. E, quanto alla valutazione nel merito, il predetto criterio risulta pacificamente essere stato ampiamente superato da parte della ricorrente atteso che, come in precedenza rilevato, la prima monografia del 2002 è stata valutata “buona” e la seconda monografia del 2013 è stata valutata addirittura come “eccellente”. La Commissione ha, invece, errato nel ritenere che le due monografie necessarie ai fini del superamento del predetto criterio qualitativo più selettivo dovessero necessariamente essere state pubblicate nel decennio di cui in precedenza; e, infatti, la specificazione del suddetto arco temporale è contenuta espressamente soltanto ai fini della valutazione del criterio cd. quantitativo nel richiamato D.M. né alcuna puntuale specificazione al riguardo è stata resa da parte della medesima commissione in sede di fissazione del suddetto criterio più selettivo, alla luce del richiamo testuale della relativa parte dell'allegato 1 e di cui in precedenza. Dall'altra parte lo stesso articolo 4 del bando di cui al D.D. M.I.U.R. n. 161 del 2013 statuisce che il giudizio motivato deve essere reso sulle pubblicazioni scientifiche pubblicate fino alla data di presentazione della domanda, senza alcuna limitazione temporale nei sensi invocati da parte dell'amministrazione resistente.

Alla luce delle assorbenti considerazioni tutte di cui in precedenza il ricorso deve essere accolto siccome fondato nel merito.

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'interessato 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 seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo che segue.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dispone quanto segue:

- accoglie il ricorso nei sensi e con le modalità di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento che ha giudicato inidoneo parte ricorrente;
- ordina all'amministrazione ministeriale di rivalutare l'interessata entro 90 (novanta) giorni dalla notificazione a cura di parte o dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;
- condanna l'amministrazione ministeriale al pagamento in favore di parte ricorrente delle spese del presente giudizio che si liquidano in complessivi euro 1.500,00, oltre accessori di legge se dovuti.

Contributo unificato refuso come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere, Estensore

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/05/2015

IL SEGRETARIO

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