

Pubblicato il 03/01/2022

N. 00007/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00989/2021 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA  
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 989 del 2021, proposto da

Christian Rossi, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosanna Patta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Elisabetta Pistis in Roma, via Giulio Caccini, 1;

**contro**

Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

**per l'annullamento**

*previa sospensione dell'efficacia*

- del giudizio collegiale espresso a maggioranza dalla competente Commissione nell'ambito della procedura per il conseguimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) alle funzioni di professore universitario di prima e seconda fascia, per ciascun settore di cui al D.M. n. 855/2015, indetta dal M.I.U.R. ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 95/2016 con D.D. n. 0002175 del 09.08.2018, che ha ritenuto il ricorrente non idoneo al conseguimento dell'abilitazione a professore di I Fascia per il Settore concorsuale 14/B2 "Storia delle Relazioni Internazionali, delle Società e delle Istituzioni Extraeuropee" - Settore scientifico-disciplinare SPS/06 "Storia delle Relazioni Internazionali", giudizio pubblicato sul sito del MUR - ASN in data 11.11.2020;
- dei verbali della medesima Commissione giudicatrice nelle parti relative ai giudizi individuali dei singoli Commissari di non idoneità del ricorrente, anch'essi pubblicati sul sito del MUR in data 11.11.2020;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, anche se allo stato non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 novembre 2021 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 presentato la propria candidatura per l'abilitazione scientifica nazionale (ASN) alle funzioni di professore di prima fascia nel settore concorsuale 14/B2 "Storia delle Relazioni Internazionali, delle Società e delle Istituzioni Extraeuropee - Settore scientifico-disciplinare SPS/06: Storia delle Relazioni Internazionali" nell'ambito della procedura bandita con D.D. 9 agosto 2018, n. 2175.

All'esito della procedura la Commissione giudicatrice ha ritenuto, a maggioranza di tre su cinque, la non idoneità del ricorrente, il quale ha impugnato il giudizio collegiale adducendo un unico articolato motivo di ricorso: "Violazione e falsa applicazione dell'art.16 della L. n. 240/2010, del D.P.R. 95/2016, del D.M. 120/2016 e del D.D. MIUR 2175/2018 - Violazione e falsa applicazione del D.M. Istruzione Università e Ricerca n. 589 dell'8.08.2018: "Determinazione dei Valori-Soglia degli indicatori di cui agli allegati C, D ed E del D.M. 7 giugno 2016, n. 120" e dei criteri di valutazione individuati dalla Commissione nel verbale di insediamento n. 1 del 2 marzo 2019 - Violazione dell'art. 97 Costituzione e degli artt. 1 e 3 della L. n. 241/1990 - Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, illogicità e irragionevolezza manifeste, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria, contraddittorietà e difetto di motivazione - Sviamento di potere"

Secondo la prospettazione di parte ricorrente il giudizio collegiale e i tre giudizi negativi perverrebbero alla conclusione sulla non idoneità sulla base di valutazioni delle pubblicazioni che esulano dall'applicazione dei criteri di cui all'art. del D.M. n. 120 del 2016.

Inoltre il giudizio di non idoneità non sarebbe congruamente motivato e risulterebbe contraddittorio rispetto al superamento dei valori-soglia degli indicatori di cui alla all'Allegato D del D.M. 7 giugno 2016, n. 120.

1.2 Si è costituita con mero atto di stile l'Amministrazione intimata chiedendo il rigetto del ricorso.

1.3 Con memoria del 13 ottobre 2021 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

1.4 All'udienza del 16 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è fondato e merita accoglimento, sia pure nei termini di cui in motivazione.

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 basata 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.

Si tratta al riguardo di 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: "La Commissione valuta le pubblicazioni scientifiche presentate dai candidati ai sensi dell'articolo 7, secondo i seguenti criteri:

- a) la coerenza con le tematiche del settore concorsuale o con tematiche interdisciplinari ad esso pertinenti;
- b) l'apporto individuale nei lavori in collaborazione;
- c) la qualità della produzione scientifica, valutata all'interno del panorama nazionale e internazionale della ricerca, sulla base dell'originalità, del rigore metodologico e del carattere innovativo;
- d) la collocazione editoriale dei prodotti scientifici presso editori, collane o riviste di rilievo nazionale o internazionale che utilizzino procedure trasparenti di valutazione della qualità del prodotto da pubblicare;
- e) il numero e il tipo delle pubblicazioni presentate nonché la continuità della produzione scientifica sotto il profilo temporale;
- f) la rilevanza delle pubblicazioni all'interno del settore concorsuale, tenuto conto delle specifiche caratteristiche dello stesso e dei settori scientifico-disciplinari ricompresi".

L'abilitazione è infine attribuita in base all'art. 6 ai soli ai candidati che, all'esito dei cinque giudizi individuali (almeno tre dei quali positivi) e del giudizio finale a carattere collegiale, ottengono: 1) una valutazione positiva del titolo di cui al numero 1 dell'allegato A (impatto della produzione scientifica); 2) il possesso di almeno tre dei titoli individuati dalla Commissione e infine 3) valutazione positiva sulle 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, il ricorrente è stata valutato positivamente con riferimento al titolo 1 dell'Allegato A al D.M. n. 120 del 2016 ("atteso che gli indicatori relativi all'impatto della produzione scientifica raggiungono due su tre dei valori soglia previsti dal D.M. 589/2018. Il candidato infatti presenta per l'indicatore 1 quattordici prodotti fra articoli, contributi in volume, prefazione/postfazione, sui 18 richiesti; per l'indicatore 2 due articoli in riviste di classe A rispetto all'unico richiesto; per l'indicatore 3 due monografie sull'unica richiesta. Di queste pubblicazioni, tre sono prodotte in lingua inglese") ed è risultato in possesso di almeno tre titoli (nove su nove per l'esattezza) tra quelli individuati e definiti dalla Commissione.

2.3 La Commissione ha espresso un giudizio sulle pubblicazioni scientifiche così articolato: "*Il candidato ha presentato complessivamente quindici pubblicazioni scientifiche di cui undici contributi in volume, due articoli in rivista e due monografie: "La Freedom Doctrine di John F. Kennedy. Cooperazione allo sviluppo e disarmo nell'Europa mediterranea, 1961-1963", del 2006, e "Il frutto avvelenato. Il Regno Unito e la propaganda dell'Asse in Palestina durante la seconda guerra mondiale, 1940-1943" del 2012. Dei quindici prodotti presentati al giudizio della Commissione, 4 sono in lingua inglese.*

*Gli interessi scientifici del candidato si concentrano su tre filoni più consistenti. Il primo attiene all'amministrazione statunitense durante gli anni Sessanta del Novecento; il secondo filone attiene all'area medio orientale e, in modo particolare, alle vicende della Palestina; il terzo, infine, riguarda le vicende relative all'area del mediterraneo in periodi, su questioni e con attori diversi.*

*La Commissione, valutate le pubblicazioni secondo i criteri di cui all'art. 4, del D.M. 120/2016, ritiene la produzione scientifica del candidato congrua sia dal punto di vista dei contenuti che la metodologia con il settore SPS/06, pur se caratterizzata da una modesta proiezione internazionale. La maggioranza della commissione rileva inoltre la presenza, a fianco di lavori approfonditi e documentati, di un insieme di saggi dalle svariate tematiche, dei quali al momento non è dato cogliere la coerenza interna nell'insieme della produzione scientifica; evidenzia peraltro l'assenza di una monografia e di una produzione consistente successivamente al 2012.*

*Alla luce delle valutazioni di cui sopra e dopo approfondito esame del profilo scientifico del candidato la Commissione, a maggioranza di tre dei Commissari su cinque, ritiene che il candidato non sia ancora idoneo al conseguimento dell'abilitazione alla I Fascia."*

2.4 Il Collegio ritiene prive di pregio le censure volte a sostenere l'illegittimità del giudizio per contraddittorietà rispetto al superamento dei c.d. valori-soglia, attesa la diversità dei criteri (art. 4 del D.M. n. 120 del 2016) che la Commissione è chiamata ad applicare per la valutazione delle pubblicazioni.

2.5 Fondare, invece, appaiono le censure riferite alla violazione proprio di tali criteri e alla carenza di motivazione del giudizio collegiale sulle pubblicazioni.

Il richiamato giudizio nel motivare l'esito negativo fa riferimento alla "*modesta proiezione internazionale*" delle pubblicazioni e, rinviando ai giudizi singoli della maggioranza dei commissari, ad ulteriori profili quali: 1) "*la presenza, a fianco di lavori approfonditi e documentati, di un insieme di saggi dalle svariate tematiche, dei quali al momento non è dato cogliere la coerenza interna nell'insieme della produzione scientifica*"; 2) "*l'assenza di una monografia e di una produzione consistente successivamente al 2012*".

Tuttavia il giudizio collegiale pecca di una eccessiva sinteticità, che tuttavia non costituisce sintesi dei giudizi dei Commissari, i quali, molto più articolati, non trovano pieno riscontro nel giudizio finale.

In particolare solo in due giudizi individuali si fa riferimento alla "*modesta proiezione internazionale*", aspetto rilevante e decisivo per ritenere la piena maturità scientifica, ma che è evidenziato solo dalle Professoressa Caroli e Dundovich, la quale ultima peraltro, nonostante ciò, conclude per la idoneità del candidato esprimendo un giudizio positivo.

Conseguendone sul punto l'assenza della necessaria maggioranza all'interno della Commissione.

Il riferimento poi alla "*coerenza interna nell'insieme della produzione scientifica*", riprende in maniera imprecisa un passaggio contenuto solo nel giudizio individuale della Professoressa Vangelista, la quale più chiaramente così si esprime "*Nel suo complesso la produzione scientifica del candidato si presenta discontinua nel tempo e nei contenuti, perché lavori approfonditi e documentati sono affiancati da un insieme di saggi dalle svariate tematiche, dei quali al momento non è dato cogliere la consistenza e la coerenza interna tali da preludere a una monografia di peso come quella del 2012.*"

Mentre l'assenza di "*una monografia e di una produzione consistente*" dopo il 2012 è aspetto valutato negativamente dai Professori Bianchini ("*...colpisce l'assenza di monografie dopo il 2012, giacché ciò priva la produzione più recente di una nuova sistematizzazione, più articolata e complessa, che solo la pubblicazione di un volume consente di esprimere con maggior pienezza.*") e Caroli ("*La produzione del candidato è coerente con le tematiche e le metodologie del settore scientifico disciplinare per il quale concorre, ma poco consistente, soprattutto nel periodo successivo al 2012,...*") e che appare solo sullo sfondo del richiamato giudizio della professoressa Vangelista, la quale ultima sembra riferire però l'assenza di consistenza e coerenza interna alla previsione di una possibile futura monografia.

Altri aspetti negativamente valutati sul rigore metodologico e sulle tematiche trattate o sulla profondità analitica o sulla discontinuità, pure evidenziati nei giudizi individuali, non sono invece affatto ripresi nel giudizio collegiale.

Resta, dunque, oscuro quale dei criteri di cui al richiamato art. 4 del D.M. 120 del 2016 non sia stato soddisfatto dalla produzione successiva al 2012, ossia se quello della qualità (di cui alla lettera c) *la qualità della produzione scientifica, valutata all'interno del panorama nazionale e internazionale della ricerca, sulla base dell'originalità, del rigore metodologico e del carattere innovativo*) ovvero quello del "*numero e il tipo delle pubblicazioni presentate nonché la continuità della produzione scientifica sotto il profilo temporale*" di cui alla lettera e), ovvero ancora quello della "*rilevanza delle pubblicazioni all'interno del settore concorsuale*" di cui alla lettera f).

Tutti criteri che, in qualche modo, potrebbero risultare insoddisfatti dalla rilevata inconsistenza delle pubblicazioni, ma che sia nei giudizi individuali, sia in quello collegiale non sono chiaramente richiamati.

Al riguardo coglie, dunque, nel segno anche la censura con la quale parte ricorrente lamenta il difetto di motivazione, oltre che la violazione dei criteri di cui al richiamato art. 4.

La motivazione di un provvedimento amministrativo consiste nell'enunciazione dei presupposti di fatto e nella individuazione delle relative norme di diritto che ne hanno giustificato il contenuto, ed è finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'Amministrazione consacrata nella determinazione a suo carico adottata, sicché la motivazione degli atti amministrativi costituisce uno strumento di verifica del rispetto dei limiti della discrezionalità allo scopo di far conoscere agli interessati le ragioni che impongono la restrizione delle rispettive sfere giuridiche o che ne impediscono l'ampliamento.

Il giudizio collegiale, nel caso di specie, non consente di comprendere le ragioni di diritto che hanno portato la Commissione a ritenere determinati fatti relativi alla produzione scientifica successiva al 2012 come determinanti per concludere sulla non idoneità: resta dunque oscuro l'iter logico seguito dalla Commissione per pervenire al giudizio conclusivo finale di non abilitazione, non soccorrendo al riguardo neppure i singoli giudizi individuali i quali, sebbene più articolati, non chiariscono quali siano i criteri rimasti insoddisfatti.

Il giudizio impugnato si rivela pertanto illegittimo in quanto formulato in violazione dell'art. 4 del D.M. n. 120 del 2016 e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e più nello specifico della disposizione di cui all'art. 3 del

D.M. n. 120 del 2016, in base alla quale la Commissione formula un “*motivato giudizio di merito sulla qualificazione scientifica del candidato basato sulla valutazione delle pubblicazioni e dei titoli presentati*”.

3. In conclusione il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento dell’impugnato provvedimento di diniego dell’abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore di prima fascia nel settore concorsuale 14/B2 “Storia delle Relazioni Internazionali, delle Società e delle Istituzioni Extraeuropee - Settore scientifico-disciplinare SPS/06: Storia delle Relazioni Internazionali”.

Ai sensi dell’art. 34, comma 1, lett. e), del codice del processo amministrativo, in esecuzione della presente sentenza, la posizione dell’interessata dovrà quindi essere riesaminata da parte di una Commissione in diversa composizione, 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, lo accoglie nei sensi e con le modalità di cui in motivazione, 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 il Ministero resistente al pagamento in favore di parte ricorrente delle spese processuali che si liquidano in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2021 con l’intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Raffaele Tuccillo, Primo Referendario

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Silvia Piemonte**

**IL PRESIDENTE**

**Giuseppe Sapone**

IL SEGRETARIO