

N. 04626/2014REG.PROV.COLL.  
N. 08789/2012 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8789 del 2012, proposto da:

Plantamura Vito, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Caputi Iambrenghi, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Roma, via Vincenzo Picardi, 4/B;

*contro*

Denora Gianluca, rappresentato e difeso dall'avvocato Giacomo Valla, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alfredo Placidi, in Roma, via Cosseria, 2;

*nei confronti di*

Università degli Studi di Bari 'Aldo Moro', in persona del rettore in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI, SEZIONE I, n. 1963/2012,

resa tra le parti e concernente: procedura di valutazione comparativa per la copertura di un posto di ricercatore universitario;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2014, il Cons. Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Caputi Iambrenghi e Valla, nonché l'avvocato dello Stato Federico Basilica;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il T.a.r. per la Puglia accoglieva il ricorso n. 2216 del 2011, proposto dal dott. Gianluca Denora avverso il decreto n. 5687 del 29 settembre 2011 del Rettore dell'Università degli Studi di Bari 'Aldo Moro', con cui erano stati approvati gli atti della procedura di valutazione comparativa a un posto di ricercatore universitario presso la II° Facoltà di Giurisprudenza per il settore scientifico disciplinare IUS/17 (diritto penale), indetta con decreto rettorale n. 12029 del 10 dicembre 2009 – da cui, con giudizio espresso dalla commissione all'unanimità, era uscito vincitore il controinteressato dott. Vito Plantamura –, ed avverso gli atti presupposti e connessi, in particolari i verbali della commissione giudicatrice.

Il T.a.r. accoglieva, segnatamente, il secondo motivo di ricorso, con il quale il ricorrente aveva dedotto la violazione dell'art. 1, comma 7, d.l. 10 novembre 2008, n. 180, convertito dalla l. 9 gennaio 2009, n. 1, e dell'art. 7

del bando di concorso, nonché il vizio di eccesso di potere sotto il profilo che la commissione, sebbene nel verbale n. 1 del 18 febbraio 2011, in conformità all'art. 7 del bando, avesse statuito la necessità di una valutazione comparativa analitica dei titoli dei candidati e precisato che la valutazione di ciascun elemento sarebbe stata effettuata *sub specie* di significatività in ordine alla qualità e quantità dell'attività di ricerca svolta dal singolo candidato, avrebbe, in realtà, omesso sia la valutazione comparativa analitica dei titoli, sia la valutazione della significatività degli elementi indicati. Il T.a.r., dopo una esposizione dei giudizi, individuali e collegiali, espressi dalla commissione sui due candidati in questione, riteneva:

- che la commissione giudicatrice avesse, da un lato, consapevolmente rifiutato di effettuare la valutazione analitica comparativa di ciascun titolo del ricorrente Denora e del controinteressato Plantamura e, dall'altro, trascurato il doveroso giudizio di significatività di ciascun titolo in ordine alla qualità e quantità dell'attività di ricerca, così disattendendo la regola dettata dall'art. 2 del d.m. 28 luglio 2009 (richiamato dall'art. 7 del bando e dal verbale n. 1 del 18 febbraio 2011);
- che la Commissione avesse, inoltre, omesso di valutare esplicitamente ciascuna pubblicazione scientifica dei due candidati, per i distinti profili di «originalità», «innovatività», «importanza», «congruenza con il settore scientifico-disciplinare», «rilevanza editoriale» e «diffusione nella comunità scientifica», quali espressamente codificati dall'art. 3 d.m. n. 89 del 2009,;
- che, alla luce del citato art. 3, alla commissione non fosse consentito di giungere *per saltum* al giudizio sintetico complessivo sul valore dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche dei candidati, senza previa valutazione analitica, come invece avvenuto nella fattispecie *sub iudice*;

- che, conclusivamente, la commissione di concorso fosse *«incorsa nel difetto d'istruttoria e di motivazione, non avendo adempiuto all'onere normativamente imposto di valutare analiticamente i titoli e gli scritti scientifici uno ad uno, quantomeno per i due candidati in lite»* (v. così, testualmente, l'impugnata sentenza).

Il T.a.r. annullava dunque gli atti impugnati e disponeva la rinnovazione della procedura a partire dalla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni, in conformità a quanto statuito in motivazione e nel rispetto dei criteri fissati dal d.m. 28 luglio 2009, dall'art. 7 del bando di concorso e dal verbale n. 1/2011, limitatamente ai due candidati in lite, da parte di una nuova commissione in diversa composizione, dichiarando assorbiti i motivi residui, a spese interamente compensate tra le parti.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello il controinteressato soccombente, dott. Vito Plantamura, deducendo i motivi come di seguito rubricati:

a) *«Erroneità della sentenza per ricostruzione soltanto parziale dei fatti rilevanti per decidere. Carenza assoluta di imparzialità»*, sotto i profili che l'appellata sentenza, a livello di ricostruzione del fatto, era partita dal travisato presupposto che l'odierno appellante avesse dichiarato il solo titolo del dottorato di ricerca, mentre lo stesso, in realtà, aveva dichiarato anche una serie di altri titoli, di gran lunga prevalenti su quella del concorrente Denora, e che la stessa sentenza era incentrata su questioni di mero metodo valutativo, mentre risultava carente e parziale nella ricostruzione dei fatti sostanziali rilevanti ai fini decisori;

b) *«Erroneità della sentenza. Travisamento dei fatti, illogicità e violazione della normativa universitaria: d.l. 180/08 e d.m. 89/09»*, sotto i profili del travisamento della *ratio* sottesa alla citata disciplina normativa e

dell'inconfigurabilità di un interesse dell'originario ricorrente ad un'analitica valutazione dei titoli, a fronte del manifesto possesso di meno titoli preferenziali, servendo il criterio dell'analiticità esclusivamente a far emergere meglio il dato quantitativo che, tuttavia, nella specie, risultava a tutto vantaggio di esso appellante;

c) *«Erroneità della sentenza per omessa pronuncia e per travisata ed omessa considerazione del fatto che avrebbe legittimato la pronuncia viceversa omessa»*, con riguardo all'omessa pronuncia sull'eccezione di difetto d'interesse, sostanziale ed a ricorrere, in capo all'originario ricorrente, per essersi il medesimo reso autore di un palese plagio nella redazione di una delle due monografie dallo stesso presentata tra le pubblicazioni scientifiche (plagio, asseritamente scoperto a termine ormai scaduto per il ricorso incidentale e dedotto con memoria del 22 settembre 2012, sulla quale tuttavia si era svolto il pieno contraddittorio tra le parti), costituente l'unica pubblicazione del triennio antecedente il ricorso.

L'appellante chiedeva dunque, previa sospensione dell'esecutività dell'appellata sentenza e in sua riforma, la reiezione dell'avversario ricorso di primo grado.

3. Si costituiva in giudizio l'originario ricorrente, contestando la fondatezza dell'appello, chiedendone la reiezione e riproponendo espressamente i motivi di ricorso di primo grado dichiarati assorbiti.

4. Con comparsa di stile, si costituiva in giudizio altresì l'appellata Università, resistendo.

5. Accolta con ordinanza n. 133 del 16 gennaio 2013 l'istanza di sospensiva, la causa all'odierna pubblica udienza veniva trattenuta in decisione.

6. I primi due motivi d'appello, tra di loro connessi e da esaminare

congiuntamente, sono fondati.

6.1. In primo luogo, ritiene il Collegio, che le premesse in diritto da cui muove il primo giudice, inerenti alla ricostruzione della disciplina del concorso per la nomina di ricercatori universitari, non possano essere condivise.

Infatti, come già affermato da questa Sezione in vari precedenti, da cui non v'è ragione di discostarsi (v., per tutte, Cons. St., Sez. VI, 21 giugno 2013, n. 3387; Cons. St., Sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3362), i parametri per la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni, delineati dagli artt. 1, comma 7, d.l. 10 novembre 2008, n. 180, e 2 e 3 del d.m. 28 luglio 2009, n. 89, cui si è uniformato il bando in oggetto (v. art. 7 della *lex specialis*), sono rimasti pressoché identici con quelli già individuati dal previgente d.P.R. 23 marzo 2000, n. 117 – peraltro, espressamente richiamato nella premesse del decreto ministeriale –, con l'aggiunta di alcuni titoli relativi ad attività all'epoca non considerate dall'art. 4, comma 4, d.P.R. n. 117 del 2000, e con la specificazione di qualche criterio di valutazione delle pubblicazioni già sostanzialmente previsto dai commi 2 e 3 del citato art. 4.

Quanto alla metodologia di valutazione, la natura «*analitica*» della valutazione, imposta per il giudizio sui titoli dall'art. 3, comma 1, d.m. n. 89 del 2009 – mentre, per le pubblicazioni, l'aggettivazione in esame è impiegata in relazione alla sola determinazione del contributo individuale in caso di opere collettanee –, non ha apportato una sostanziale innovazione alla disciplina precedente, la quale già aveva imposto una valutazione «*specificata*» dei titoli, in sede di giudizio comparativo (v. art. 4, comma 4, d.P.R. n. 117 del 2000), dovendosi attribuire alle due locuzioni lessicali un significato sostanzialmente identico nel contesto normativo di riferimento,

nel senso della natura puntuale ed individuale della valutazione da compiere sulle singole categorie di titoli individuate dal richiamato decreto ministeriale, nelle quali siano sussumibili i singoli dati curriculari.

Per quanto attiene all'oggetto della valutazione comparativa «*analitica*» dei titoli, esso deve essere riferito alla singole tipologie o categorie di titoli ed attività individuate dall'art. 2, nelle quali siano sussumibili le singole, concrete attività indicate dai concorrenti nei rispettivi *curricula*, e non già a queste ultime in sé e per sé considerate, che possono anche sottrarsi ad una valutazione comparativa per il difetto di un omogeneo *tertium comparationis*, sicché il criterio metodologico da seguire dalla commissione riguarda la analiticità tipologica, e non già la analiticità oggettuale, in funzione di un giudizio comparativo sulla significatività scientifica dei *curricula* presentati dai candidati.

Identico approccio metodologico deve essere applicato alla valutazione delle pubblicazioni, in cui non occorre la valutazione di ogni singola pubblicazione, ma solo delle pubblicazioni costituenti espressione di una significatività scientifica rilevante ai fini del giudizio di idoneità all'attività di ricerca e meritevoli di essere sottoposti ad una valutazione comparativa alla stregua dei criteri dettati dall'art. 3 del citato decreto ministeriale.

Diversamente opinando – ossia ritenendo, come assunto nell'impugnata sentenza, che sia necessaria una valutazione comparativa analitica di ogni singolo titolo/attività e di ogni singola pubblicazione, di cui ciascuna da valutare comparativamente alla stregua di ciascuno dei criteri di «*originalità*», «*innovatività*», «*importanza*», «*congruenza con il settore scientifico-disciplinare*», «*rilevanza editoriale*» e «*diffusione nella comunità scientifica*» –, si perverrebbe ad un irragionevole esito di pratica ingestibilità delle procedure valutative in

questione (così, ad esempio, ipotizzando la partecipazione di soli dieci candidati, ciascuno dei quali presenti dieci titoli e dieci pubblicazioni da valutare comparativamente a coppie, la commissione giudicatrice sarebbe tenuta a compilare migliaia di griglie comparative, tenuto conto di tutte possibili combinazioni di raffronto 'a coppia' tra tutti i candidati).

Il senso della prescrizione del carattere analitico della valutazione da compiere dalla commissione non può, dunque, che essere quello di imporre alla stessa di tenere, bensì, conto di tutti i dati curriculari indicati dai candidati (titoli e pubblicazioni), ma di sceverare – ovviamente, secondo percorsi logici coerenti e di congruo apprezzamento scientifico – i dati rilevanti al fine della compiuta valutazione della maturità scientifica dei candidati e della correlativa valutazione comparativa, da quelli non significativi, sulla base di un'altrettanto congrua ed adeguata motivazione, e di esprimere il giudizio comparativo sui dati così (motivatamente) enucleati. Ne deriva che, contrariamente a quanto ritenuto nell'appellata sentenza, continua a restare valido l'orientamento consolidato di questa Sezione, formatosi sul preesistente quadro normativo (v. sul punto, per tutte, Cons. Stato, VI, 27 novembre 2012, n. 5983, con ampi richiami giurisprudenziali), secondo cui la prescrizione della valutazione specifica dei titoli, di cui all'art. 4, comma 4, d.P.R. n. 117 del 2000, deve essere rapportata alla finalità assegnata dalla normativa alla valutazione comparativa, consistente in un raffronto, attraverso la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni, della personalità scientifica dei vari candidati, dei quali va ricostruito il profilo complessivo risultante dalla confluenza degli elementi che lo compongono, da apprezzare in tale quadro non isolatamente, ma in quanto correlati nell'insieme secondo il peso che assumono in una interazione di sintesi

oggetto di un motivato giudizio unitario; la suddetta valutazione specifica dei titoli deve, dunque, essere svolta, ma non con dettaglio tale da instaurare una valutazione comparativa puntuale di ciascun candidato rispetto agli altri per ciascuno dei titoli, poiché, diversamente, si perderebbe la contestualità sintetica della valutazione globale, risultando perciò necessario e sufficiente che i detti titoli siano stati acquisiti al procedimento e vi risultino considerati nel quadro della detta valutazione.

Applicando le esposte coordinate normative e giurisprudenziali alla fattispecie *sub iudice*, deve pervenirsi alla conclusione che in punto di legittimità l'operato della commissione risulti conformato ai criteri normativi e della *lex specialis*, avendo la stessa, nel corso dei lavori, puntualmente elencato i titoli presentati dai candidati, considerandoli, insieme alle pubblicazioni, per la formazione dei giudizi finali, che appaiono coerenti con le singole valutazioni.

In tale contesto, deve essere rimarcato che dalla documentazione versata in giudizio emerge che l'originario ricorrente era in possesso di un solo titolo preferenziale ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.m. n. 89 del 2009 (il dottorato di ricerca), mentre l'originario controinteressato ed odierno appellante ne vantava due (il dottorato di ricerca, con borsa, ed i successivi assegni di ricerca per un periodo complessivo di quattro anni, sebbene con intervalli tra i rinnovi) – elementi di fatto, travisati nell'impugnata sentenza, laddove, a p. 3, si afferma che il dott. Plantamura avrebbe dichiarato il possesso del solo titolo di dottore di ricerca –, e che il numero delle pubblicazioni dichiarate dall'odierno appellante superava di gran lunga (praticamente, del triplo) il numero delle pubblicazioni presentate dalla controparte.

Osservasi al riguardo, per inciso, che, sebbene la censura di plagio mossa

dall'originario controinteressato nei confronti del secondo lavoro monografico presentato dall'originario ricorrente (intitolato «*Il controllo penale sulle pubbliche forniture*», 2010) fosse dal T.a.r. correttamente dichiarata inammissibile per mancata deduzione con ricorso incidentale (v. p. 27 dell'appellata sentenza), con conseguente infondatezza del motivo d'appello *sub* 2.c), la commissione giudicatrice non ha, al riguardo, espresso un giudizio di apprezzabile originalità, per questa via tenendo conto, nel merito, della sostanziale ripetitività e non innovatività del lavoro in questione (v., sul punto, Cons. St., Sez. VI, 17 marzo 2014, n. 1315, secondo cui, per originalità ed innovatività della produzione scientifica deve intendersi la mancata ripetizione dei contenuti da altre fonti e il positivo ampliamento di conoscenza scientifica e di riflessione offerto dai risultati delle ricerche svolte).

Premesso che l'apprezzamento della commissione circa il valore scientifico dei candidati – quale emergente dal complesso dei giudizi, individuali e collegiali, espressi dalla commissione sul conto dei due candidati in lite (che, per motivi di sinteticità, non si riportano testualmente nella presente sentenza, risultando gli stessi acquisiti agli atti di causa e, comunque, già testualmente citati nell'appellata sentenza, cui *in parte qua* si rinvia) – risulta condotto congruamente, oltre che collimare, sotto il profilo della consequenzialità/logicità, con le valutazioni compiute, si osserva che l'evidenziata valenza di detto apprezzamento ed il necessario margine di opinabilità tecnico discrezionale che alla commissione stessa deve essere riconosciuto, escludono che singole, minute omissioni circa i dati esaminati possano ridondare a vizi della determinazione impugnata in primo grado.

Ad un attento esame dell'acquisita documentazione, i giudizi valutativi,

individuali e collegiali, appaiono connotati da un intrinseco nesso logico che, in coerenza e senza contraddizioni, collega le valutazioni specifiche dei titoli e delle pubblicazioni (ritenute dai commissari, motivatamente, quali quelli più significativi) con i giudizi comparativi finali, senza che sia dato ravvisare quel salto logico tra premesse e conclusioni, apoditticamente assunto nell'appellata sentenza. Non emerge, in altri termini, quella palese e netta contraddittorietà nel contenuto sequenziale dei giudizi, che sola potrebbe motivare la fondatezza di una censura di incongruità di quelli conclusivi.

Le esposte considerazioni valgono anche con riguardo alla valutazione, *sub specie* di «*significatività*», dei singoli titoli e delle singole pubblicazioni, nell'interazione d'insieme dei parametri da considerare, pure congruamente ed adeguatamente motivata dai singoli commissari nei giudizi riportati nei verbali (e relativi allegati) in atti.

Conclusivamente, per le esposte ragioni, l'appello merita accoglimento.

7. Destituiti di fondamento sono i residui motivi di primo grado, dichiarati assorbiti dall'impugnata sentenza ed espressamente riproposti dall'originario ricorrente nella comparsa di costituzione in appello (per gli effetti di cui all'art. 101, comma 2, cod. proc. amm.).

La sopra rilevata correttezza metodologica dell'operato della commissione osta all'accoglimento dei motivi terzo (con cui è censurata l'attività di valutazione comparativa delle pubblicazioni scientifiche), quarto (con cui l'originario ricorrente si duole dell'omessa discussione dei titoli) e quinto [con cui si censura, quale sintomo rivelatore del vizio di eccesso di potere, l'identità di formulazione dei giudizi collegiali espressi sia in sede di valutazione dei titoli e delle pubblicazioni (v. verbale n. 4 e relativi allegati),

sia in sede di discussione finale (v. verbale n. 5 e relativi allegati)], a prescindere dai rilievi, autonomamente sufficienti a sorreggere la statuizione di reiezione, che:

- la censura dedotta con il quarto motivo è, comunque, smentita dalle risultanze del verbale del 15 settembre 2011, in cui – con dichiarazione munita dell'efficacia propria dell'atto pubblico di cui all'art. 2700 cod. civ. – si dà atto che *«l'illustrazione e la discussione dei titoli, per ciascun candidato, si sono concentrate sul titolo di dottorato e sulla relativa ricerca»*;
- la censura dedotta con il quinto motivo è manifestamente inconcludente, in quanto la lamentata identità di giudizio nelle due fasi della valutazione dei titoli e delle pubblicazioni, e rispettivamente nella discussione finale, lungi dal costituire sintomo di non corretto uso del potere valutativo, avvalorata, tutt'al contrario, la coerenza intrinseca del percorso motivazionale seguito dalla commissione.

In reiezione dei motivi, di natura procedimentale, dedotti con il primo e il sesto motivo del ricorso di primo grado, è sufficiente rilevare che:

- la commissione ha concluso i propri lavori il 4 maggio 2011, con l'indicazione del vincitore, e dunque nel rispetto del termine di sei mesi dalla data di pubblicazione – avvenuta il 21 dicembre 2010 – del decreto rettorale di nomina, di cui all'art. 4, comma 11, d.P.R. n. 117 del 2000, mentre la fase successiva di approvazione degli atti da parte del rettore si sottrae a tale termine ed è, a sua volta, assoggettata al termine, di natura meramente ordinatoria, di trenta giorni (art. 5, comma 1, d.P.R. cit.), che – come nel caso di specie – può essere interrotto da una parentesi istruttoria, qualora il rettore ravvisi l'esigenza di restituire gli atti alla commissione per eventuali integrazioni, nella specie espresse nella riunione del 15 settembre

2011, la quale, alla luce dell'esposta disciplina procedimentale, si sottrae al termine di cui al citato art. 11, comma 4, e/o a quello posto in via di autovincolo dalla stessa commissione all'inizio dei lavori;

- la fase integrativa, che è seguita alla restituzione degli atti alla commissione da parte del rettore, si è regolarmente conclusa con il verbale del 15 settembre 2011, nel quale la commissione ha espresso la propria puntuale e motivata presa di posizione sulle specifiche e puntuali richieste di chiarimento del rettore, senza che la stessa – contrariamente a quanto assunto dall'originario ricorrente – fosse tenuta alla rinnovazione dei giudizi comparativi.

In esito all'accoglimento dell'appello ed alla riforma dell'appellata sentenza s'impone, dunque, la reiezione del ricorso di primo grado.

8. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n. 8789 del 2012), lo accoglie e, per l'effetto, respinge il ricorso di primo grado (ricorso n. 2216 del 2011 T.a.r. Puglia - Bari); dichiara le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2014, con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Gabriella De Michele, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere  
Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore  
Vincenzo Lopilato, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/09/2014

IL SEGRETARIO

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