

**CONCORSI PUBBLICI: Università degli studi - Professore ordinario e associato – Concorso professore di prima fascia – Commissione - Valutazione - Sindacabilità – Limiti.**

**Cons. Stato, Sez. VI, 26 novembre 2021, n. 7917**

*“[...] la prima parte del primo motivo di appello non coglie nel segno, ben potendo affidarsi alla Commissione il compito di fissare i criteri di valutazione, limitando la discrezionalità della stessa al rispetto del parametro costituito dagli “standard normativi” unanimemente riconosciuti; il che sposta l’ambito della verifica da parte del giudice amministrativo sulla valutazione della logicità e ragionevolezza del contenuto dei criteri fissati dalla Commissione e la corrispondenza degli stessi con gli “standard normativi” unanimemente riconosciuti [...]”.*

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la costituzione dell’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e della dottoressa Francesca Fanelli nonché i documenti prodotti;

Esaminate le memorie, anche di replica, con documenti ulteriori;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza dell’8 luglio 2021 (svolta nel rispetto del Protocollo d’intesa sottoscritto in data 15 settembre 2020 tra il Presidente del Consiglio di Stato e le rappresentanze delle Avvocature avvalendosi di collegamento da remoto, ai sensi dell’art. 4, comma 1, d.l. 30 aprile 2020, n. 28 e dell’art. 25, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 convertito, con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176 attraverso videoconferenza con l’utilizzo di piattaforma “Microsoft Teams” come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario generale della Giustizia amministrativa) il Cons. Stefano Toschei e uditi gli avvocati Giuliano Grüner, Federico Dinelli, Lorenzo Canullo e Rolando Pini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. – Con ricorso in appello il dottor Nicola Volpi ha chiesto a questo Consiglio la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l’Emilia Romagna, sede di Bologna, Sez. I, 10 novembre 2020 n. 710, con la quale è stato respinto il ricorso (R.g. n. 988/2019) proposto dal suddetto ai fini dell’annullamento del decreto rettorale rep. 712/2019 prot. n. 221053 del 23 ottobre 2019, di approvazione degli atti della procedura selettiva per la copertura di n. 1 posto di professore di prima fascia presso il Dipartimento di Scienze della Vita, sede di Modena, s.c. 05/E1 -

Biochimica generale, s.s.d. BIO/10 – Biochimica nonché dei seguenti ulteriori atti presupposti: a) di tutti i verbali e della relazione finale della Commissione giudicatrice; b) del bando e degli atti consequenziali, quali la delibera di chiamata da parte del Dipartimento e l'eventuale presa di servizio; c) per quanto possa occorrere, del Regolamento per il reclutamento dei professori di prima e seconda fascia mediante procedura di chiamata, di cui agli artt. 18 e 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

2. – La vicenda che fa da sfondo al presente contenzioso, pervenuto in grado di appello, può sinteticamente riassumersi come segue (traendo elementi dagli atti depositati nei due gradi di giudizio nonché dal riepilogo dei fatti contenuto nella sentenza di primo grado):

- con decreto rettorale rep. n. 220/2019 prot. n. 82210 del 15 aprile 2019, l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia ha bandito una procedura selettiva per la chiamata di un professore di prima fascia ai sensi dell'art. 18, comma 1, l. 240/2010, nel s.c. 05/E1 - Biochimica Generale, BIO/10 – Biochimica;

- partecipavano alla selezione il dottor Nicola Volpi e la dottoressa Francesca Fanelli, entrambi in servizio come professore associato presso il Dipartimento di Scienze della Vita dell'Ateneo;

- con decreto rettorale rep. 351/2019, prot. n. 116089 del 20 giugno 2019, veniva nominata la Commissione che si riuniva una prima volta, in data 25 settembre 2019, al fine di predeterminare i criteri di massima per la valutazione dei candidati;

- in quella seduta erano individuati i criteri per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche, per la valutazione dei titoli e per la valutazione dell'attività didattica;

- nel corso della seconda riunione, in data 16 ottobre 2019, i componenti della Commissione formulavano i giudizi individuali e i giudizi collegiali ed all'esito indicavano come candidata idonea a ricoprire il posto messo a bando la dottoressa Francesca Fanelli;

- seguiva l'approvazione degli atti della procedura selettiva e la nomina a vincitrice della dottoressa Fanelli con decreto rettorale rep. 712/2019 prot. n. 221053 del 23 ottobre 2019.

3. – Il dottor Nicola Volpi impugnava, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, tale ultimo provvedimento rettorale, insieme con tutti gli atti della procedura ed il Regolamento dell'Ateneo per la chiamata di professori di I e II fascia, chiedendone l'annullamento in ragione di tre complessi motivi di illegittimità:

a) Violazione del “Regolamento per il reclutamento dei professori di prima e seconda fascia mediante procedura di 3 chiamata, di cui agli artt. 18 e 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240”, adottato con Decreto rep n. 109/2014 prot. n. 10236, art. 3, lett. k) e m). Eccesso di potere per difetto di istruttoria, mancata predeterminazione dei criteri di valutazione, violazione dei principi di

buon andamento e imparzialità. Posto che l'art. 3, lett. k), del regolamento sulle chiamate dell'Università, nella versione all'epoca dei fatti applicabile, prevedeva che i bandi delle procedure selettive avrebbero dovuto contenere “*l'indicazione dei criteri generali di valutazione cui la commissione dovrà attenersi*”, l'art. 5 del bando della procedura qui oggetto di esame, invece, disattendendo tale puntuale prescrizione, recava indicazioni puramente generiche la cui formulazione finiva per tradursi in una sorta di “delega in bianco” assegnata alla Commissione al fine di definire i criteri attraverso i quali effettivamente avrebbero dovuto essere valutati i titoli presentati dai candidati e il loro peso ponderale, permettendo quindi che l'esito della procedura fosse lasciato ad una ampia discrezionalità della Commissione, prossima all'arbitrio (al contrario di quello che avviene nei regolamenti omologhi di molte altri Atenei, i cui testi venivano riprodotti per stralci nel ricorso introduttivo);

b) Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza dei presupposti, difetto di motivazione e sviamento. La Commissione, nell'indicare i criteri di valutazione, li ha espressi in modo estremamente generico non fissando, come invece avrebbe dovuto fare, il peso da attribuire ai diversi ambiti oggetto di valutazione. Essa si è invece limitata ad elencare una serie di criteri per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche, dei titoli e dell'attività didattica, ma né questi tre ambiti, né i singoli criteri stabiliti per la loro valutazione, hanno ricevuto una qualche quantificazione in termini di punteggio o di percentuale. La valutazione del *curriculum* presentato da ciascun candidato, dunque, ha finito per tradursi in un esercizio di libertà di giudizio espresso da ciascun componente al di fuori di qualsiasi criterio orientativo, come è avvenuto per il criterio relativo alla “produzione scientifica”, valutata in modo globale e indifferenziato e quindi generico, facendo emergere una evidente superficialità di scrutinio dimostrata anche dal fatto che la valutazione è stata definita in un arco temporale complessivo, con riferimento alla produzione di tutti e due i candidati, limitato a cinque ore e mezza circa;

c) Eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà e illogicità manifesta, mancanza di valutazione comparativa. Violazione e falsa applicazione dell'art. 18 l. 240/2010. La valutazione dei titoli presentati dai due candidati è stata pressoché identica, anche con riferimento alla valutazione espressa da ciascuno dei componenti della Commissione, con la conseguenza che non si riescono a comprendere le ragioni in base alle quali la selezione è stata vinta dalla dottoressa Fanelli, affiorando invece una evidente assenza di valutazione comparativa tra i candidati. In altri termini nel corso del processo di valutazione non è stato realizzato quel necessario giudizio dal quale dovrebbero emergere, con nettezza e immediatezza, le valutazioni espresse dalla Commissione in base ad un raffronto tra i giudizi individuali e il giudizio collegiale riferito ai due candidati.

La richiesta di annullamento dell'intera procedura, per come veniva richiesto dal ricorrente di primo grado per le ragioni sopra dette, non veniva accolta dal TAR per l'Emilia Romagna che non riteneva fondati i motivi di gravame, nel merito (superando una eccezione preliminare "in rito") in quanto:

- il primo giudice rilevava che *"pur a fronte della sostanziale genericità del bando, la commissione abbia provveduto nella prima seduta a dettare gli indispensabili criteri valutativi ed in modo puntuale"* (così, testualmente, a pag. 8 della sentenza qui oggetto di appello);

- a ciò si aggiunga che con *"riferimento alle selezioni per i professori universitari"* è *"sufficiente che la predeterminazione dei criteri sia effettuata in alternativa al bando anche da parte della commissione purché appunto ciò avvenga prima dell'avvio delle operazioni valutative"* (così ancora, testualmente, a pag. 8 della sentenza qui oggetto di appello);

- nel merito va rappresentato che, nel caso di specie i *"criteri non appaiono affatto generici bensì rispettosi degli standard previsti dalla normativa vigente ovvero dal D.M. n. 120/2016 (per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale) e dal D.M. n. 344/2011 (criteri per la disciplina della valutazione dei ricercatori ai fini della chiamata a professore associato) in quanto suddivisi per ambiti (pubblicazioni, titoli, attività didattica)"* (così, testualmente, a pag. 9 della sentenza qui oggetto di appello);

- confermato poi che nell'ambito di selezioni quale è quella oggetto di contestazione *"la valutazione in ordine alla pertinenza ed alla rilevanza delle pubblicazioni, dei titoli e del curriculum, rientra nella discrezionalità tecnica della Commissione esaminatrice, soggetta al sindacato esterno di legittimità sotto il profilo della illogicità e della irrazionalità (...) dai giudizi individuali espressi dai singoli commissari e dal giudizio collegiale della commissione giudicatrice emergono elementi di valutazione ben differenziati per i due candidati, sì da evidenziare la preferenza espressa per la prof.ssa Fanelli"* (così, testualmente, alle pagg. 10 e 11 della sentenza qui oggetto di appello);

- da ultimo, escluso che vi fosse un obbligo di esternazione analitica a carico della Commissione in merito agli elementi di valutazione fatti oggetto di scrutinio, ad avviso del primo giudice *"In sede di legittimità, non sono sindacabili i tempi che la commissione esaminatrice di un pubblico concorso dedica alla valutazione delle prove di esame dei candidati, soprattutto allorché tali tempi siano calcolati in base ad un computo presuntivo (...)"*(così, testualmente, a pag. 13 della sentenza qui oggetto di appello).

4. – Il dottor Nicola Volpi ritiene errata la decisione alla quale è pervenuto il giudice di prime cure (n. 710/2020), sicché ne chiede la riforma in sede di appello affidando il mezzo di gravame a tre complessi motivi di appello che riproducono, seppur formulati alla stregua di contestazioni circa

l'erroneità della sentenza di primo grado, i motivi dedotti in quella sede. A tali motivi l'appellante ne aggiunge un quarto che reca alcuni specifici profili di doglianza aventi quale bersaglio la mancata verifica, da parte della Commissione, della idoneità linguistica dei candidati nonché dello scarso apprezzamento con il quale il primo giudice ha ritenuto di poter considerare la censura avente ad oggetto la modesta durata dei lavori della Commissione, sicuramente inidonea a dimostrare che lo scrutinio sui titoli presentati da due candidati fosse avvenuto con modalità di approfondimento adeguate.

Concludeva l'appellante nel senso che *“La genericità dei criteri di valutazione, la apoditticità dei giudizi e la mancanza di una reale valutazione comparativa tra i due candidati, concorrono a formare un quadro di sostanziale inattendibilità dell'esito della procedura, che merita pertanto di essere ripetuta con l'emanazione di un nuovo bando, che contempa i criteri generali ai quali una (nuova) commissione dovrà attenersi. In subordine, i giudizi dovranno essere ripetuti da una nuova commissione, che, dopo aver prestabilito il peso o almeno l'ordine di rilevanza dei diversi criteri di valutazione, dia conto – in modo esauriente – delle ragioni che sorreggono la designazione del vincitore”* (così, testualmente, a pag. 38 dell'atto di appello).

Si sono costituiti in giudizio l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e la dottoressa Francesca Fanelli, contestando analiticamente le avverse prospettazioni in quanto da ritenersi infondate e chiedendo la reiezione del mezzo di gravame proposto.

Le parti hanno presentato memorie e documenti ulteriori confermando le conclusioni già rassegnate negli atti processuali precedentemente depositati.

5. – In via preliminare è opportuno ricostruire, in sintesi, il quadro normativo di riferimento vigente *ratione temporis* ed applicabile al caso di specie.

Il bando della selezione qui in esame adottato con decreto rettorale prot. n. 82210 del 15 aprile 2019 (versato in atti):

- richiama, nella parte in premessa, sia la l. 240/2010, con particolare riferimento agli artt. 18 e 29 sia il decreto rettorale n. 109/2014 prot. n. 10236 del 3 giugno 2014, con il quale è stato adottato il “Regolamento per il reclutamento dei professori di prima fascia e seconda fascia mediante procedura di chiamata, di cui agli artt. 18 e 24 della legge 30 dicembre 2010, n. 240”, riferito all'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia;

- all'art. 5 fissa i *“Criteri generali di valutazione dei candidati”*, prevedendo che *“La procedura selettiva dei candidati avviene sulla base di criteri predeterminati dalla Commissione giudicatrice nominata ai sensi dell'art. 4 del presente bando; tali criteri dovranno essere stabiliti nel rispetto degli standard previsti dalla normativa vigente. La valutazione è volta alla individuazione dei*

*candidati maggiormente qualificati in relazione al presente bando e tiene conto delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica”.*

Il bando quindi espressamente rimanda la disciplina della procedura selettiva che con esso viene indetta all'applicazione dell'art. 18 l. 240/2010 e alla normativa vigente che prevede gli standard di valutazione dei candidati in tale tipologia di selezione.

Come è noto l'art. 18 l. 240/2010, stabilisce che le Università, con proprio regolamento, disciplinano la chiamata dei professori di prima e di seconda fascia attenendosi al criterio della “specificazione del settore concorsuale e di un eventuale profilo esclusivamente tramite indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari”.

Il regolamento di Ateneo (sopra richiamato) a propria volta stabilisce all'art. 6 (nel testo vigente all'epoca della pubblicazione del bando della selezione qui in esame) le “*Modalità di svolgimento delle selezioni*” (di cui all'art. 18 l. 240/2010) prevedendo che: “*1. La commissione effettua una valutazione comparativa sulla base delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica dei candidati. 2. La valutazione avviene sulla base di criteri predeterminati dalla commissione; tali criteri dovranno essere stabiliti nel rispetto degli standard previsti dalla normativa vigente. 3. Al termine dei lavori, la commissione seleziona il candidato o, in caso di più posti, i candidati maggiormente qualificati a svolgere le funzioni didattico scientifiche per le quali è stato bandito il posto, con deliberazione assunta a maggioranza dei componenti*”.

Ne deriva che sia il bando di gara che, prima ancora, il Regolamento di Ateneo che disciplina le modalità di reclutamento dei professori di prima e di seconda fascia (nella specie ai sensi dell'art. 18 l. 240/2010), assegnano alla Commissione nominata il compito di fissare i criteri di valutazione che debbono “*essere stabiliti nel rispetto degli standard previsti dalla normativa vigente*”.

Come è stato precisato dalla Sezione, “*i parametri definiti prima dell'inizio delle operazioni di valutazione, vincolano rigidamente l'operato della Commissione, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ossequio ai principi di tutela del legittimo affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di selezione alle quali l'Amministrazione si è originariamente autovincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva. Tali criteri non possono quindi essere manipolati in sede di attribuzione del punteggio, integrandoli con pretesi significati impliciti o inespressi*” (cfr., tra le molte, in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 17 luglio 2019 n. 5024).

Quando l'amministrazione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, decide di autovincolarsi, stabilendo le regole poste a presidio del futuro espletamento di una determinata potestà, la stessa è

infatti tenuta all'osservanza di quelle prescrizioni, con la duplice conseguenza che: a) è impedita la successiva disapplicazione; b) la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni (cfr., ancora, Cons. Stato, Sez. V, 17 luglio 2017 n. 3502).

Quanto sopra esclude che la scelta, prevista dal bando e prima ancora dal Regolamento di Ateneo (sopra richiamato più volte), di affidare alla Commissione il compito di fissare i criteri “*tenendo conto degli standard normativi*” per la valutazione dei titoli presentati dai candidati al posto di professore universitario (di prima o di seconda fascia), possa considerarsi illegittima perché in tal modo si consegnerebbe alla Commissione l'arbitraria opportunità di individuare parametri di valutazione del tutto eterogenei e quindi idonei a alterare la *par condicio* tra i candidati, laddove, per un verso, la fissazione dei criteri sia ancorata a standard “normativi” unanimemente riconosciuti, venga effettuata quando ancora non siano conosciuti i contenuti dei titoli prodotti dai candidati, sia consentito lo scrutinio giudiziale sui criteri, sebbene (per quanto poi si dirà) nel perimetro della valutazione della non illogicità o irragionevolezza degli stessi.

Sotto tale profilo quindi, la prima parte del primo motivo di appello non coglie nel segno, ben potendo affidarsi alla Commissione il compito di fissare i criteri di valutazione, limitando la discrezionalità della stessa al rispetto del parametro costituito dagli “standard normativi” unanimemente riconosciuti; il che sposta l'ambito della verifica da parte del giudice amministrativo sulla valutazione della logicità e ragionevolezza del contenuto dei criteri fissati dalla Commissione e la corrispondenza degli stessi con gli “standard normativi” unanimemente riconosciuti.

6. – Al fine di effettuare tale operazione si deve quindi riprodurre, per gli aspetti qui di rilievo, il contenuto dei criteri fissati dalla Commissione, attività che quest'ultima ha effettuato nel corso della prima seduta (seduta preliminare) del 25 settembre 2019.

Nel relativo verbale (n. 1) si legge, tra l'altro, che:

- in via preliminare “*La valutazione è volta all'individuazione dei candidati maggiormente qualificati e tiene conto delle pubblicazioni scientifiche, del curriculum e dell'attività didattica, pertanto la commissione stabilisce i seguenti criteri di massima per la valutazione dei candidati*”;
- e quindi specifica che per quanto riguarda le pubblicazioni scientifiche i criteri sono i seguenti “*a) numero e tipo delle pubblicazioni presentate e loro distribuzione sotto il profilo temporale; b) coerenza con le tematiche del settore concorsuale SSD BIO/10 o con tematiche interdisciplinari ad esso pertinenti; c) apporto individuale nei lavori in collaborazione. L'apporto scientifico del candidato verrà desunto dalla congruità della specifica pubblicazione con la pubblicazione scientifica globale del candidato, dalla posizione del nome del candidato nella lista degli autori, attribuendo un ruolo preminente al primo ed all'ultimo autore ed al "corresponding author", salvo*

*diversa esplicita indicazione contenuta nella pubblicazione stessa; d) qualità della produzione scientifica, valutata all'interno del panorama internazionale della ricerca, sulla base dell'originalità, del rigore metodologico e del carattere innovativo; e) la Commissione si avvarrà inoltre dei seguenti indicatori riferiti alla data di inizio della valutazione: numero totale delle citazioni, numero medio di citazioni per pubblicazione, indice di Hirsch, impact factor totale, impact factor medio per pubblicazione”;*

- passando ai criteri di valutazione dei titoli, la Commissione stabilisce di attenersi ai seguenti parametri relativi al settore concorsuale: *“a) impatto della produzione scientifica complessiva, valutato anche sulla base degli indicatori bibliometrici elencati sopra e tenendo conto dell'età accademica e posizionamento tra gli autori; b) partecipazione scientifica a progetti di ricerca internazionali e nazionali, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi che prevedano la revisione tra pari, considerando in particolare la comprovata capacità di coordinare o dirigere un gruppo di ricerca e la capacità di attrarre finanziamenti competitivi; c) partecipazione a comitati editoriali di riviste, collane editoriali, enciclopedie e trattati; d) attività di insegnamento o ricerca (fellowship) ufficiale presso atenei o istituti di ricerca, nazionali o internazionali; e) conseguimento di premi e riconoscimenti per l'attività scientifica; f) risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese (spia off), sviluppo, impiego e commercializzazione dei brevetti; g) partecipazione ad attività accademiche (organizzative, direzioni di centri o dipartimenti, partecipazione come membri senato accademico, commissioni di dipartimento o di ateneo etc.)”;*

- quanto, infine, alla valutazione dell'attività didattica la Commissione decide di considerare i seguenti criteri: *“a) affidamento di insegnamenti inerenti il SSD BIO/10 o settori affini presso istituzioni universitarie, italiane od estere, nell'ambito di corsi di laurea, laurea magistrale, dottorati di ricerca e scuole di specializzazione; b) verranno altresì considerate le seguenti attività svolte in ambito universitario: insegnamenti nel contesto di master universitari; attività di relatore di tesi di laurea, dottorato o specializzazione; didattica integrativa; attività tutoriale, seminariale e di esercitazioni”.*

7. - Orbene è appena il caso di osservare che i suindicati criteri si pongono in linea con i “valori soglia” fissati, ai sensi dell’art. 4 d.P.R. 4 aprile 2016, n. 95, con il D.M. MIUR 8 agosto 2018 n. 589, attraverso il quale sono determinati gli indicatori per i candidati aspiranti all’abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore ordinario di prima e di seconda fascia. Sicché è comprovata la non evidente irragionevolezza e illogicità dei criteri fissati nonché il rispetto delle prescrizioni recate dal bando e dal Regolamento di Ateneo nella parte in cui imponevano, quale

limite alla Commissione nella fissazione dei criteri, il rispetto degli “standard normativi” (unanimemente riconosciuti).

Sul punto, peraltro, è comune interpretazione giurisprudenziale quella volta ad affermare che *“L’attività di individuazione dei criteri di valutazione nell’ambito di una procedura selettiva è frutto dell’ampia discrezionalità di cui è fornita la Commissione valutatrice per lo svolgimento della propria funzione, ragion per cui il sindacato di legittimità del giudice amministrativo non può impingere nel merito dell’azione amministrativa, dovendo limitarsi a rilevare la sussistenza di vizi icu oculi di irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà o travisamento dei fatti”* (cfr., tra le ultime ed in termini, Cons Stato, Sez. VI, 12 gennaio 2021 n. 396).

Chiarito quanto sopra, il che esclude la fondatezza dell’ulteriore profilo di doglianza sottolineato dall’odierno appellante nei confronti dell’operato della Commissione, si passerà ora a scrutinare l’attività valutativa dei titoli legati alle pubblicazioni, per come riprodotta nei verbali depositati in atti e nella relazione finale.

A quest’ultimo proposito, è appena il caso di rammentare che, in linea generale l’apprezzamento delle pubblicazioni e le relative valutazioni, in quanto riservati alla Commissione, sono sindacabili dal giudice amministrativo solo ove si manifesti manifestamente incoerente o irragionevole; il giudizio della Commissione deve essere coerente e rispondere a un criterio uniforme per tutti gli esaminati, ma non può essere oggetto di un sindacato di merito da parte del giudice della legittimità, il quale non può sostituire il proprio giudizio a quello della Commissione (cfr. ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 2021 n. 395 e 16 luglio 2015 n. 3561).

Inoltre, sempre in generale, va ribadito che nelle procedure di valutazione comparativa per i posti di ricercatore e professore universitario, non occorre una valutazione analitica dei singoli titoli, occorrendo invece un accertamento globale e complessivo finalizzato a verificare l’attitudine dei candidati alla ricerca scientifica (cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2013 n. 5079 e 29 aprile 2009 n. 2705).

8. – Negli allegati al verbale n. 2 si legge, con riferimento alla candidata Fanelli, che:

- per il componente professor Gino Cingolani, *“Il mio giudizio complessivo sulla produzione scientifica globale del candidato è quindi molto buono. Il giudizio sulla consistenza complessiva, l’esperienza didattica ed educative (mentoring), e l’abilità di ottenere finanziamenti è eccellente”*;
- per il componente professor Michele De Luca, *“Il giudizio in merito alle 30 pubblicazioni presentate è quindi eccellente”* e *“Il giudizio sulla consistenza complessiva dell’esperienza didattica, congruente con il SSD oggetto del bando, è molto buono”*;

- per il componente professor Roberto Gambari, *“Per quanto riguarda il numero e tipo delle pubblicazioni presentate e loro distribuzione sotto il profilo temporale, il giudizio è eccellente”, “Per quanto attiene alla valutazione dei titoli, si ritiene che (a) l'impatto dei titoli presentati sia eccellente; (b) la partecipazione scientifica a progetti di ricerca internazionali e nazionali, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi è eccellente; (c) la capacità di coordinare e dirigere un gruppo di ricerca è comprovata; (d) la partecipazione a comitati editoriali di riviste, collane editoriali, enciclopedie e trattati è ottima; (e) l'attività di ricerca ufficiale presso atenei o istituti di ricerca, nazionali o internazionali è molto buona” e “Il giudizio sull'attività didattica integrativa, l'attività tutoriale, seminariale e di esercitazioni è ottimo”.*

Negli allegati al verbale n. 2 si legge, con riferimento al candidato Volpi, che:

- per il componente professor Gino Cingolani, *“l'attività del candidato è congruente con il settore scientifico disciplinare BIO/10. Il giudizio in merito alle 30 pubblicazioni presentate è buono, anche se il numero di citazioni e l'IF per pubblicazione non sono altissimi, possibilmente per la natura settoriale ed altamente di nicchia dell'area di ricerca del candidato, la glicobiologia”, oltre a rilevare che “Il candidato è anche un eccellente ed instancabile educatore, con al suo credito più di 50 tesi di laurea e 4 tesi di dottorato, numeri elevatissimi che riflettono un'attività didattica di primo rilievo. Il giudizio sui finanziamenti totali ottenuti negli anni è discreto, con un valore complessivo di circa 1.200.000 euro in più di vent'anni. L'impatto dell'attività scientifica globale del candidato nella comunità internazionale valutato dal numero di citazioni e dal numero di presentazioni su invito a congressi e riunioni scientifiche è anche molto buono. Il giudizio complessivo sull'innovazione metodologica ed il contributo alla missione accademico-didattica dell'università è ottimo”;*

- per il componente professor Michele De Luca, *“Il giudizio in merito alle 30 pubblicazioni presentate è ottimo”, “La produzione scientifica globale del candidato è congruente al SSD BIO/10 e continuativa. La rilevanza scientifica è testimoniata anche da un buon numero di citazioni”, “La capacità del candidato di attrarre finanziamenti su base competitiva appare di buon livello”, “L'impatto dell'attività scientifica globale del candidato nella comunità internazionale valutato dal numero di citazioni e dal numero di presentazioni su invito a congressi e riunioni scientifiche appare molto buono”, “Il giudizio sulla consistenza complessiva della produzione scientifica, l'intensità e la continuità temporale della stessa è ottimo” e, infine, “Il giudizio sulla consistenza complessiva dell'ampia esperienza didattica, totalmente congruente con il SSD oggetto del bando, è eccellente”;*

- per il componente Roberto Gambari, *“Per quanto riguarda il numero e tipo delle pubblicazioni presentate e loro distribuzione sotto il profilo temporale, il giudizio è molto buono”, “La qualità della produzione scientifica è eccellente”, “Per quanto attiene alla valutazione dei titoli, si ritiene che (a) l'impatto dei titoli presentati sia ottimo; (b) la partecipazione scientifica a progetti di ricerca internazionali e nazionali, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi è molto buona; la capacità di coordinare e dirigere un gruppo di ricerca è comprovata; (d) la partecipazione a comitati editoriali di riviste, collane editoriali, enciclopedie e trattati è ottima; (e) l'attività di ricerca ufficiale presso atenei o istituti di ricerca, nazionali o internazionali è ottima”* e infine *“Il giudizio sull'attività didattica integrativa, l'attività tutoriale, seminariale e di esercitazioni è ottimo”*.

Il verbale n. 2 si concludeva, quindi, con i giudizi complessivi riferiti a ciascuno dei due candidati. Alla dottoressa Fanelli spettava il seguente giudizio complessivo della Commissione: *“L'autonomia scientifica della candidata appare eccellente. L'impatto della produzione scientifica della candidata nella comunità internazionale ottimo. La qualità della produzione scientifica, congruente con il settore scientifico disciplinare BIO/10, appare eccellente. Buona è l'attività dedicata al trasferimento tecnologico. La capacità di attrarre fondi in ambito nazionale ed internazionale è eccellente. Il giudizio sulla consistenza complessiva della produzione scientifica, l'intensità e la continuità temporale della stessa è ottimo. La reputazione della candidata nel campo della Biologia Strutturale Computazionale e l'impatto della sua produzione scientifica complessiva, dimostrati anche dall'eccellente capacità di attrarre finanziamenti extramurali, appaiono eccellenti. Volume, intensità, continuità e congruenza dell'attività didattica: giudizio ottimo”*.

Con riferimento al dottor Volpi il giudizio complessivo della Commissione era il seguente: *“L'autonomia scientifica del candidato appare eccellente. L'impatto della produzione scientifica del candidato nella comunità internazionale appare molto buono. La qualità della produzione scientifica, congruente con il settore scientifico disciplinare BIO/10, appare ottima. Il giudizio sulla consistenza complessiva della produzione scientifica, l'intensità e la continuità temporale della stessa è ottimo. L'impatto della produzione scientifica complessiva del candidato valutato anche sull'attività di terza missione ed il conseguimento di brevetti è ottimo. La capacità di attrarre finanziamenti è buona. Volume, intensità, continuità e congruenza dell'attività didattica: giudizio eccellente”*.

9. – Riprodotti come sopra (seppure per stralci) le valutazioni e i giudizi singoli e complessivi espressi dalla Commissione sui titoli presentati dai due candidati, il Collegio osserva che la Commissione (e per essa ciascun componente) ha effettuato uno scrutinio analitico dei titoli

prodotti, fornendo puntuale riscontro, seppure nella sinteticità delle espressioni utilizzate, del percorso logico scientifico attraverso il quale è maturata la valutazione dei singoli parametri considerativi ai quali la Commissione stessa si era autovincolata nel fissare i criteri di giudizio, in applicazione degli standard fissati dalla normativa di settore, come più sopra si è avuto modo di chiarire.

Tenendo conto della comparazione tra i giudizi espressi nei confronti dei due candidati essa si presenta coerente anche con i giudizi finali e la decisione conclusiva di assegnare prevalenza alla candidata Fanelli.

Sul punto va rimarcato che nell'ambito dei giudizi espressi con riferimento a ciascuno dei due candidati si apprezza la presenza di alcune espressioni che manifestano una flessione di giudizio, seppure modesta in un complesso di assoluta eccellenza che accomuna la posizione di entrambi i concorrenti, con riguardo ai titoli presentati dal dottor Volpi.

Ciò si riscontra allorché i commissari fanno uso dell'espressione "molto buono" piuttosto che "eccellente", mostrando di assegnare a dette espressioni una graduazione di valore con riguardo al corrispondente giudizio, assegnando preminenza al termine "eccellente". Quest'ultimo appare più frequentemente ripetuto con riguardo alla valutazione dei titoli presentati dalla dottoressa Fanelli, riscontrandosi l'uso dell'espressione "buono" (ad esempio, per il professor Cingolani, *"Il giudizio in merito alle 30 pubblicazioni presentate è buono, anche se il numero di citazioni e l'IF per pubblicazione non sono altissimi, possibilmente per la natura settoriale ed altamente di nicchia dell'area di ricerca del candidato, la glicobiologia"*) o "molto buono" (ad esempio, per il professor De Luca, *"la partecipazione scientifica a progetti di ricerca internazionali e nazionali, ammessi al finanziamento sulla base di bandi competitivi è molto buona"*) allorché la valutazione abbia riguardato i titoli presentati dal dottor Volpi.

Anche per il componente professor De Luca vi è un giudizio al di sotto dell'eccellenza, con riferimento ai titoli presentati dal dottor Volpi relativamente *"alla consistenza complessiva dell'esperienza didattica"* che, *sebbene "congruente con il SSD oggetto del bando, è molto buono"*.

Ma ciò che più conta è che, nel giudizio complessivo e finale, la Commissione ha assegnato una prevalenza alla dottoressa Fanelli riferendo giudizi pressoché in via esclusiva di "eccellente" e "ottimo", mentre nei confronti del dottor Volpi si riscontra più volte il richiamo al giudizio di valore in termini di "buono" o "molto buono". Il Collegio non può fare a meno di evidenziare come lo scarto di giudizio tra i due candidati, fotografato dalle espressioni sopra riprodotte, è davvero molto modesto, ma ciò appare inevitabile laddove i profili scientifici dei candidati sono significativamente elevati, ponendo dunque la Commissione nella obiettiva difficoltà di individuare profili di

prevalenza dei titoli posseduti dall'un candidato o dall'altro. Ne consegue che nei casi in cui, come è avvenuto nel caso in esame, i giudizi della Commissione, sebbene approfonditi, diano un esito di sostanziale parità tra i candidati, la prevalenza dell'uno sull'altro sarà esternabile solo attraverso sfumature espressive, per come sopra si è rappresentato, in forza delle quali, non manifestandosi evidenti spie di illogicità o irragionevolezza dei giudizi, il giudice deve arrestare il proprio sindacato, non potendo approfondirlo per non svilire l'esercizio di potere discrezionale tecnico assegnato alla Commissione stessa.

Può, in conclusione, affermarsi che le espressioni utilizzate dai commissari nell'esprimere il proprio pensiero valutativo in esito all'indagine di congruità, costituisce comunque una esternazione del processo decisionale sviluppato dai commissari medesimi che va ricondotto nell'alveo della sufficienza motivazionale, di talché, non essendo stata violata la soglia della logicità e della ragionevolezza, la motivazione espressa dalla Commissione, costituendo il frutto di discrezionalità tecnica, non poteva essere penetrata in modo più approfonditamente autonomo.

In altri termini, per le espressioni utilizzate, stante l'appropriatezza del loro significato e la plastica capacità a rendere manifesto il giudizio della Commissione, la seppur stringata motivazione utilizzata dalla Commissione per la valutazione delle produzioni scientifiche, in particolare con riferimento ad entrambi i candidate, oggi controvertenti, ben ha potuto superare positivamente il vaglio di legittimità.

Quanto sopra induce il Collegio a ritenere infondati i motivi d'appello dedotti (e riprodotti) dalla parte appellante, ivi compresa la censura con la quale si contestano i tempi inadeguati di esame dei titoli, tenuto conto che la questione è genericamente posta e, comunque, le modalità temporali di svolgimento delle valutazioni da parte della Commissione risultano adeguate alla circostanza che dovevano essere scrutinate le posizioni di due candidati soltanto. Anche la censura sulla mancata sottoposizione dei candidati al giudizio di idoneità linguistica, seppure formulata dall'appellante sempre nell'ottica dell'obiettivo di vedere travolto l'intero procedimento selettivo svolto, non si manifesta ammissibile non avendo l'appellante specificato quale avrebbe potuto essere il peso specifico di tale giudizio sul complessivo esito della selezione né, soprattutto, in disparte la mera indicazione della "lingua inglese" nella scheda riassuntiva di ciascun posto messo a bando, quale sarebbe stato il vizio nel quale sarebbe incorsa la Commissione nel non sottoporre i candidati alla relativa prova di valutazione sulla conoscenza di tale lingua straniera, dal momento che nel bando una siffatta prova non era formalmente prevista.

10. - Ritenuti quindi infondati i motivi di censura dedotti in secondo grado dall'appellante, il mezzo di gravame proposto va respinto e, per l'effetto, deve essere confermata la sentenza del Tribunale

amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sede di Bologna, Sez. I, 10 novembre 2020 n. 710, con la quale è stato respinto il ricorso (R.g. n. 988/2019) proposto in primo grado.

Stante la evidente complessità delle questioni sottese al presente contenzioso, le spese del presente grado di giudizio, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., per come richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., vanno compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso in appello (n. R.g. 253/2021), meglio indicato in epigrafe, lo respinge e, per l'effetto conferma la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sede di Bologna, Sez. I, 10 novembre 2020 n. 710, con la quale è stato respinto il ricorso (R.g. n. 988/2019) proposto in primo grado.

Spese del grado di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 8 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Stefano Toschei**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Montedoro**

**IL SEGRETARIO**