

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Procedimento giurisdizionale – PAT (Processo amministrativo telematico) – Atti processuali – Modalità secondo cui devono essere generati e depositati – Individuazione – Circostanza che la copia notificata al controinteressato sia avvenuta in formato cartaceo – Irrilevanza.

Tar Sardegna, Sez. I, 23 febbraio 2023, n. 128

“[...] il Processo Amministrativo Telematico (“PAT”) è entrato in vigore il 1° Gennaio 2017 e in esso sia gli atti introduttivi che quelli successivi vanno depositati esclusivamente in via telematica.

Tutti gli atti processuali, cioè, devono essere in PDF nativo, ossia devono essere ottenuti dalla trasformazione diretta in PDF tramite le apposite funzioni di conversione presenti nei programmi utilizzati per la videoscrittura e non possono dunque provenire da scannerizzazione.

Nel caso in esame il ricorso proposto [...] è stato ritualmente proposto nel formato word “nativo digitale”, depositato telematicamente e sottoscritto con firma digitale.

Ai fini della ritualità del deposito, e dunque della regolare instaurazione del giudizio, non rileva infatti la circostanza che la copia notificata al controinteressato fosse in formato cartaceo.

7. Quanto alla procura alle liti quella in calce al ricorso (in formato nativo digitale) è l'appendice del file, mentre la procura speciale con firma autografa della dott.ssa [...] risulta depositata nella sezione “Procure”, munita di dichiarazione di conformità recante la medesima data (28 marzo 2022) della firma digitale.

Di qui il rigetto dell'eccezione [...].”

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Sassari, del Ministero dell'Università e della Ricerca e del controinteressato Roberto Busonera;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 febbraio 2023 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La dott.ssa Annapaola Mosca ha partecipato al concorso indetto dall'Università di Sassari per la chiamata di un ricercatore RTD di tipo b) ai sensi dell'art. 24, comma 3, lett. b) della legge 30 dicembre 2010 n. 240 presso il Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica dell'Ateneo

(Settore concorsuale 10/A1 Archeologia, Settore Scientifico Disciplinare L-ANT/09 Topografia antica).

2. All'esito delle operazioni concorsuali risultava vincitore della selezione il dott. Roberto Busonera che risultava primo della graduatoria con 93 punti, mentre la ricorrente si classificava al secondo posto con 88,5 punti.

3. Avverso gli atti della procedura concorsuale precisati in epigrafe è insorta la dott.ssa Mosca che, con il ricorso in esame, ne ha contestato la legittimità per i seguenti motivi:

1) Violazione dell'autovincolo di cui al punto a) pubblicazioni, lett. a) e d), dei criteri di valutazione fissati dalla commissione giudicatrice nel verbale del 9 dicembre 2021 – Violazione del dpr n. 445/2000 – Eccesso di potere nelle forme sintomatiche della genericità, carenza istruttoria e contraddittorietà manifesta: in quanto con riferimento alle pubblicazioni, il criterio di valutazione fissato dalla Commissione sub d) (*“Determinazione analitica (...) dell'apporto individuale del candidato nel caso di partecipazione del medesimo a lavori in collaborazione, per ciascuna pubblicazione per la valutazione dell'apporto individuale del candidato”*) sarebbe del tutto generico, non precisando le modalità attraverso le quali la commissione doveva effettuare la declamata *“determinazione analitica”*; con la conseguenza che non sarebbero comprensibili le ragioni per le quali la Commissione abbia assegnato al vincitore dott. Busonera il massimo dei punti disponibili. L'impossibilità di identificare con certezza il contributo del dott. Busonera rispetto a 8 pubblicazioni su complessive 12, determinerebbe un ulteriore vizio nella procedura anche rispetto al criterio di valutazione sub a) (*“originalità, innovatività e rilevanza di ciascuna pubblicazione scientifica”*).

In detta valutazione sarebbe inoltre evidente una disparità di trattamento con la ricorrente, che per il criterio sub d) ha ottenuto il medesimo punteggio pur avendo depositato pubblicazioni delle quali è l'unica autrice.

2) Violazione dell'autovincolo di cui al punto c) -didattica, dei criteri di valutazione fissati dalla commissione giudicatrice nel verbale del 9 dicembre 2021 – Eccesso di potere nelle forme sintomatiche della carenza istruttoria e contraddittorietà manifesta: in quanto il dott. Busonera avrebbe ottenuto il massimo del punteggio pur avendo svolto prevalentemente non un'attività didattica ma una *“Attività seminariale e di assistenza alla didattica”*. Sarebbe inoltre illogica e irragionevole l'attribuzione al controinteressato del medesimo punteggio ottenuto dalla ricorrente che ha presentato 12 incarichi di docenza a contratto con titolarità di interi corsi anche da 8 crediti ciascuno in lauree triennali e specialistiche.

3) Violazione dell'autovincolo di cui al punto b) (Attività di ricerca), dei criteri di valutazione fissati dalla commissione giudicatrice nel verbale del 9 dicembre 2021 – Eccesso di potere nelle forme sintomatiche della carenza istruttoria e contraddittorietà manifesta: in quanto la Commissione avrebbe operato una disparità di trattamento tra i concorrenti procedendo per il controinteressato ad una valutazione analitica delle attività indicate e operando, invece, per la ricorrente un accorpamento delle attività indicate, alcune delle quali, di particolare rilievo, avrebbero meritato una valutazione analitica e più pregnante.

Inoltre il profilo accademico della dott.ssa Mosca – Titolare di abilitazione nazionale a Professore di II fascia sarebbe stato gravemente sottovalutato dalla Commissione mentre, al contrario, la posizione del candidato Roberto Busonera, laureato in architettura, con dottorato in architettura e privo di abilitazione scientifica nazionale, sarebbe stata palesemente sopravvalutata.

4) Violazione dell'art. 8 del bando – Decreto rettorale rep. n. 3038/2021 per assenza di giudizi individuali da parte dei membri della commissione giudicatrice – Eccesso di potere nelle forme sintomatiche della carenza istruttoria e contraddittorietà manifesta: in quanto i “*Giudizi analitici individuali e collegiale sui titoli sul curriculum e sulla produzione scientifica*” svolti dalla Commissione sarebbero identici tra loro e, a loro volta, identici al giudizio collegiale, evidenziando la trascuratezza con la quale avrebbe operato la Commissione.

5) Violazione dell'art. 9 del bando (decreto rettorale rep. 3038/2021) e dell'art. 13 del Regolamento per il reclutamento di ricercatori a tempo determinato – Difetto di motivazione, violazione dell'art. 3 l. n. 241/1990 e ss.mm. ed eccesso di potere nelle forme sintomatiche della carenza istruttoria e della irragionevolezza: in quanto il Consiglio di Dipartimento, alla seduta del 21 gennaio 2022, avrebbe approvato all'unanimità la proposta di chiamata del vincitore senza neppure visionare gli atti della procedura e senza avere quindi contezza delle valutazioni espresse dalla Commissione giudicatrice, adottando quindi una decisione non informata e non ponderata degli atti del concorso.

4. Concludeva quindi la ricorrente chiedendo, previa sospensione, l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con vittoria delle spese.

5. Per resistere al ricorso si è costituita l'Università degli Studi di Sassari che, con difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

6. Si è altresì costituito in giudizio il dott. Roberto Busonera che, con articolate difese, ha replicato alle argomentazioni della ricorrente chiedendone il rigetto, con favore delle spese.

7. Alla camera di consiglio del 4 maggio 2022 l'esame dell'istanza cautelare è stato abbinato al merito.

8. Con ricorso per motivi aggiunti depositato il 14 maggio 2022 la ricorrente ha impugnato il verbale del Consiglio di Amministrazione dell'Università degli Studi di Sassari della seduta del 17 febbraio 2022 limitatamente alla parte in cui autorizzava alla presa di servizio il dott. Busonera quale ricercatore a tempo determinato a decorrere dal 1° marzo 2022 e sino al 28 febbraio 2025 per vizi derivati dagli atti ad esso presupposti censurati col ricorso introduttivo del giudizio.
9. In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.
10. Alla pubblica udienza del 15 febbraio 2023, dopo la discussione, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo va esaminata l'eccezione sollevata dal controinteressato dott. Busonera sulla firma digitale del ricorso della dott.ssa Mosca nel formato word "nativo digitale" depositato telematicamente.
2. L'eccezione è incentrata sul rilievo che la ricorrente ha predisposto il ricorso e la procura in formato cartaceo con la data del 4 marzo 2022, li ha notificati in copia cartacea in data 10 marzo 2022 ed ha apposto la firma digitale solo in data 28 marzo 2022, al momento del deposito telematico presso il T.A.R.
- 2.1 Ciò sarebbe in contrasto con la norma del codice del processo amministrativo che prevede che gli atti debbano essere redatti in formato nativo digitale e che la scansione della procura debba essere asseverata.
3. L'eccezione è infondata.
4. Il Processo Amministrativo Telematico ("PAT") è entrato in vigore il 1° Gennaio 2017 e in esso sia gli atti introduttivi che quelli successivi vanno depositati esclusivamente in via telematica.
- 4.1 Tutti gli atti processuali, cioè, devono essere in PDF nativo, ossia devono essere ottenuti dalla trasformazione diretta in PDF tramite le apposite funzioni di conversione presenti nei programmi utilizzati per la videoscrittura e non possono dunque provenire da scannerizzazione.
5. Nel caso in esame il ricorso proposto dalla Prof.ssa Mosca è stato ritualmente proposto nel formato word "nativo digitale", depositato telematicamente e sottoscritto con firma digitale.
6. Ai fini della ritualità del deposito, e dunque della regolare instaurazione del giudizio, non rileva infatti la circostanza che la copia notificata al controinteressato fosse in formato cartaceo.
7. Quanto alla procura alle liti quella in calce al ricorso (in formato nativo digitale) è l'appendice del file, mentre la procura speciale con firma autografa della dott.ssa Mosca (con autentica

autografa del suo difensore), risulta depositata nella sezione “Procure”, munita di dichiarazione di conformità recante la medesima data (28 marzo 2022) della firma digitale.

8. Di qui il rigetto dell’eccezione.

9. Può quindi passarsi all’esame del merito dei motivi di impugnazione.

10. Nel verbale del 9 dicembre 2021 la Commissione fissava i seguenti criteri per la valutazione delle pubblicazioni: “(...)

a) Originalità, innovatività e rilevanza di ciascuna pubblicazione scientifica” (...)

b) Congruenzadi ciascuna pubblicazione con il settore scientifico-disciplinare per il quale è bandita la procedura (...)

c) Rilevanza scientifica della collocazione editoriale (...)

d) Determinazione analitica (...) dell’apporto individuale del candidato nel caso di partecipazione del medesimo a lavori in collaborazione, per ciascuna pubblicazione: fino a un massimo di punti 6 attribuendo fino ad un massimo di punti 0,5 per pubblicazione”.

11. Per le pubblicazioni il dott. Busonera, vincitore e odierno controinteressato, totalizzava 40 punti su 40 disponibili mentre la ricorrente conseguiva 36 punti complessivi.

12. In particolare per tutte e 12 pubblicazioni dichiarate il dott. Busonera otteneva il massimo punteggio per tutte le voci, ivi inclusa quella dell’apporto individuale.

13. Detta valutazione, contestata dalla ricorrente con articolate argomentazioni, non appare al Collegio – sulla base dei verbali di valutazione redatti dalla Commissione giudicatrice e oggetto del presente giudizio – coerente con il contenuto delle pubblicazioni presentate dal dott. Busonera.

14. Egli infatti ha presentato per tale valutazione 8 pubblicazioni su 12 redatte a più mani (di volta in volta 2,3,4,7 coautori).

15. In relazione ad esse nessuna parola è spesa dalla Commissione per dimostrare la corretta applicazione del criterio di valutazione che per i lavori in collaborazione imponeva una determinazione “analitica” dell’apporto individuale del candidato.

16. Solo per due pubblicazioni (“*Pastori e contadini lungo il confine*” e “*Quale identità? Dinamiche, tracce e confini del paesaggio rurale*”) il prof. Azzena ha rilasciato dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, al fine di attestare il contributo del dott. Busonera.

17. Orbene, al di là del rilievo a fini valutativi di tali dichiarazioni sostitutive, essendo affidato in via esclusiva alla Commissione giudicatrice (e non a un docente) il compito di indagare il rilievo dell’apporto dei concorrenti in opere a più mani, per tutte le altre pubblicazioni non è dato comunque comprendere l’effettiva portata del contributo individuale del candidato.

18. Risulta invero non esaustivo – quanto al profilo motivazionale – il mero riferimento al voto numerico, tenuto conto che in presenza di pubblicazioni in cui detto apporto di ciascun coautore era sostanzialmente limitato a un solo paragrafo, esso non consente di chiarire se l’apporto qualitativo del candidato meritasse effettivamente – per tutti i contributi – il conseguimento del massimo punteggio consentito.

19. La difesa dell’Università non supera tali considerazioni.

Si sostiene, infatti, che la Commissione ha potuto agevolmente individuare l’apporto individuale del dott. Busonera poiché le pubblicazioni censurate riportavano le sigle dei singoli autori in calce a specifiche sezioni del testo e che, comunque, la Commissione è chiamata a valutare non la consistenza e/o l’estensione del contributo ma la riconoscibilità e l’intensità dell’apporto individuale del candidato nella pubblicazione presentata.

20. Osserva tuttavia il Collegio che le sigle dei singoli autori in calce a specifiche sezioni del testo assolvevano soltanto la funzione di indicare la riferibilità del testo al singolo autore, nulla significando in ordine al rilievo del contenuto, e che il rilevato difetto di motivazione si incentra proprio sul secondo aspetto evidenziato dalla stessa difesa pubblica (*“l’intensità dell’apporto individuale del candidato nella pubblicazione presentata”*) risultando incomprensibile, in assenza di un minimo di motivazione ulteriore rispetto al mero voto numerico, come in tutte le pubblicazioni in questione il ruolo del dott. Busonera, limitato come detto alla stesura di un solo paragrafo del testo, fosse sempre di rilievo qualitativo tale da giustificare il massimo del punteggio.

21. Le difese del controinteressato non sono ugualmente decisive in quanto si limitano ad affermare che in realtà, conformemente all’art. 44, comma 5, del Regolamento dell’Ateneo per il Reclutamento dei ricercatori a tempo determinato, la valutazione della produzione scientifica dei candidati sarebbe avvenuta nel corso della prova orale, senza tuttavia pervenire – neppure con riferimento a tale fase della procedura – a conclusioni condivisibili in relazione all’oscuro punteggio concretamente assegnato a ciascuna di esse.

22. L’anzidetta lacuna motivazionale inficia, e dunque rende meritevole di accoglimento, anche l’ulteriore rilievo della ricorrente per il quale l’impossibilità di identificare con certezza il contributo del dott. Busonera rispetto a n. 8 pubblicazioni su complessive n. 12, evidenzerebbe l’ulteriore vizio nella valutazione – anche in questo caso attestata per tutte le pubblicazioni al livello massimo consentito – rispetto al criterio di valutazione sub a) (*“originalità, innovatività e rilevanza di ciascuna pubblicazione scientifica”*).

23. Non risulta invero esplicitato in alcun modo in quale misura – in un lavoro a più mani (financo di 7 autori) nel quale ciascuno redigeva un paragrafo dell’argomento – l’originalità e l’innovatività

di testi scritti sia riferibile all'apporto del dott. Busonera in termini tali da giustificare per tutti i lavori il massimo del punteggio.

24. Resta pertanto evidente che la presenza di criteri valutativi correttamente articolati in una pluralità di aspetti qualificativi dei lavori dei concorrenti avrebbe richiesto, da parte della Commissione, uno sforzo argomentativo non limitato alla sintesi numerica ma esteso ad una esplicita argomentazione del giudizio onde consentire la comprensione delle ragioni delle votazioni assegnate che, invece, allo stato, presentano aspetti non agevolmente intellegibili in ordine alle scelte operate dalla Commissione.

23.1 Di qui l'accoglimento del primo motivo di impugnazione.

24. Analoghe considerazioni possono rivolgersi con riguardo al secondo motivo di impugnazione relativo al criterio C) Didattica: *“Eventuale attività didattica a livello universitario in Italia o all'estero fino ad un massimo di punti 20 attribuendo fino ad un massimo di punti 2 per ogni incarico attestato”*.

25. Anche in relazione a questo criterio la Commissione giudicatrice ha assegnato al vincitore dott. Busonera il punteggio massimo di 20/20.

26. In particolare la Commissione ha valutato:

- con 2 punti l'incarico di insegnamento del dott. Busonera quale Docente a contratto per il corso di Topografia antica;
- con 2 punti (sempre il massimo) ciascuno dei 9 incarichi di *“Attività seminariale e di assistenza alla didattica”*, così attribuendogli ulteriori 18 punti, per un totale di 20/20.

27. Orbene, in contraddizione con i criteri di valutazione fissati dalla Commissione, che aveva previsto – autovincolandosi – di assegnare punteggi ai soli incarichi per l'*“attività didattica”* e non all'*“attività seminariale”* o di mera *“assistenza alla didattica”*, sono stati valutati al massimo (anche) i 9 incarichi del dott. Busonera benché, come detto, incarichi di *“Attività seminariale e di assistenza alla didattica”*.

28. Detta valutazione, anch'essa priva del benché minimo supporto motivazionale, acquisisce quei tratti di evidenza tali da autorizzare, anche in un ambito connotato da ampia discrezionalità tecnica come quello delle procedure concorsuali, il sindacato giurisdizionale su valutazioni illogiche o palesemente erranee.

29. E questo a prescindere dalle difese dell'Università che, peraltro, sul punto in contestazione, nulla dice in senso contrario.

30. Neppure le contrarie argomentazioni del controinteressato sono convincenti.

Egli afferma che il bando di concorso (art. 8), specificava che *“La valutazione viene eseguita secondo i criteri fissati dal Dipartimento nella richiesta di attivazione di cui agli artt. 34 e 35 del Regolamento per le chiamate dei Professori e per il reclutamento dei Ricercatori a tempo determinato e pubblicati nel bando di concorso, nonché in base agli standard valutativi di cui agli artt. 74,75,76,77 del presente regolamento.”*

E detto Regolamento prenderebbe in considerazione, senza alcuna distinzione, tutte le attività didattiche a livello universitario, compresa quella integrativa (seminariale) e di servizio agli studenti.

31. Come detto l'argomento non è divisibile.

32. La disposizione invocata dal ricorrente prevede che le proposte dei Dipartimenti di attivazione di procedure pubbliche di selezione indichino, tra l'altro, lettera n):

“n) i criteri di valutazione delle pubblicazioni scientifiche, dei testi accettati per la pubblicazione, della tesi di dottorato o titolo equipollente, del curriculum, dell'attività didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti dei candidati, della prova di lingua straniera, in conformità a quanto previsto dall'art. 24, comma 2, lett. c) della Legge n. 240/2010, ai relativi decreti attuativi e agli artt. 27 e 29 del presente regolamento”.

33. Restano dunque ben distinti, tra i criteri, da un lato l'attività didattica e dall'altro l'attività didattica integrativa e di servizio agli studenti.

34. Orbene, l'art. 8 del bando indicava i criteri di massima che la Commissione avrebbe dovuto utilizzare per la valutazione dei candidati e per l'attribuzione di giudizi e di punteggi.

Tra questi, alla lettera b), indicava *“Eventuale attività didattica a livello universitario in Italia o all'estero”.*

34.1 Detto criterio è stato integralmente recepito dalla Commissione nel verbale n. 1 di determinazione dei criteri di valutazione.

34.2 Resta dunque evidente l'intenzione della Commissione di limitare la valutazione della sola attività didattica (in senso stretto) svolta dai concorrenti, con esclusione dell'attribuzione di punteggio per l'attività didattica integrativa e di servizio agli studenti, con conseguente fondatezza, dunque, anche della seconda censura sollevata dalla ricorrente.

35. La fondatezza dei primi due motivi di impugnazione rende superfluo l'esame delle ulteriori censure proposte dalla dott.ssa Mosca, rendendosi comunque evidentemente necessaria una nuova valutazione dei candidati partecipanti al concorso in esame.

36. In ragione dei motivi del presente annullamento giurisdizionale il riesercizio dell'attività valutativa, da compiersi entro 120 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della sentenza,

o dalla notificazione della stessa, se anteriormente eseguita, dovrà essere demandato a una commissione in composizione diversa rispetto a quella che aveva adottato gli atti annullati, al fine di evitare qualunque condizionamento collegabile alla pregressa vicenda concorsuale (cfr., ad es., Consiglio di Stato, Sezione VI, 22 ottobre 2012, n. 5407).

37. In conclusione il ricorso merita dunque accoglimento nei termini sopra precisati.

38. Le spese del giudizio seguono la soccombenza nei confronti dell'Università degli Studi di Sassari mentre possono essere compensate nei confronti del controinteressato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati ai fini di cui in motivazione.

Condanna l'Università degli Studi di Sassari al pagamento in favore della ricorrente delle spese del giudizio, liquidandole in euro 2500,00 (duemilacinquecento//00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato per entrambi i ricorsi proposti dalla ricorrente.

Compensa le spese nei confronti del controinteressato.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Oscar Marongiu, Consigliere

IL SEGRETARIO