

N. 03550/2015REG.PROV.COLL.  
N. 01505/2013 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 1505 del 2013, proposto da:  
Elisabetta Bonerba, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabrizio Lofoco,  
con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale G.  
Mazzini, 6;

***contro***

Nicoletta Cristiana Quaglia, rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo  
Valla, con domicilio eletto presso la segreteria della Sesta sezione del  
Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

***nei confronti di***

Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", in persona del Rettore *pro*  
*tempore*, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura generale dello  
Stato, domiciliata presso gli uffici di quest'ultima in Roma, via dei  
Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza 6 dicembre 2012, n. 2085 del Tribunale amministrativo  
regionale per la Puglia, Bari, Sezione I.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;  
visti gli atti di costituzione in giudizio di Nicoletta Cristiana Quaglia e dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro";  
viste le memorie difensive;  
visti tutti gli atti della causa;  
relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 maggio 2015 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati Lofoco, Valla e l'avvocato dello Stato Basilica.

### FATTO

1.- Con decreto rettorale 10 dicembre 2009 n. 12029 l'Università di Bari ha indetto una procedura di valutazione comparativa per la copertura di un posto di ricercatore universitario per il settore scientifico disciplinare VET/04 - Ispezione degli Alimenti di Origine Animale presso la Facoltà di Medicina Veterinaria.

Alla suddetta procedura hanno partecipato la dr.ssa Quaglia Nicoletta Cristiana e la dr.ssa Bonerba Elisabetta.

Il Rettore, con decreto 14 luglio 2011 n. 4730, ha approvato gli atti della valutazione comparativa, dichiarando la dr.ssa Bonerba vincitrice della stessa.

La dr.ssa Quaglia ha impugnato, innanzi al Tribunale amministrativo regionale di Bari, gli atti della procedura deducendo i seguenti motivi di illegittimità:

1) eccesso di potere e violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la prof.ssa Tantillo Giuseppina (membro della Commissione esaminatrice) si sarebbe dovuta astenere, avendo intrattenuto con la controinteressata Bonerba rapporti di collaborazione professionale retribuiti;

2) violazione del bando di concorso, dell'art. 3 del decreto ministeriale 28 luglio 2009, nonché eccesso di potere per omessa considerazione dei presupposti della vicenda amministrativa in esame, in quanto la dr.ssa Bonerba avrebbe presentato in concorso ben ventitre pubblicazioni e

tuttavia la commissione ne ha rifiutato soltanto sei mentre avrebbe dovuto escludere altri titoli prodotti dalla controinteressata venendo in rilievo, alla data di scadenza del concorso, articoli trasmessi per l'eventuale pubblicazione e non ancora accettati dalla redazione della rivista;

3) violazione del bando di concorso e dell'art. 3 d.m. 28 luglio 2009, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, in quanto la Commissione avrebbe dovuto procedere ad una valutazione analitica e specifica di tutte le pubblicazioni dei candidati e non limitarsi ad esprimere un giudizio vago, astratto e generico;

4) violazione del bando di concorso e dell'art. 3 del d.m. 28 luglio 2009, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, omessa considerazione dei presupposti e sviamento, in quanto la commissione non avrebbe valutato l'apporto individuale della controinteressata a lavori in collaborazione essendosi limitata a fondare il proprio convincimento relativamente a quattordici pubblicazioni rientranti in detta categoria non sull'esame obiettivo ed analitico dei lavori, bensì sulle dichiarazioni unilaterali della prof.ssa Tantillo con cui la Bonerba aveva collaborato e quindi sulla base della scienza privata di uno dei componenti della commissione;

5) eccesso di potere per difetto di motivazione, irrazionalità manifesta e sviamento, in quanto le valutazioni espresse dalla commissione sulle pubblicazioni della ricorrente sarebbero inficcate da genericità della motivazione;

6) eccesso di potere per irrazionalità manifesta, omesso apprezzamento dei presupposti e sviamento in relazione al giudizio sulla "attività didattica" della controinteressata (ritenuto di «buon livello»), in quanto lo stesso si fonderebbe su un attestato fornito dalla Bonerba privo di qualunque riferimento all'oggetto dell'attività didattica svolta; la ricorrente avrebbe, invece, prodotto ben trentatre attestati di attività didattica universitaria, nei quali sono indicate le date, le discipline e, ove possibile, i titoli delle

lezioni; si aggiunge che il criterio della valutazione dell'attività didattica (espressamente indicato nel verbale n. 1 dell'11 ottobre 2010) sarebbe stato immotivatamente e irragionevolmente modificato dalla Commissione esaminatrice, eliminando il richiamo dell'attività didattica nel successivo verbale n. 1 del 28 aprile 2011;

7) violazione del bando di concorso e dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca) convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009 n. 1, eccesso di potere per sviamento, in quanto secondo il bando di concorso non si sarebbe dovuta discutere innanzi alla commissione la tesi di dottorato, nondimeno il verbale dell'11 ottobre 2010 n. 1 conterrebbe un'arbitraria modificazione delle prescrizioni del bando, prevedendo detta discussione;

8) eccesso di potere per omesso apprezzamento e difetto dei presupposti, nonché per sviamento, in quanto i titoli prodotti dalla ricorrente non sarebbero stati valutati analiticamente in violazione dell'art. 2 del d.m. 28 luglio 2009;

9) eccesso di potere per omesso apprezzamento e difetto dei presupposti, nonché per sviamento, in quanto nel profilo della dr.ssa Quaglia (allegato 6 al verbale del 14 giugno 2011, n. 3) taluni titoli "significativi" non sarebbero stati menzionati (per esempio, il premio per la ricerca assegnato alla ricorrente; la pubblicazione premiata; le cinque relazioni ai congressi nazionali ed internazionali); i titoli dichiarati dalla controinteressata dr.ssa Bonerba sarebbero stati, invece, tutti riportati nel relativo profilo con alcune inesattezze.

Con ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha contestato la relazione della Commissione esaminatrice del 30 novembre 2011 contenente controdeduzioni al ricorso proposto dalla stessa dr.ssa Quaglia.

2.– Il Tribunale amministrativo, con sentenza 6 dicembre 2012, n. 2085, ha accolto il ricorso.

In particolare, il primo giudice, dopo avere riportato integralmente il contenuto dei giudizi individuali e collegiali ha ritenuto fondato il motivo con cui la ricorrente ha fatto valere il difetto di motivazione e di istruttoria. Il Tribunale amministrativo ha affermato che «la Commissione giudicatrice ha, da un lato, consapevolmente rifiutato di effettuare la valutazione analitica comparativa di ciascun titolo della ricorrente Quaglia e della controinteressata Bonerba 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 dell'11 ottobre 2010)». Inoltre, sottolinea sempre il Tribunale, «la Commissione ha omesso di valutare esplicitamente ciascuna pubblicazione scientifica della dr.ssa Quaglia e della dr.ssa Bonerba, per i distinti profili di “originalità”, “innovatività”, “importanza”, “congruenza con il settore scientifico-disciplinare”, “rilevanza editoriale” e “diffusione nella comunità scientifica”, codificati in termini chiari dall'art. 3 del d.m. 28 luglio 2009». Il Tribunale ha espressamente dichiarato assorbite le rimanenti censure non esaminate.

3.– La resistente nel giudizio di primo grado ha proposto appello, prospettando i motivi indicati nella parte in diritto.

4.– Si è costituita in giudizio la ricorrente di primo grado, chiedendo il rigetto dell'appello e riproponendo nella memoria di costituzione i motivi dichiarati assorbiti dal Tribunale amministrativo.

4.1.– Si è costituita in giudizio l'Università degli studi di Bari, chiedendo l'accoglimento dell'appello.

5.– La Sezione, con ordinanza 25 marzo 2013, n. 1073, ha sospeso l'efficacia della sentenza impugnata «al fine di non alterare la continuità dell'attività didattica svolta dall'odierna appellante sin dall'ottobre 2011».

6.– La causa è stata decisa all'esito della udienza pubblica del 19 maggio 2015.

## DIRITTO

1.– La questione posta all'esame del Collegio attiene alla legittimità degli atti della procedura di valutazione comparativa, indetta con decreto rettorale 19 dicembre 2009, n. 12029, per la copertura di un posto di ricercatore universitario per il settore scientifico disciplinare VET/04 - Ispezione degli Alimenti di Origine Animale presso la Facoltà di Medicina Veterinaria.

2.– In via preliminare, ai fini della delimitazione del *thema decidendum*, occorre esaminare il rilievo difensivo, svolto dall'appellante, nella memoria del 18 aprile 2015 (pag. 3) secondo cui l'unica questione oggetto dell'impugnazione sarebbe quella relativa al difetto di motivazione e di istruttoria «perché la dott.ssa Quaglia non ha svolto ricorso incidentale, neanche condizionato, e quindi ha fatto acquiescenza agli altri motivi dedotti in primo grado».

Il rilievo non è fondato.

L'art. 101, secondo comma, cod. proc. amm., dispone che «si intendono rinunciate le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, che non siano state espressamente riproposte nell'atto di appello o, per le parti diverse dall'appellante, con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio».

Nel caso di specie, la parte resistente ha ritualmente riproposto le censure dichiarate assorbite dal primo giudice nella memoria tempestivamente depositata.

La piana lettura della norma e dei fatti processuali rende, pertanto, palesemente priva di fondamento l'eccezione dell'appellante.

3.– Con un unico articolato motivo l'appellante deduce l'erroneità della sentenza, rilevando come «i singoli componenti della commissione hanno

espresso valutazioni precise, analitiche e complete della produzione scientifica prodotta da ciascun candidato». In particolare, dai giudizi espressi emergerebbe «l'assoluta preferenza della produzione scientifica della dott.ssa Bonerba». Si aggiunge che nelle procedure concorsuali sarebbe «sufficiente una conclusiva valutazione complessiva ed unitaria delle pubblicazioni, senza che ciò implichi una analitica disamina di tutte quelle presentate».

Il motivo non è fondato.

L'art. 1, comma 7, del decreto-legge 10 novembre 2008 n. 180, convertito nella legge 9 gennaio 2009 n. 1, nella versione vigente *ratione temporis*, dispone che «nelle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento dei ricercatori bandite successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, la valutazione comparativa è effettuata sulla base dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati, ivi compresa la tesi di dottorato, utilizzando parametri, riconosciuti anche in ambito internazionale, individuati con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avente natura non regolamentare», da adottare sentito il Consiglio universitario nazionale.

Il decreto ministeriale 28 luglio 2009, n. 89, ha specificato, in attuazione di tale norma, i parametri da utilizzare ai fini della valutazione dei titoli e delle pubblicazioni e ha puntualizzato, all'art. 2, che le commissioni di concorso effettuano analiticamente la valutazione comparativa dei titoli e, all'art. 3, che oggetto di valutazione è ciascuna pubblicazione scientifica.

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare, interpretando la suddetta normativa, che «nella valutazione specifica delle pubblicazioni non occorre la valutazione di ogni singola pubblicazione, ma solo di quelle costituenti espressione di una significatività scientifica rilevante ai fini del giudizio di idoneità all'attività di ricerca e meritevoli di essere sottoposte ad una valutazione comparativa alla stregua dei criteri dettati dall'art. 3 del citato decreto ministeriale». Si è aggiunto che «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» (Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2015, n. 317).

Nella fattispecie in esame con specifico riferimento al giudizio collegiale espresso in relazione all'attività scientifica, negli Allegati 2 e 8 al verbale del 1° dicembre 2010 è scritto: *i)* che la dr.ssa Bornera «presenta una ottima produzione scientifica condotta con notevole rigore scientifico dove è possibile riscontrare originalità e aspetti innovativi per un moderno approccio all'ispezione e al controllo degli alimenti»; *ii)* che l'attività scientifica e i titoli presentati dalla dr.ssa Quaglia «dimostrano un impegno costante, con interesse specifico nel settore della microbiologia e dell'ispezione degli alimenti; in questo settore sono stati affrontati argomenti riguardanti la diagnostica batteriologica; le ricerche sono state oggetto di pubblicazione su riviste scientifiche nazionali ed internazionali, di rilevanza scientifica a livello editoriale, sebbene alcune appaiono replicate nei contenuti nelle tecniche utilizzate per la prima indagine».

Nel giudizio complessivo finale riportato nell'Allegato 1 al verbale del 14 giugno 2011, n. 4, è scritto quanto segue: *i)* in relazione alla posizione della dr.ssa Bornera la commissione «esprime un giudizio collegiale ottimo nei confronti delle tematiche relative alla valutazione comparativa in epigrafe»; *ii)* in relazione alla posizione della dr.ssa Quaglia la commissione «esprime un giudizio collegiale buono nei confronti delle tematiche relative alla valutazione comparativa in epigrafe».

Da quanto riportato emerge l'omessa valutazione, da parte della commissione, delle pubblicazioni più rilevanti con conseguente insufficienza della motivazione, che si è mantenuta su un livello di eccessiva genericità, inidonea in quanto tale ad integrare il requisito legale richiesto dalla normativa riportata, così come interpretata da questo Consiglio.

Tale deficienza della motivazione si apprezza, in particolare, nella fattispecie in esame anche alla luce di un altro motivo, di seguito riportato, non esaminato dal primo giudice.

4.- La parte resistente ha riproposto in questa sede la censura con cui ha dedotto la violazione del bando di concorso e dell'art. 3 d.m. 28 luglio 2009, in quanto la commissione non avrebbe proceduto alla determinazione analitica dell'apporto individuale del candidato nel caso di partecipazione del medesimo a lavori in collaborazione. In particolare, si rileva come delle diciassette pubblicazioni valutate in favore della dr.ssa Bonera quattordici sarebbero state redatte in collaborazione con la prof.ssa Tantillo, membro della commissione. Ed in relazione ad esse, la commissione avrebbe basato il proprio giudizio sull'apporto individuale della candidata non già sull'esame obiettivo ed analitico dei lavori ma in virtù di una dichiarazione unilaterale del suddetto componente della commissione.

Il motivo è fondato.

L'art. 3 del decreto ministeriale 28 luglio 2009 dispone che le commissioni giudicatrici effettuano la valutazione comparativa delle pubblicazioni mediante, tra l'altro, «la determinazione analitica, anche sulla base di criteri riconosciuti nella comunità scientifica di riferimento, dell'apporto individuale del candidato nel caso di partecipazione del medesimo a lavori in collaborazione».

Nel caso di specie, la prof. ssa Tuccillo, come risulta dall'Allegato 2 al verbale del 1° dicembre 2010, n. 2, ha dichiarato che «l'apporto della candidata è stato rilevante per l'ottenimento dei risultati delle ricerche e

che la collaborazione si enuclea dall'apporto individuale tra l'argomento della pubblicazione e l'attività di ricerca svolta dalla candidata, oltre che dalla sua formazione».

Da quanto esposto emerge come la commissione non abbia proceduto alla valutazione richiesta dalla norma ma abbia "rimesso" l'accertamento dell'apporto individuale non soltanto ad uno solo dei suoi componenti ma soprattutto ad un componente che è stato il coautore di gran parte dei lavori da valutare. Né può ritenersi sufficiente la dicitura, inserita subito dopo la dichiarazione del commissario, sopra riportata, secondo cui «la commissione, dopo attenta analisi comparata degli stessi, rileva che i contributi scientifici della candidata sono enucleabili e distinguibili», trattandosi di una generica formula di stile inadeguata ad integrare gli estremi della valutazione richiesta dalla normativa sopra riportata.

In definitiva, il comportamento della commissione ha violato le norme specifiche relative alle modalità di valutazione dell'apporto individuale nonché più in generale il principio di imparzialità che deve costantemente guidare l'operato delle commissioni di concorso (si veda Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2014, n. 3850, che, in relazione ad una questione analoga caratterizzata dalla sussistenza di molti lavori scientifici redatti da un commissario con il candidato, è giunta a ritenere sussistente l'obbligo di astensione).

5.- L'infondatezza del motivo di appello, unitamente alla fondatezza del motivo connesso riproposto dalla parte appellata, rende non necessario l'esame degli altri motivi riproposti in questo giudizio.

6.- L'appellante è condannata al pagamento in favore della parte resistente, Quaglia Nicoletta Cristina, delle spese del presente grado di giudizio che si determinano in euro 5.000,00 (cinquemila), oltre gli accessori previsti dalla legge.

Le spese processuali in relazione alla posizione dell'Università costituita, in ragione delle posizioni assunte nel processo, sono integralmente

compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe;
- b) condanna l'appellante al pagamento in favore della parte privata resistente delle spese del presente grado di giudizio che si determinano in euro 5.000,00 (cinquemila), oltre gli accessori previsti dalla legge;
- c) dichiara compensate le spese processuali in relazione ai rapporti tra le altre parti del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Carlo Mosca, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Marco Buricelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/07/2015

IL SEGRETARIO

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