

**TAR LAZIO-ROMA**

**RICORSO**

Per il prof. **GIUSEPPE CERAUDO (CF. CRDGPP63R13H501D)**, nato a Roma il 13/10/1963, residente a Roma in Via Scipione Rivera 4 (CAP 00176), in qualità coordinatore scientifico del progetto di ricerca "*Rediscovering Ancient Cities. Integrated and not destructive prospection methods for diachronic interpretation of complex townscapes (prot. 2017Z5XZ9Y)*", rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti **GIOIA MARIA SCIPIO** (CF. SCPGMR73C66H501U, pec: [gioiamariascipio@pec.ordineavvocativiterbo.it](mailto:gioiamariascipio@pec.ordineavvocativiterbo.it)), **ANDREA NECCI** (CF. NCCNDR70P08H501T, pec: andreanecci@ordineavvocatiroma.org) e **FRANCESCO MINISCI** (CF. MNSFNC68E28H501N, pec: francescominisci@ordineavvocatiroma.org), con essi domiciliato presso lo studio dei predetti avvocati in Roma, via del Plebiscito n.107 (fax 06.69758739), come da mandato allegato ai sensi degli artt. 24 cpa e 83 cpc.

Contro

**MIUR-Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato con domicilio eletto in Roma via dei Portoghesi n.12.

E nei confronti di

**Dott. Davide Nadali**, ricercatore presso La Sapienza Università di Roma, Facoltà di lettere e filosofia, Dipartimento di Scienze dell'Antichità, Piazzale Aldo Moro 5, 00185 Roma; Studio presso Ex Vetriere Sciarra, Piano I, Stanza 121, Via de Volsci 122, 00185 Roma

**Prof. Lorenzo Nigro**, professore associato presso Sapienza Università di Roma, Facoltà di lettere e filosofia, Istituto Italiano di Studi Orientali – ISO, con studio presso Scalo S. Lorenzo RM 21, Circonvallazione Tiburtina 4, 00185; residente in Viale dell'Università 27 - 00185 Roma (RM).

**Per l'annullamento, previa sospensione cautelare degli effetti,**

- del **D.D. n.180 del 06.02.2019 del MIUR**, recante l'approvazione della graduatoria dei Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale PRIN 2017 settore ERC SH6 per

l'ammissione al relativo finanziamento, limitatamente alla linea d'intervento a) Linea d'Intervento Principale (**all.1**);

- dei **verbali del Comitato di Selezione PRIN 2017 settore ERC SH6 (verbale di insediamento del 30.05.18, verbale n.2 del 27.06.18, verbale n.3 del 05.07.18, verbale finale di prima fase del 25.07.2018 – all.2)**, conosciuti solo all'esito della pubblicazione della graduatoria finale dei progetti ammessi a finanziamento a seguito di richiesta di accesso agli atti.

### **IN FATTO**

Il prof. Giuseppe Ceraudo ha partecipato, quale coordinatore scientifico, ad una procedura per finanziamento di progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) bandita con D.D. 3728 del 27.12.2017 (**all.3**), nell'ambito delle Scienze sociali e umanistiche (SH), per l'area SH6 *"The Study of the Human Past: Archaeology and history"*, presentando il progetto *"Rediscovering Ancient Cities. Integrated and not destructive prospection methods for diachronic interpretation of complex townscapes"* (prot. 2017Z5XZ9Y).

Il progetto veniva esaminato nell'ambito della cd. Linea d'intervento a) principale.

La procedura di selezione, prevista dal bando, si è svolta in due tempi: una prima fase di pre-selezione di competenza dei Comitati di Selezione (CdS) e una seconda fase di valutazione scientifica del progetto affidata a revisori esterni ai CdS, ma da questi coordinati (secondo quanto indicato **nell'allegato 3 al bando** *"Procedure e criteri di valutazione"*).

L'accessibilità agli atti della procedura di valutazione è stata resa possibile solo all'esito della pubblicazione della graduatoria finale approvata con il D.D. 180 del 06.02.19.

Con successive richieste di accesso agli atti (**all.4**) l'odierno ricorrente ha ottenuto i verbali del CdS (già all.2), le schede di valutazione della pre-selezione (**all.5**) ed è in attesa di accedere ai curricula degli altri *Principal Investigators* (PI) per verificare la valutazione comparativa effettuata dal CdS in merito alla qualificazione scientifica dei PI,

sulla base di indicatori bibliometrici, della qualità delle pubblicazioni, dei riconoscimenti nazionali e internazionali, dei precedenti finanziamenti.

Il progetto del ricorrente (**all.6**), all'esito della fase di pre-selezione otteneva un punteggio di 10, su un massimo di 22 punti, collocandosi quindi nella 5<sup>a</sup> fascia, la più bassa.

Poiché il bando prevedeva un punteggio minimo di 15 per poter superare la fase di pre-selezione, il progetto del ricorrente è stato escluso dalla procedura, senza essere ammesso alla fase di valutazione scientifica.

Avverso tale valutazione, appresa solo all'esito della pubblicazione della graduatoria finale di cui al D.D.180/2019, è proposto il presente ricorso per i seguenti

#### **MOTIVI DI DIRITTO**

**1) Violazione di legge in relazione all'art.20 legge 240/2010; violazione di legge ed eccesso di potere in relazione agli artt. 3 e 12 legge 241/90 per omessa applicazione dei criteri di valutazione e difetto di motivazione sulle valutazioni rese; eccesso di potere per illogicità della valutazione, arbitrarietà e irragionevolezza.**

La prima censura che è sottoposta all'esame del Collegio riguarda la mancata applicazione dei criteri di valutazione da parte del CdS relativamente allo svolgimento della **fase di pre-selezione** (l'unica che interessa ai fini del ricorso).

Il bando, all'art.5, prevede solo la divisione della valutazione dei progetti in due fasi: una fase di pre-selezione di competenza dei CdS e una seconda fase di valutazione scientifica affidata a revisori esterni, rimandando poi all'allegato 3 per l'individuazione delle procedure e dei criteri di valutazione.

L'allegato n.3 per quanto attiene alla prima fase di pre-selezione espressamente recita: *"In questa fase ogni CdS esamina i progetti...esprimendo un sintetico parere e un punteggio (fino a un massimo di 22 punti) sul criterio generale della qualificazione scientifica del PI".*

Per esprimere questa valutazione il CdS deve tener conto anche dei seguenti parametri:

- a) indicatori bibliometrici, qualità delle pubblicazioni scientifiche;
- b) riconoscimenti nazionali e internazionali valutati in relazione alla loro numerosità e importanza;
- c) precedenti finanziamenti di ricerca ottenuti.

La valutazione va espressa, quindi, attribuendo un punteggio ad ogni singolo criterio secondo le regole della valutazione comparativa.

Il CdS, nel verbale di insediamento del 30.05.2018 (già all.2), discrezionalmente ha deciso di procedere con l'attribuzione di soli due giudizi, uno relativo alla produzione scientifica del PI, il secondo relativo a riconoscimenti e finanziamenti trattati congiuntamente; per ciascuna delle due valutazioni si è stabilito, quindi, di attribuire tre distinti livelli di giudizio A, B, C, che avrebbero dovuto tradurre una valutazione di grado comparativo tra i PI.

Ulteriori criteri di valutazione sono stati individuati dal CdS nell'età accademica e nell'eventuale diversità nelle pratiche disciplinari o citazionali dei settori interessati.

Di tutte queste valutazioni comparative che il CdS avrebbe dovuto compiere e dei percorsi argomentativi che hanno portato all'attribuzione dei livelli di giudizio A,B,C **non vi è traccia nei verbali del CdS, né tanto meno nelle schede valutative dei singoli PI**, che recano soltanto il punteggio finale e una sorta di scarno e precompilato giudizio, standard per tutti, in relazione alla fascia di punteggio attribuita.

Seppure la giurisprudenza ritenga che siano ammissibili e legittime schede finali di valutazione redatte in maniera sintetica, ciò non implica che la Commissione, durante le fasi di valutazione, sia esonerata dal dare conto nei verbali interni della concreta attività di giudizio effettuata su ciascun candidato, al fine di poter seguire l'iter logico-giuridico che giustifichi l'attribuzione del punteggio.

In altri termini, dagli atti messi a disposizione dall'Amministrazione **non emerge**: né quali pubblicazioni siano state valutate, né quante, né la rilevanza scientifica delle stesse, né quali indici bibliometrici siano stati esaminati, né quanti riconoscimenti e/o finanziamenti siano stati ottenuti dai PI e, verosimilmente, quali e quanti siano stati

ritenuti degni di un punteggio piuttosto che di un altro, né la valutazione positiva dell'età accademica, né infine l'eventuale diversità nelle pratiche disciplinari.

A riprova di quanto affermato e a riprova della lacunosità delle operazioni di valutazione effettuate dal CdS si deve attenzionare la seconda richiesta di accesso agli atti, con la quale il ricorrente ha espressamente chiesto di poter visionare le singole valutazioni comparative dei membri del CdS, proprio per poter apprendere in base a quali criteri i punteggi fossero stati attribuiti; la risposta del Dirigente ing. Massulli afferma laconicamente che *"oltre a quanto già messo a sua disposizione dal CINECA (verbali e schede prodotte dal Comitato di Selezione), **non esiste nessun altro documento relativo alla fase di preselezione**"* (già all.4).

La procedura di valutazione della pre-selezione appare quindi viziata, laddove il CdS, nel predisporre le valutazioni, si è limitato a dare atto dell'esistenza dei parametri previsti nel bando, senza individuare alcun metro valutativo concreto degli stessi, o meglio senza fornire alcun criterio applicativo dei parametri di valutazione; per esempio, in relazione alla produzione scientifica dei PI non vi è contezza di alcuna graduazione delle pubblicazioni dei vari soggetti valutati.

Aniché manifestare in modo puntuale e oggettivo i canoni di valutazione presupposti della scelta effettuata, esplicitando in concreto la singolare valenza di ogni parametro previsto in astratto, il CdS ha riprodotto in maniera apodittica la formulazione generica assunta dal bando, senza consentire agli interessati di percepire il percorso logico seguito e le ragioni sottese alla scelta compiuta e al convincimento raggiunto. Tale circostanza è indicativa di un vizio di eccesso di potere e violazione di legge sia sotto il profilo della carenza di motivazione, sia conseguentemente sotto il profilo della illogicità e irragionevolezza della valutazione effettuata (limiti questi entro i quali vi può essere un sindacato esterno sull'attività tecnico-discrezionale della commissione di valutazione).

La ormai consolidata giurisprudenza (**da ultimo TAR Lazio, sez. III, 3653/2019**) è granitica nel ritenere che *"il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della p.a. può svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì alla verifica diretta dell'attendibilità delle*

*operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo".* La scrivente Difesa ritiene che, nel caso di specie, sia impossibile verificare la correttezza tecnica delle operazioni di valutazione effettuate dal CdS non essendovi evidenze documentali da cui poter desumere la concreta applicazione dei criteri di valutazione ad ogni candidato.

Addirittura non vi è riscontro dei giudizi resi dai singoli componenti del CdS che sono poi confluiti nella valutazione finale, pur essendo dichiarato nel verbale n.2 del CdS che *"Il C.d.S. prosegue nell'attività di valutazione della qualificazione scientifica del PI, esaminando collegialmente le **schede prodotte dai singoli componenti** nel periodo intercorso tra la precedente riunione e quella attuale. Tali schede che costituiscono un primo provvisorio giudizio collegiale (passibile di revisione al termine dei lavori, al fine di garantire una completa valutazione comparativa) sono presenti nel sito CINECA come documento informatico provvisorio".*

Salvo produzione documentale successiva, non resa accessibile al ricorrente dalla Amministrazione resistente nonostante la richiesta di accesso agli atti, quanto dichiarato a verbale dal CdS non trova riscontro documentale e non vi è possibilità alcuna di verificare la legittimità della procedura di valutazione espletata in questa prima fase.

Trattandosi poi di valutazione da effettuarsi col metodo comparativo, la stessa giurisprudenza formatasi in materia ci insegna che, pur non ritenendosi necessario procedere ad un esame analitico delle singole pubblicazioni, occorre muovere dalla formulazione di giudizi assoluti (individuali e collegiali) per ciascun candidato, purchè motivati, che consentano poi alla Commissione di raffrontare le valutazioni globali ed esprimere un giudizio conclusivo di prevalenza di uno o più candidati rispetto agli altri (cfr. Tar Lazio, sez. III, 3653/2019).

Nei lavori del CdS non vi è prova della procedura di valutazione così effettuata. Ma ove anche così non fosse (la scrivente Difesa non può escludere l'esistenza di atti diversi da quelli comunicati ufficialmente e sui quali si fa riserva di motivi aggiunti fin da ora), in tema di procedure comparative il carattere analitico della valutazione da compiere da parte della Commissione impone alla stessa di tenere in debita considerazione tutti i dati

curriculari indicati dai candidati (titoli e pubblicazioni) e, al contempo, di enucleare, **secondo percorsi logici, chiari, coerenti e di congruo apprezzamento scientifico**, i dati rilevanti al fine della compiuta valutazione dei candidati e della correlativa valutazione comparativa, da distinguere da quelli non significativi, **sulla base di un'altrettanto congrua ed adeguata motivazione**, così da poter esprimere il giudizio comparativo sui dati in maniera motivata (cfr. **recentissima Cons. Stato Sez. VI, 04/03/2019, n. 1496**).

Non potendosi evincere alcuna forma motivazionale dei punteggi resi dal CdS, secondo i criteri di giudizio predeterminati e in base alle direttive precisamente enucleate dalla giurisprudenza, nel caso di specie, il giudizio finale con cui al ricorrente è stato assegnato il punteggio di 10 nella fase di pre-selezione risulta illegittimo per illogicità, irrazionalità, carenza di motivazione e violazione di legge nei limiti indicati.

\*\*\*\*\*

**2) Violazione delle regole sulle incompatibilità dei componenti del CdS. Eccesso di potere per disparità di trattamento, irrazionalità, illogicità, mancata applicazione dei criteri di valutazione, sotto altro profilo.**

Nel verbale di insediamento del CdS si opera un espresso riferimento ai principi di incompatibilità tra componenti del CdS e progetti di ricerca oggetto di valutazione.

Vengono quindi enucleati, direttamente dal CdS, dei criteri di massima dai quali desumere le incompatibilità, tali da precludere la valutazione del progetto e del suo coordinatore scientifico da parte del componente che risultasse incompatibile.

Nella specie si fa riferimento alla provenienza dalla stessa Università sia del progetto e/o del PI sia del componente del CdS (il riferimento è alla identità di sede presso cui i due soggetti prestano servizio o abbiano prestato servizio nei 5 anni precedenti); alla parentela fino al 4° grado e all'affinità fino al 2° grado; a collaborazioni scientifiche nei 5 anni precedenti.

Questo limite temporale dei 5 anni è individuato in maniera del tutto discrezionale dal CdS, senza alcun riferimento a disposizioni speciali o nazionali.

La scrivente Difesa non è ancora in possesso della documentazione prodotta dagli altri partecipanti al bando nella categoria interessata dal ricorrente, quindi non ha a disposizione i *curricula* esaminati dei PI che sono stati oggetto di pre-selezione; l'esame degli stessi in esito alla richiesta di accesso agli atti sarà quindi oggetto di eventuali motivi aggiunti.

Tuttavia, fatta questa doverosa premessa in ordine alla mancanza della documentazione ufficiale seppure richiesta, esaminando i *curricula* presenti in rete di alcuni PI partecipanti al PRIN 2017 (**all. 7**) è comunque possibile ravvisare, fin da ora, un potenziale profilo di incompatibilità del Coordinatore del CdS, prof. Paolo Matthiae, con alcuni progetti facenti capo, per esempio, ai PI prof. Nigro Lorenzo, dott. Nadali Davide, prof. Peyronel Luca.

Il Coordinatore del CdS, Paolo Matthiae, archeologo, è Professore Emerito dell'Università di Roma La Sapienza, dopo esser stato Preside della Facoltà di Scienze Umanistiche e Pro-Rettore per i problemi culturali. Egli, proprio nella veste di Professore Emerito, è ancora fortemente radicato e attivo all'interno dell'organizzazione dell'Università La Sapienza di Roma.

E' prassi diffusa, infatti, negli Atenei italiani che ai Professori Emeriti sia concessa la facoltà di proseguire la frequentazione delle strutture dalle quali provengono; di continuare l'attività di ricerca, di essere titolari di programmi di ricerca; di svolgere attività didattica integrativa presso corsi di studio, master, dottorati di ricerca a titolo gratuito ovvero a titolo retribuito sotto forma di Professori a contratto qualora si tratti dello svolgimento di corsi interi di insegnamento.

In ragione di ciò, poiché il Prof. Matthiae risulta ufficialmente tra i Professori Emeriti dell'Università La Sapienza di Roma (**all.8**), si ritiene che sussistano evidenti ragioni di incompatibilità tra la sua valutazione e i progetti presentati da PI provenienti dalla medesima Università.

L'esame poi del percorso professionale dei professori indicati mette in evidenza stretti rapporti di collaborazione scientifica tra i predetti Professori e il Coordinatore del CdS prof. Matthiae.



Sul punto è nota a questa Difesa la giurisprudenza relativa ai profili di incompatibilità nelle Commissioni giudicatrici nei concorsi universitari, ai quali può analogicamente estendersi la presente fattispecie, trattandosi, quanto meno nella fase di pre-selezione, di una valutazione soggettiva sulla professionalità scientifica dei singoli PI; è quindi ritenuta ammissibile una commissione esaminatrice composta da membri che abbiano avuto un rapporto di collaborazione scientifica con uno dei candidati.

Tuttavia tale ammissibilità viene meno in ragione dell'intensità della collaborazione, qualora la comunanza collaborativa, come sembrerebbe ravvisarsi nel caso di specie, sia tale da mettere quanto meno in ragionevole dubbio la possibilità di valutazione indipendente del candidato.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto *“incompatibile con il ruolo di commissario d'esame il docente, chiamato ad esprimere una valutazione comparativa di candidati, uno dei quali sia dello stesso stabile e assiduo collaboratore, anche soltanto nell'attività accademica e/o pubblicistica. L'apprezzamento da esprimere in tale contesto, circa le attitudini dei concorrenti, potrebbe infatti essere determinato da fattori di stima e conoscenza a livello personale, o dalle possibili ricadute delle scelte da operare sul rapporto di collaborazione instaurato. Il giudizio di valore, da esprimere sui lavori scientifici dei concorrenti, difficilmente potrebbe restare pienamente imparziale, quando una parte rilevante della produzione pubblicistica di un candidato fosse riconducibile anche al soggetto, chiamato a formulare tale giudizio”* (cfr. **Consiglio di Stato, sez. VI, 30/06/2017, n.3206**).

E' pur vero che la giurisprudenza esclude l'incompatibilità nei soli casi di collaborazione che possa essere ricondotta alle ordinarie relazioni accademiche o resa inevitabile dal settore particolarmente specialistico di ricerca, in modo tale da rendere non presumibile una qualsiasi preferenza personale del commissario d'esame per un singolo candidato; tuttavia, in considerazione del fatto che, nella valutazione complessiva finale di cui al D.D impugnato, di 6 archeologi ammessi a finanziamento 4 siano orientalisti (settore scientifico disciplinare L-OR) e tre abbiano avuto una formazione professionale particolarmente affine con il Coordinatore del CdS, fa propendere per una

valutazione quanto meno di non opportunità della composizione del Collegio di valutazione.

Peraltro, sempre nell'ottica della carenza di motivazione e della conseguente illogicità e irrazionalità della valutazione impugnata di cui al motivo di diritto che precede, in mancanza di una trasparente applicazione dei criteri di valutazione da parte del CdS la prevalenza accordata ai progetti di archeologia orientale rispetto ad altre specializzazioni del tutto pretermesse non consente di ritenere tali giudizi correttamente fondati su una documentata superiorità dei predetti progetti rispetto agli altri.

Anche da questo punto di vista, pertanto, la prevalenza di una determinata area di specializzazione quale ambito di finanziamento, in mancanza di evidenze valutative documentali e di percorsi logico-argomentativi espliciti da parte del CdS, è sintomatica di un vizio di eccesso di potere della valutazione in quanto illogica, irrazionale, carente di motivazione e non ancorata ai criteri di valutazione indicati.

\*\*\*\*\*

### **Istanza cautelare di sospensione degli effetti**

Il bando PRIN 2017 prevede all'art.6 che i progetti finanziati possano essere avviati dopo 90 giorni dal decreto di ammissione al finanziamento; per quanto attiene alla linea di finanziamento cui ha partecipato il ricorrente il termine è prossimo alla decorrenza.

Ciò determina la necessità e l'urgenza di sospendere cautelamente gli atti della procedura di finanziamento e procedere con una certa celerità al riesame del progetto presentato dal ricorrente, subordinatamente al fatto che il Collegio ritenga ovviamente sussistente il *fumus boni iuris* sotteso ai motivi di diritto espliciti in ricorso.

Quanto al *periculum*, seppure la questione verta su aspetti prettamente patrimoniali legati alla finanziabilità del progetto di ricerca, tuttavia sono coinvolti interessi anche di natura professionale del ricorrente e, in via indiretta, dei componenti del team che ha presentato il progetto stesso; l'intera squadra di ricerca infatti si è vista privare della possibilità di accedere alla fase di valutazione scientifica del progetto con evidente detrimento professionale, sia dal punto di vista accademico puro, sia dal punto

di vista della possibilità di attuare il progetto presentato, qualora finanziato, con le ricadute logiche e immediate sia patrimoniali sia lavorative.

In una fase in cui i progetti finanziati ancora non hanno trovato attuazione, si insiste pertanto nell'accoglimento dell'istanza cautelare della sospensione della procedura e di tutti gli atti impugnati al fine di una riapertura della fase di pre-selezione e di un riesame dei progetti sulla base di una concreta ed espressa applicazione dei criteri di valutazione individuati di cui venga data esplicita contezza dal CdS in diversa composizione.

\*\*\*\*\*

### **Istanza istruttoria**

Qualora l'Amministrazione resistente non ottemperi alle richieste di accesso agli atti presentate dal ricorrente in tempo utile per la discussione della camera di consiglio, si chiede che il Collegio adito voglia ordinare al MIUR, ai sensi e per gli effetti degli art.63 cpa e 210 cpc, l'esibizione in giudizio di tutti gli atti afferenti alla valutazione effettuata dal CdS competente per il settore ERC SH6, comprensivi di tutti i progetti e i curricula dei PI valutati.

\*\*\*\*

Premesso quanto sopra il ricorrente, rappresentato e difeso come in epigrafe

### **CONCLUDE**

affinchè il Tar del Lazio adito, disattesa ogni contraria istanza, voglia accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, previa **declaratoria di sospensione cautelare degli effetti** dei provvedimenti impugnati, voglia annullare gli stessi e ordinare, quindi, il riesame dei progetti presentati fin dalla fase di pre-selezione.

Con vittoria di spese e compensi di giudizio.

***Ai sensi di legge si dichiara che il presente ricorso ha valore indeterminabile ed è soggetto al pagamento del C.U. in misura ordinaria.***

Si depositano gli allegati indicati in narrativa:

1. D.D. 180 del 06.02.2019 graduatorie finali progetti finanziati
2. N.4 verbali CdS settore ERC SH6 (fase di preselezione)

3. Bando PRIN 2017 e allegati
4. Richieste di accesso agli atti con relative risposte dell'amministrazione
5. Schede finali di valutazione fase di pre-selezione
6. Progetto prof. Ceraudo *"Rediscovering Ancient Cities. Integrated and not destructive prospection methods for diachronic interpretation of complex townscapes (prot. 2017Z5XZ9Y)"*.
7. Curricula Vitae estratti dalla rete proff. Lorenzo Nigro, Davide Nadali, Luca Peyronel.
8. Schermata sito Università La sapienza di Roma, Prof. Emerito Matthiae.

Roma, 05.04.2019

Avv. Gioia Maria Scipio

Avv. Andrea Necci

Avv. Francesco Minisci