



## **Studio Legale Sammarro&co.**

Avv. Dario Sammarro

Avv. Valeria Bilotto

Dott.ssa Fabiana Bruno

*Prof. Avv. Renato Rolli Consulting*

*Viale Trieste 38 – Cosenza (Cs) 87100*

Email: [avvocatosammarro@gmail.com](mailto:avvocatosammarro@gmail.com)

Pec: [dariosammarro@pec.it](mailto:dariosammarro@pec.it) – [valeriabilotto@pec.it](mailto:valeriabilotto@pec.it)

tel. e fax. 0984/452427 – Cell: 3425225333 – 3407464755

### **ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO – SEDE DI ROMA**

#### **RICORSO ORDINARIO PER ANNULLAMENTO EX ART. 29 C.P.A. CON RICHIESTA DI MISURE CAUTELARI**

**Nell'interesse della Università della Calabria**, (CF:80003950781) con sede legale in Arcavacata di Rende (CS), in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore Prof. Nicola Leone (C.F. LNENCL63B28D289B), rappresentato e difeso dall'Avv. Dario Sammarro (C.F. SMMDRA92A19D086W) del Foro di Cosenza, giusta procura in calce al presente atto, con domicilio eletto presso il di lui studio sito in Cosenza al Viale Trieste n. 38, ed elezione di domicilio digitale presso la seguente pec: [dariosammarro@pec.it](mailto:dariosammarro@pec.it); con espressa richiesta di ricevere tutte le comunicazioni inerenti il presente procedimento al suindicato indirizzo pec. Con indicazione di numero di telefono e fax: 0984.452427,

*-ricorrente;*

**Contro: il Ministero dell'Università e della Ricerca** (C.F. 96446770586), con domicilio in Roma alla Via Michele Carcani n. 61, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) con domicilio in Roma alla Via dei Portoghesi 12,

*-amministrazione resistente;*

**Contro: Segretariato Generale del Ministero dell'Università e della Ricerca**, in persona del l.r.p.t., con domicilio in Roma al Largo Antonio Ruberti n.1,

*-altro resistente;*

**Contro: Commissione Valutatrice** delle domande di finanziamento presentate dalle Università Statali per la selezione dei 180 Dipartimenti di eccellenza per il quinquennio 2023-2027, nominata con Decreto Ministeriale 230 del 14 Febbraio 2022.

-*altra resistente*;

**Nonché nei confronti di: Università degli Studi di Roma 'Tor Vergata'**, in persona del l.r.p.t.

-*controinteressato*;

***Per l'annullamento,***

***previa sospensione degli effetti e di adozione di ogni più opportuna misura***

***cautelare collegiale, anche propulsiva (c.d. remand),***

***nella prossima Camera di Consiglio, cui si chiede sin d'ora di partecipare:***

- della Graduatoria dei 180 Dipartimenti ammessi a finanziamento per il quinquennio 2023-2027 pubblicata sul sito dell'ANVUR (<https://www.anvur.it/attivita/dipartimenti/>) in data 28 dicembre 2022 (*all. 1*) nella parte in cui non compare la ricorrente tra gli ammessi al beneficio per l'Area CUN 01;
- dell'Elenco dei progetti dei Dipartimenti partecipanti ai "Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027 – FASE 1" (*all. 2*) nella parte in cui la ricorrente non viene ammessa al finanziamento pubblicato in data 28 dicembre 2022 e reso disponibile in pari data nell'area personale al DIMEG per la partecipazione alla procedura ([https://sso.miur-legacy.cineca.it/auth/realms/DipartimentiDiEccellenza/protocol/openid-connect/auth?client\\_id=webapp&redirect\\_uri=https%3A%2F%2Fdipartimentieccellenza.cineca.it%2Foauth%2Fcallback&response\\_type=code&scope=openid+email+profile&state=a1bb1bb8-6046-425f-8cdf-fbe2e7b782d0#/HomeMenu](https://sso.miur-legacy.cineca.it/auth/realms/DipartimentiDiEccellenza/protocol/openid-connect/auth?client_id=webapp&redirect_uri=https%3A%2F%2Fdipartimentieccellenza.cineca.it%2Foauth%2Fcallback&response_type=code&scope=openid+email+profile&state=a1bb1bb8-6046-425f-8cdf-fbe2e7b782d0#/HomeMenu))

nonché dei seguenti atti:

- Verbale della Commissione del 25 e 31 ottobre; 14 e 30 novembre; 16 dicembre 2022
- Verbale del 10 ottobre 2022
- Verbale del 28 marzo 2022 e relativi allegati
- Nota 6517 del 13 maggio 2022

- D.M. 230 del 14 febbraio 2022 di nomina della Commissione
- Di tutti gli altri atti, presupposti e consequenziali, al provvedimento gravato in via principale, ancorché non noti nella parte quivi d'interesse

***nonché, per l'accertamento***

del diritto della ricorrente alla rivalutazione del proprio progetto, anche con nuova commissione;

***in subordine, per l'accertamento***

del diritto della ricorrente alla riedizione dell'intera procedura, anche con nuova commissione;

***per la condanna***

della resistente ad adeguarsi alle statuizioni di Codesto Eccellentissimo Tribunale.

Con richieste istruttorie.

Con vittoria di spese e competenze difensive.

**PREMESSA IN FATTO**

Con Legge 11 dicembre 2016, n. 232 “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*” (16G00242) (GU Serie Generale n.297 del 21-12-2016 - Suppl. Ordinario n. 57) all'art. 1 commi 314-337 è stato istituito il “Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza” con uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018. (all.3) La finalità della Legge è quella di individuare, in una rosa di 350 dipartimenti universitari, i migliori 180 da ammettere al finanziamento per un singolo progetto di sviluppo dipartimentale.

Con D.M n. 230 del 14.02.2022 (all.4) veniva nominata, ai sensi dell'articolo 1, comma 318, della Legge, la Commissione deputata allo svolgimento delle attività di valutazione delle domande di finanziamento presentate dalle Università statali per la selezione dei 180 Dipartimenti di eccellenza per il quinquennio 2023-2027.

Alla prima riunione della Commissione, tenutasi in data 28.03.2022 (all.5), venivano specificate le modalità di attribuzione dei punteggi e i criteri di valutazione delle domande di presentazione dei progetti dipartimentali, secondo quanto previsto dall'art. 2 comma 2 del provvedimento di nomina della Commissione. Tali risultanze venivano trasmesse ai Rettori degli Atenei Statali, giusta Nota n. 6517 del 13.05.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca – Segretariato Generale- Direzione generale

delle istituzioni della formazione superiore (*all.6*), in aggiunta alle linee guida per la presentazione dei progetti.

Il Dipartimento di Ingegneria Meccanica, Energetica e Gestionale dell'Università della Calabria (di seguito, per brevità, DIMEG), risultata inserita nella Graduatoria dei 350 Dipartimenti 2023-2027 ammessi alla selezione di cui alla legge 232/2016 (*all.7*), provvedeva ad inviare la propria candidatura, unitamente alla propria proposta progettuale.

In data 10 ottobre 2022, come risultante da verbale (*all.8*), la Commissione procedeva ad accorpare le proposte progettuali alle relative Aree CUN di riferimento e ad assegnarle a due referenti d'area, tenuto conto delle competenze disciplinari di ciascun commissario.

I lavori della Commissione proseguivano in data 25 e 31 ottobre, 14 e 30 novembre e si concludevano in data 16 dicembre 2022 (*all.9*). La Commissione procedeva, per l'effetto, alla redazione dell'elenco degli ammessi nella Fase 1 e, contestualmente, alla redazione dell'elenco degli ammessi nella Fase 2.

La Graduatoria dei 180 Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027, relativamente all'Area CUN 01, è la risultanza della somma dei primi 6 dipartimenti partecipanti alla Fase 1 (*cfr. all.2*) e dei primi 5 dipartimenti partecipanti alla Fase 2 (*all.10*), per un totale di 11 progetti dipartimentali finanziabili (*cfr. all.1*).

La Graduatoria così formata veniva pubblicata in data 28 dicembre 2022.

In tale provvedimento non compare l'odierna ricorrente: risultava, infatti, la prima e unica degli esclusi dei progetti di Fase 1 relativamente all'area di riferimento CUN 01 (nonostante la potenziale possibilità di finanziare fino ad un massimo di 11 progetti già in Fase 1). Per l'effetto, l'Amministrazione universitaria (nell'interesse del DIMEG) formulava rituale istanza di accesso agli atti per comprendere le motivazioni sottese alla comminata esclusione. Dall'analisi dei documenti ostesi dal Ministero dell'Università e della Ricerca, la ricorrente veniva a conoscenza dei dettagli della valutazione del proprio progetto (*all.11*), per come formulati dai referenti d'area, e del conseguente mancato raggiungimento, in Fase 1, della soglia di sbarramento pari a 15 punti.

Tuttavia, l'esclusione si appalesa del tutto illegittima per i seguenti motivi di

## DIRITTO

- 1. Violazione della legge n. 232/2016 art. 1 commi 314-337: errore nell'espletamento della procedura; mancata disarticolazione nelle fasi della procedura;**
- 2. Violazione della legge n. 232/2016 art. 1 comma 325: violazione del principio di collegialità;**
- 3. Eccesso di potere – violazione della collegialità negli adempimenti istruttori.**

In via preliminare, si evidenzia come i provvedimenti impugnati sono illegittimi a causa della palese violazione di legge, sub-specie di violazione della l. 232/2016 (*cfr.all.3*), nella parte in cui viene completamente bypassato l'iter procedurale per come espressamente definito nell'art. 1 co. 325, 326 e 327.

La Legge 11 dicembre 2016 n. 232 all'art. 1 co. 314 e ss. istituisce il "Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza" con uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018.

Segnatamente, i commi 325, 326 e 327 così statuiscono: "325. *La valutazione delle domande presentate ai sensi dei commi 321, 322 e 323 per la selezione dei dipartimenti di cui al comma 324 è affidata alla commissione di cui al comma 318 e si svolge mediante due fasi successive. 326.* *Nella prima fase, la commissione procede a valutare le domande presentate da ciascuna università statale in relazione al solo dipartimento che ha ottenuto la migliore collocazione nelle prime 350 posizioni della graduatoria di cui al comma 320. La valutazione della domanda ha ad oggetto il progetto dipartimentale di sviluppo di cui al comma 323, lettere b) e c). Esclusivamente in caso di esito positivo della valutazione, il dipartimento consegue il finanziamento di cui ai commi da 314 a 317, nei limiti massimi delle risorse finanziarie assegnate a ciascuna delle 14 aree disciplinari del CUN ai sensi del comma 324. 327.* *Nella seconda fase, tenuto conto del numero dei dipartimenti ammessi e di quelli esclusi dal finanziamento ai sensi del comma 326, la commissione valuta le rimanenti domande assegnando a ognuna di esse un punteggio da 1 a 100, di cui 70 punti sono attribuiti in base all'ISPD del singolo dipartimento e 30 punti sono attribuiti in base al progetto dipartimentale di sviluppo di cui al comma 323, lettere b) e c), in relazione alla coerenza e alla fattibilità dei contenuti del medesimo progetto. La graduatoria risultante all'esito di questa seconda fase suddivide i dipartimenti in base alla relativa*

*area disciplinare di appartenenza e assegna il finanziamento di cui ai commi da 314 a 317 ai dipartimenti che, nei limiti del numero complessivo di cui al comma 324, sono utilmente posizionati.”*

Nella Nota n. 6517 del 13.05.2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca – Segretariato Generale (Direzione generale delle istituzioni della formazione superiore) (cfr.all.6) trasmessa ai Rettori degli Atenei Statali, vengono riportate le linee guida per la presentazione dei progetti unitamente alla modalità di attribuzione dei punteggi e alla modalità di applicazione dei criteri di valutazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 commi 325-327 della l. n. 232/2016.

Nell'Allegato 1 della suddetta Nota, con riguardo al **Punto III. Modalità di attribuzione dei punteggi**, viene ribadito che, in relazione a quanto disposto dall'art. 1 commi 325, 326, 327 della legge 232/2016, la valutazione da parte della Commissione delle domande presentate “si svolge mediante due fasi successive”.

Tali fasi vengono poi così dettagliate: Fase 1 (comma 326). *Nella prima fase, la Commissione valuta per ciascun Ateneo il progetto del Dipartimento che ha la migliore collocazione in graduatoria in base all'ISPD o comunque scelto dall'ateneo tra quelli che hanno ottenuto il maggiore ISPD, considerando unicamente la qualità del progetto presentato. Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 326, della legge 232/2016, “esclusivamente in caso di esito positivo della valutazione il Dipartimento consegue il finanziamento [...] nei limiti massimi delle risorse assegnate a ciascuna delle 14 aree”, così come determinati dalla tabella 1, allegata al DM 262/2017. La Commissione attribuisce alla valutazione del progetto un punteggio massimo pari a 30 punti secondo quanto sopra indicato. Il punteggio minimo da conseguire per la valutazione positiva del progetto ai fini dell'ammissibilità al finanziamento è pari a 15 punti. Laddove il numero di progetti valutati positivamente nell'ambito di questa prima fase superi il numero massimo dei progetti ammissibili a finanziamento per una o più aree CUN, sono ammessi a finanziamento i progetti secondo l'ordine decrescente del punteggio attribuito fino a concorrenza del numero massimo indicato nell'area CUN dalla tabella 1 allegata al DM 262/2017. In caso di parità, nel punteggio attribuito è ammesso prioritariamente il progetto che, nell'ordine, consegue il punteggio maggiore nel criterio della fattibilità e, in caso di ulteriore parità di punteggio, quello con il maggior valore dell'ISPD. Inoltre, nella eventualità che nella prima fase sia valutato positivamente un numero di progetti pari al numero massimo*

previsto per l'area, **la Commissione non procede alla ulteriore valutazione di domande eventualmente presentate per la medesima area nella seconda fase.**

Fase 2 (comma 327). Nella seconda fase, la Commissione valuta **le restanti domande** in base a:

a) il valore dell'ISPD ottenuto dal Dipartimento, con l'attribuzione di un punteggio massimo pari a 70 punti. Tale punteggio (Y) è attribuito con la seguente formula lineare riproporzionando il valore dell'ISPD come di seguito indicato:  $Y = 70 / \max \text{ISPD} \times \text{ISPD}$ ;

b) la qualità del progetto presentato, il cui giudizio viene espresso mediante l'attribuzione di un punteggio massimo pari a 30 punti attribuiti secondo le modalità e i punteggi sopra indicati. Il giudizio complessivo assegnato a ogni progetto dipartimentale è determinato dalla somma dei due punteggi di cui alle lett. a) e b), come espressamente indicato dall'art. 1, comma 327, della legge n. 232/2016. Sono ammesse a finanziamento le domande utilmente posizionate nell'area di appartenenza, sulla base di tale giudizio complessivo. A differenza della prima fase di valutazione, non si applica alcuna soglia minima di punteggio del progetto.

Dalla lettura sistematica dell'art. 1 commi 325-327 l. 232/2016 e della suddetta Nota n. 6517/2022 appare lampante ed evidente come la Commissione debba procedere alla valutazione delle domande **operando in due fasi distinte e separate, l'una seguente l'altra**: nella prima fase, deve valutare per ciascun Ateneo il progetto del Dipartimento che ha ottenuto la migliore collocazione in graduatoria in base all'ISPD; nella seconda fase, procede alla valutazione dei progetti rimanenti. **La transizione nella fase 2 deve, quindi, avvenire solo e soltanto all'esito della fase 1.**

Tale assunto trova conferma in due dati oggettivi: in primo luogo, nella chiarezza ed incisività del comma 325 nella parte in cui espressamente prevede che la valutazione delle domande **“si svolge mediante due fasi successive”**; in secondo luogo, nelle linee guida indicate nella nota n. 6517/2022 nella parte in cui dispongono che **“nella eventualità che nella prima fase sia valutato positivamente un numero di progetti pari al numero massimo previsto per l'area, la Commissione non procede alla ulteriore valutazione di domande eventualmente presentate per la medesima area nella seconda fase.”**

Da ciò si desume che la fase 2 non deve essere attivata nell'ipotesi in cui nella fase 1 siano stati approvati un numero di progetti pari al totale dei dipartimenti ammissibili

al finanziamento per ciascuna Area CUN. A rigor di logica, tale eventualità dovrà essere accertata soltanto all'ultimazione della valutazione delle domande nella fase 1. **Pertanto, la seconda fase si caratterizza come una fase potenziale e meramente eventuale, ma non già necessaria.**

Eppure, dall'analisi dei verbali redatti dalla Commissione di Valutazione del 25 e 31 ottobre, 14 e 30 novembre 2022 (cfr.all.9) si evince chiaramente come, **in tutte e quattro le riunioni**, la stessa abbia proceduto a valutare **contemporaneamente** tutti i progetti partecipanti sia alla prima fase che alla seconda fase. **Si è verificato un concreto accorpamento di due fasi normativamente distinte**, mai cumulabili, di cui, peraltro, una solo eventuale e subordinata al ricorrere di un presupposto non riscontrabile nel caso di specie (i.e. l'esaurimento in prima fase del numero massimo di progetti finanziabili).

Emblematico, in tal senso, è l'estratto del verbale del 25 ottobre 2021, relativo all'Area CUN 01, area d'interesse del DIMEG dell'Università della Calabria: *“Con riferimento all'area 01, si procede alla discussione collegiale di **tutti i progetti** a partire dalle valutazioni espresse dai referenti, soffermandosi in particolare sul progetto che, nella valutazione preliminare, ottiene un punteggio insufficiente in prima fase. Si decide pertanto di disporre un ulteriore approfondimento istruttorio collegiale, da effettuare al termine della valutazione istruttorio per tutte le aree CUN. **Con riferimento ai restanti progetti partecipanti nella prima fase e a quelli in seconda fase**, la Commissione deciderà, partendo dalla valutazione istruttorio e a seguito di discussione collegiale sui contenuti del progetto, se confermare i punteggi attribuiti o modificarli, prendendo come punto di partenza la media dei punteggi attribuiti dai due referenti di area per ciascun sotto-criterio”*.

La valutazione simultanea dei progetti appartenenti alla prima e alla seconda fase appare ancora più lampante nel **verbale del 31 ottobre 2022** dove, con riferimento alla Area 13, si è proceduto a valutare **in prima battuta i progetti presentati in seconda fase** e per i quali era stato richiesto un ulteriore approfondimento istruttorio da parte dei referenti, mentre con riguardo *“ai restanti progetti partecipanti **nella prima fase e a quelli in seconda fase**, la Commissione deciderà, partendo dalla valutazione istruttorio e a seguito di discussione collegiale sui contenuti del progetto, se confermare i punteggi attribuiti o modificarli, prendendo come punto di partenza la media dei punteggi attribuiti dai due referenti di area per ciascun sotto-criterio”*.



Tale *modus operandi* è stato replicato dalla Commissione di Valutazione per la maggior parte delle Aree CUN e ripetuto in tutte e quattro le riunioni presiedute dalla stessa, **non distinguendo e separando le due fasi in un ordine temporale e consequenziale (come prescritto tassativamente dalla legge), ma analizzando parallelamente tutti i progetti ammessi in graduatoria**, anticipando la fase 2 ancor prima della conclusione della fase 1.

L'analisi contemporanea e contestuale di tutti i progetti, in uno con la mancata subordinazione della seconda fase alla definizione della prima fase, **determina non solo una chiara violazione della legge** n. 232/2016 art. 1 commi 314-337 ed un **evidente deficit procedurale** (vizi, per vero, capaci di impattare sulla bontà dell'intera procedura), ma anche **un'alterazione della par condicio competitorum e dei principi di efficienza, imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost.**

\*

Violato è, altresì, l'art. 1 co. 325 della l. n. 232/2016 nella parte in cui statuisce espressamente che i progetti da ammettere a finanziamento siano valutati dalla Commissione, come nominata ai sensi del precedente co. 318. La norma, cioè, cristallizza il principio di collegialità, nell'ottica di garantire la trasparenza, l'imparzialità e la *par condicio competitorum*.

Anche l'art. 1 del Decreto n. 230/2022 di nomina della Commissione (*cfr.all.4*) conferma la necessaria collegialità delle valutazioni progettuali: “**è nominata, ai sensi dell'art. 1 co. 318 della Legge la Commissione deputata allo svolgimento delle attività di valutazione** delle domande di finanziamento presentate dalle Università statali per la selezione dei 180 Dipartimenti di eccellenza per il quinquennio 2023-2027, nel seguito “la Commissione”, con la seguente composizione (...)”.

Nel caso di specie, tuttavia, come desumibile dal verbale del 10 ottobre 2022, la Commissione procede ad assegnare i progetti a **solì due referenti per area: vengono, cioè, costituite di fatto delle sub-commissioni**.

Ebbene, il tenore letterale della normativa di riferimento non legittima la suddivisione della Commissione in sotto-commissioni, per come invece disposta dal verbale del 10 ottobre 2022. Ration per cui, detto comportamento si pone *contra legem*.

Come ribadito dalla recentissima giurisprudenza sul punto, “**(L)a nomina delle sottocommissioni è (...) legittima in quanto disposta in conformità a norme di rango primario**”, cristallizzando sì una vera e propria riserva di legge. L'assenza di norme

nel caso de quo (anche nella *lex specialis*) non legittima la nomina e il conseguente operato delle sotto-commissioni, in sfregio al principio di legalità dell'azione amministrativa (cfr. **TAR Lazio, Sez. V n. 1929 del 03 febbraio 2023**: *“Infatti la competenza di nominare la commissione esaminatrice e le eventuali sottocommissioni è stabilita, sia nel bando di concorso all’art. 8, comma 1, sia nel decreto 22 gennaio 2020 -relativo all’individuazione delle modalità e dei criteri per le assunzioni di trentacinque dirigenti di istituto penitenziario, di livello dirigenziale non generale-, laddove il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione, hanno decretato all’art. 3, comma 1, che “la Commissione esaminatrice, nominata con provvedimento del direttore generale del personale e delle risorse, è .....”, mentre l’art. 259 del citato decreto legge -OMISSIS-/2020 prevede espressamente, per la durata dello stato di emergenza epidemiologica, la possibilità di rideterminare le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali indette o da indirsi, incluse le disposizioni concernenti la composizione della commissione esaminatrice, con provvedimento omologo a quello previsto per l’indizione, anche in deroga alle disposizioni di settore dei rispettivi ordinamenti. Da ultimo, anche la legge 19 giugno 2019, n. 56 (recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo”), richiamata nelle premesse del bando di concorso, all’art. 3, comma 6, dispone in deroga alla disciplina prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994 n. 487, per quanto concerne, in particolare: a) la nomina e la composizione della commissione d’esame, prevedendo la costituzione di sottocommissioni anche per le prove scritte e stabilendo che a ciascuna delle sottocommissioni non può essere assegnato un numero di candidati inferiore a duecentocinquanta. La nomina delle sottocommissioni è, pertanto, legittima in quanto disposta in conformità a norme di rango primario”*).

\*

La suddetta violazione della collegialità si è riverberata, poi, in un lapalissiano difetto di istruttoria.

Il verbale del 28 marzo 2022, allegato 4, punto 3 (cfr. *all. 5*) specificava che **“al fine di pervenire alla valutazione collegiale, i componenti della Commissione provvederanno come segue, distinguendo tra prima e seconda fase. 1. Prima fase. Con riferimento ai progetti presentati in prima fase, qualora la valutazione preliminare sia**

*insufficiente (punteggio inferiore a 15), o, comunque, di poco superiore alla soglia di sufficienza, **i componenti provvederanno a un ulteriore approfondimento istruttorio collegiale del progetto** e, conseguentemente, all'attribuzione del punteggio".* Stante la lettera della legge, il deficit di collegialità doveva essere recuperato in una seconda fase di confronto dialettico davanti l'intera commissione.

Nel caso di specie, il progetto presentato dal Dipartimento DIMEG dell'Università della Calabria non raggiungeva, secondo il giudizio espresso dai due commissari deputati all'analisi preliminare, la soglia di sbarramento di 15 punti, conseguendo un punteggio complessivo di 13,5. Sicché, l'Amministrazione disponeva, come previsto dalla legge e dalle linee guida, un approfondimento istruttorio (*cf. all. 9 verbale del 25 ottobre 2022*).

In sostanza, tuttavia, l'operato dell'amministrazione si appalesa totalmente violativo delle suddette direttive per due ordini di ragione.

In primo luogo, perché l'Amministrazione rinvia sì la discussione per l'approfondimento istruttorio, ma non vi è traccia alcuna del suo effettivo svolgimento. Non emerge, in nessun dove, che **concretamente** la Commissione abbia riaperto l'istruttoria e/o stimolato un dibattito reale e critico sul progetto presentato dal DIMEG, prima di decretarne la definitiva esclusione.

La circostanza trova riscontro probatorio nel verbale della seduta del 30 novembre 2022 (*cf. all.9*), **durata appena due ore**, dal quale emerge chiaramente che l'esclusione del DIMEG sia stata comminata in via (quasi) automatica. Espressamente si legge: *"Con riferimento all'area 01, nel corso della riunione del 25 ottobre è stato deciso di sottoporre ad approfondimento collegiale un progetto presentato in prima fase a cui è stato attribuito in fase istruttoria un punteggio insufficiente per l'ammissione a finanziamento. Tutti i commissari concordano con il giudizio espresso dai due referenti; si ritiene anzi che il giudizio collegiale inserito in piattaforma debba essere ulteriormente ridotto per rispecchiare le insufficienze evidenziate da tutti i componenti della Commissione nei sotto-criteri"*.

In secondo luogo, perché la stessa Amministrazione non ripristina *ex post* il deficit di collegialità, nonostante la *lex specialis* e le linee guida (vincolanti per la stessa amministrazione) richiedevano l'espletamento di un approfondimento istruttorio **necessariamente collegiale**. La *ratio* è evidente: mentre in caso di giudizio positivo sul progetto, l'amministrazione si "accontenta" della valutazione formulata da due soli

commissari, nel caso, invece, di giudizio negativo o appena positivo sul progetto (ipotesi in cui rientra il caso di specie), l'amministrazione pretende uno studio più approfondito e più accurato, perché da un punto di vista soggettivo si sta valutando un progetto presentato da uno dei 350 dipartimenti di eccellenza dell'intero territorio nazionale e, dal punto di vista oggettivo, perché si sta valutando l'opportunità di accedere ad un bene della vita particolarmente elevato, sia dal punto di vista economico sia da punto di vista del prestigio. È vero che gli apprezzamenti dei commissari sono sempre destinati ad essere assorbiti nella decisione collegiale finale, **ma la decisione finale deve rappresentare un momento di sintesi della comparazione e composizione dei giudizi individuali, non già una mera ratifica.**

La sintesi di per sé è il risultato che deriva dalla dialettica, dal confronto. Lo stralcio di verbale *supra* riportato, invece, accerta la formazione anticipata di una volontà collegiale in assenza di un reale confronto dialettico: il giudizio dei due commissari referenti è stato semplicemente ratificato, sortendo un "effetto livellante" nel procedimento di formazione della volontà dell'intera commissione. Al di là della modalità di formazione del convincimento di ciascun commissario, *l'agere* amministrativo, nel caso di specie, non ha garantito ai componenti della commissione, chiamati ad intervenire in fase collegiale, di poter esprimere la propria valutazione personale, perché sostanzialmente non si è aperto un qualsivoglia dibattito collegiale! È stato, in altri termini, realizzato un meccanismo meramente meccanico ed "esterno" di *reductio ad unitatem* di plurimi giudizi individuali anteriormente espressi. I preventivi giudizi dei due commissari referenti dovevano servire a migliorare l'espressione della preferenza finale, a renderla più ponderata, approfondita e responsabile, nello scambio di informazioni e di vedute sulle qualità tecniche del progetto, non già ad appiattirla, tenuto anche conto delle multiformi e non omogenee competenze tecniche della Commissione.

Sul punto appare utile ricordare quanto di recente statuito **dall'Adunanza Plenaria n. 16/2022** che differenzia le ipotesi di c.d. confronto a coppie dalla modalità di confronto *uti singuli*. In tale ultima eventualità – quale è quella del caso di specie – la Plenaria sottolinea che **“(L)a votazione finale rappresenta, infatti, la risultante di un’elaborazione delle valutazioni espresse nei giudizi individuali che, attraverso l’esame e la discussione collegiale di tutti gli elementi considerati da ciascun commissario, la supera ed assorbe** nel convincimento a cui la commissione stessa,

*all'unanimità o a maggioranza, ritiene di pervenire, fornendo in altri termini, nel confronto comparativo dei giudizi individuali rispetto a quello finale collegiale, adeguata contezza dell'iter logico seguito dalla commissione nella "reductio ad unitatem" dei giudizi individuali con la sintesi finale posta a fondamento della decisione finale".* La discussione collegiale, quindi, rappresenta il punto di raccordo tra le decisioni dei singoli e la votazione finale.

\*\*\*

- 4. Eccesso di potere – incongruità ed esiguità del tempo impiegato nella valutazione;**
- 5. Eccesso di potere – difetto di istruttoria;**
- 6. Eccesso di potere – contraddittorietà e illogicità manifesta;**

I provvedimenti impugnati sono, altresì, illegittimi in quanto avvinti dal vizio di eccesso di potere. Risultano, simultaneamente, integrate le figure sintomatiche del difetto di istruttoria, della contraddittorietà e dell'illogicità, stigmatizzabili dalle evenienze di seguito descritte.

Dalla piana lettura dei verbali del 25 ottobre e del 30 novembre 2022 (*cfr.all.9*) risulta che le riunioni della Commissione (relative alla valutazione dei progetti afferenti, tra le altre, alla Area CUN 01) siano durate due ore. In tale tempo, la Commissione ha proceduto alla valutazione di ben **82 progetti**: 21 progetti relativi all'Area CUN 01; 19 progetti relativi all'Area CUN 03; 41 progetti relativi all'Area CUN 06; 27 progetti relativi all'Area CUN 13 (*cfr. all.8 Verbale 10 ottobre 2022 Tab. 2*).

È evidente che a ciascun progetto sia stato dedicato un tempo pari a **1,46 minuti** ( $120 \text{ min} / 82 = 1,46$ ). L'aver riservato un tempo talmente esiguo ad analisi particolarmente tecniche e complesse (aspetto, peraltro, desumibile dal livello di dettaglio riservato alla descrizione dei singoli criteri, *cfr.all.6* Nota n. 6517/2022), alla luce anche del bene della vita sotteso alla vicenda, non consente di ritenere che la Commissione abbia effettuato collegialmente un ponderato accertamento tecnico-valutativo. **Il tempo riservato ad ogni proposta risulta *ictu oculi* irragionevolmente insufficiente.**

Sul punto si ritiene opportuno riportare l'orientamento consolidato della giurisprudenza a partire dalla sentenza del Consiglio di Stato Sez. VI n. 3668/2006 (*all.12*): *"Ora, è chiaro che non si tratta di operazioni particolarmente complesse, specie se tutti i commissari si trovano d'accordo sulla valutazione dell'elaborato da cui emerge all'evidenza l'eccellenza o l'assoluta negatività, **ma per ipotesi intermedie***

il tempo che l'istante indica in quattro minuti per la correzione della prova, (...) pare eccessivamente ridotto ed è tale da ingenerare dubbi sul fatto che la lettura della prova scritta sia stata fatta in modo da non suscitare perplessità sul giudizio di non sufficienza espresso. D'altra parte, proprio la griglia di valutazione predisposta dalla commissione imponeva a quest'ultima di dover valutare il prodotto intellettuale del candidato sotto quattro distinti profili con un'operazione logica che, in base a comune regola di esperienza, richiede un impegno ragionevolmente eccedente il lasso temporale di poco più di un minuto dedicato alla cognizione ed espressione del giudizio in ordine a ciascuna risposta ai quesiti sottoposti ai concorrenti.” Tale assunto origina da una giurisprudenza che non lascia adito ad interpretazione alcuna nella parte in cui sostiene che l'insufficiente o incompiuta valutazione delle prove, e quindi il vizio di eccesso di potere, non possa desumersi dalla sola brevità del tempo impiegato nella valutazione, a meno che l'esiguità del tempo stesso sia tale da rendere materialmente impossibile l'espletamento delle operazioni prescritte sulla base di criteri di comune esperienza(cfr. TAR Basilicata 31 dicembre 1986 n. 509; TAR Toscana 31 dicembre 1990 n. 173; TAR Puglia-Lecce 22 giugno 1991 n. 451; TAR Lazio 21 febbraio 1994 n. 265; TAR Lazio 3 giugno 1995 n. 967), ovvero sia ictu oculi tale da rendere naturalmente impossibile l'adeguato assolvimento dei prescritti adempimenti (cfr. TAR Lazio Sez.I 18 aprile 1996 n. 653).

\*

Ancora. I due referenti dell'Area CUN 01, Prof. Alessio Figalli e Prof. Paolo Samori, nella disamina preliminare del Progetto presentato dal DIMEG dell'Università della Calabria, hanno prospettato alla Commissione due valutazioni in disaccordo, con nessun punteggio coincidente per i cinque sotto-criteri. Particolarmente evidenti sono le differenze riscontrate relativamente ai sotto-criteri C2 e F1: mentre il primo commissario, con riferimento al parametro C2, ha assegnato un voto pari a 1 (corrispondente a “scarso”), per lo stesso parametro, il secondo commissario ha assegnato un voto pari a 3 (cioè “sufficiente”). Similmente, con riferimento al parametro F1, il primo commissario ha assegnato un voto pari a 4 (cioè “discreto”), mentre per lo stesso parametro, il secondo commissario ha assegnato un voto pari a 2 (cioè “mediocre”) (cfr. all. 11). Il salto ascendente da scarso a sufficiente (per il criterio C2) e il salto discendente da discreto a mediocre (per il criterio F1) è fin troppo esteso per poter essere giustificato solo dalla libertà discrezionale del commissario che ha

espresso il giudizio! La discrezionalità non può mai trasmodare in arbitrio! La discrepanza tra i giudizi è quindi talmente eclatante che non si possono ritenere (i giudizi stessi) attendibili da un punto di vista tecnico e sostenibili da un punto di vista logico.

Il disallineamento dei giudizi dei due commissari d'area, quindi, avrebbe dovuto stimolare ed attivare un esame più approfondito da parte dei singoli commissari. In tal senso, si spiega anche il rinvio per la discussione, che è stato previsto più di un mese dopo l'iniziale valutazione svolta dai due commissari referenti, lasciando agli altri commissari un tempo ragionevole per valutare (singolarmente e personalmente) il progetto.

Ciononostante, nel verbale della riunione del 30 novembre 2022, si legge *“tutti i commissari concordano con il giudizio espresso dai due referenti; si ritiene anzi che il giudizio collegiale inserito in piattaforma debba essere ulteriormente ridotto per rispecchiare le insufficienze evidenziate da tutti i componenti della Commissione nei sotto-criteri”*.

L'estratto del verbale denota una assoluta illogicità intrinseca delle risultanze rassegnate: risulta, cioè, impossibile rinvenire la logicità del ragionamento seguito dalla Commissione che, per un verso, concorda con il giudizio espresso dai due referenti (peraltro giudizi macroscopicamente differenti tra loro per 2 criteri su 5, i.e. i criteri C2 e F1) e, per altro verso, li sconfessa irrazionalmente riducendo ulteriormente le valutazioni, controsterzando al di là dei parametri della ragionevolezza.

La paventata illogicità è vieppiù evidenziata dalla discrasia rispetto alla valutazione ANVUR sulla posizione del dipartimento nella distribuzione nazionale della VQR, nel rispettivo settore scientifico-disciplinare.

Infatti, la candidatura del DIMEG è scaturita dagli esiti della VQR 2015-2019, consultabili *per tabulas*, in relazione alla quale su 23 prodotti sottoposti a valutazione da parte dei docenti di Ricerca Operativa del DIMEG, 18 prodotti sono stati valutati “Eccellenti ed estremamente rilevanti”.

\*

Ma vi è di più. Come indicato nell'Allegato 4 **Modalità organizzative per la valutazione dei programmi per il periodo**) del Verbale del 28 marzo 2022 (*cfr. all.5*), al punto 3 viene stabilito che: *“conclusa la fase istruttoria preliminare, la*

*valutazione inserita dai referenti d'area verrà resa disponibile alla Commissione per una valutazione collegiale nel corso delle successive riunioni. Si stabilisce che la Commissione, nell'ambito della discussione collegiale, prenderà a riferimento iniziale: i. i punteggi dei sotto-criteri e il relativo punteggio complessivo del progetto derivante dalle valutazioni proposte dai due referenti; ii. l'illustrazione delle valutazioni preliminari riferite nel corso delle riunioni da ciascuno dei due referenti".* Tuttavia, non trova alcun riscontro fattuale la previa valutazione personale che fisiologicamente doveva scaturire dal differimento della riunione della Commissione. Né si può ritenere verosimile che tale difetto di istruttoria, relativo alla fase preliminare, possa essere stato sanato dalla successiva riunione collegiale che – come già detto – non è stata effettivamente svolta ed anzi ha portato ad una *reformatio in peius* del giudizio.

Per di più, non viene preso in considerazione che i punteggi coincidenti (indicatori dell'affidabilità e della coerenza dei giudizi espressi dai referenti) siano pari a 0, tale per cui il caso *de quo* rientra tra quelle ipotesi che la giurisprudenza qualifica come ipotesi intermedie (*cfr. Consiglio di Stato n. 3668/2006, all.12*) e che, in quanto tali, avrebbero richiesto una più attenta e penetrante analisi.

In definitiva, considerando complessivamente tali risultanze, emerge un'assoluta e insanabile contraddittorietà del giudizio, la sua illogicità intrinseca e manifesta e il totale difetto di istruttoria.

➤ ***Sulla richiesta di misura cautelare, anche propulsiva***

Le risultanze sinora esposte evidenziano la necessità di sospendere in via cautelare i provvedimenti oggetto della odierna impugnazione, onde evitare che il tempo occorrente per la definizione del processo nel merito vanifichi la tutela giurisdizionale indefettibilmente prevista dall'art. 113 Cost. In altri termini, la misura cautelare richiesta rappresenta lo strumento più idoneo ad evitare il rischio che, nelle more del giudizio, l'esecuzione degli anzidetti atti - oggetto d'impugnazione - procuri danni gravi e irreparabili all'interesse legittimo di parte ricorrente.

Invero, nel caso di specie, sarebbe vieppiù confacente alla tutela dell'interesse legittimo della ricorrente la concessione della misura propulsiva del c.d. "*remand*".

Come ribadito dalla sentenza del TAR Campania, sede di Napoli, sez. II, n. 3242/2021, il "*remand*" si concretizza in una "*tecnica cautelare che si caratterizza proprio per*



*rimettere in gioco l'assetto di interessi definito con l'atto gravato, restituendo all'amministrazione l'intero potere decisionale iniziale".*

Nei più recenti arresti, peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha espresso la piena e legittima possibilità per il G.A. di accogliere la domanda cautelare disponendo il “*remand*”, a prescindere dall’eventuale esito confermativo o meno che disporrà P.A. (cfr. TAR Lazio sede di Roma, sentenza 27 luglio 2015 n. 10245)

La suddetta tecnica, nel caso di specie, consentirebbe all’amministrazione di ravvedersi rispetto al provvedimento che ha determinato l’illegittima esclusione del DIMEG dalla graduatoria dei dipartimenti ammessi al finanziamento di cui alla l. n. 232/2016, evitando ulteriori aggravii della procedura e mantenendo al contempo integro l’interesse legittimo di parte ricorrente.

\*

Sul fumus valga quanto sinora detto.

Quanto al periculum si rappresenta quanto segue. L’Università della Calabria vanta al proprio interno numerosi dipartimenti che, nel corso degli anni, si sono contraddistinti per innovatività ed eccellenza. Tra questi spicca il dipartimento DIMEG (Dipartimento di Ingegneria Meccanica, Energetica e Gestionale) che, da ultimo, è stato inserito tra i migliori 350 Dipartimenti a livello nazionale.

La caratura e le caratteristiche intrinseche del Dipartimento hanno stimolato gli addetti ai lavori a partecipare alla procedura di selezione di cui alla l. 232/2016, al fine di poter accrescere il prestigio non solo dell’Ateneo, ma anche dell’intera Regione Calabria.

Invero, accedere al finanziamento per i Dipartimenti di Eccellenza avrebbe consentito all’Università della Calabria, e più nello specifico al DIMEG, di proporsi come polo in grado di attirare nuovi investimenti per la ricerca scientifica nell’area regionale sul tema della Mobilità Sostenibile.

Grazie a tali investimenti si riuscirebbe a valorizzare il capitale umano esistente nella Regione e a promuovere nuove assunzioni grazie anche al coinvolgimento delle Imprese in percorsi di alta formazione altamente qualificanti e attraverso la creazione di *spin-off* e *start-up* operanti nel settore della Mobilità Sostenibile.

A tale riguardo, si osservi che il DIMEG è uno dei dipartimenti principali coinvolti nel progetto su fondi PNRR che ha dato origine all’ecosistema dell’innovazione *Tech4YOU* (*Technologies for climate change adaptation and quality of life improvement*), che prevede 5 *spoke* tematici, 1 *spoke* trasversale per i servizi digitali,

numerosi partner affiliati e oltre 850 ricercatori, e mira a ridurre il disallineamento tra ricerca e impresa, come spinta propulsiva verso la trasformazione del tessuto sociale. Lo sviluppo di attività di ricerca andrebbe a favorire anche il potenziamento delle collaborazioni con le imprese operanti nel settore del trasporto pubblico e privato, nella distribuzione e nei servizi ad essi correlati, rappresentando un *driver* di sviluppo per l'intera economia della Calabria.

Il finanziamento e i benefici consequenziali, anche nei termini di reclutamento di risorse, rappresentano, quindi, per le potenzialità del Dipartimento e per il suo sguardo futurista e progressista, un'opportunità che non può sfuggire ad un Ateneo che opera in un contesto territoriale dalle evidenti e note complessità.

La concessione delle misure cautelari in questa fase, quindi, è quanto di più confacente non solo agli interessi privatistici della ricorrente, ma anche alle esigenze di speditezza e di economia procedimentale della P.A.

Viepiù si consideri che, ai sensi dell'art. 3 del Decreto di nomina della Commissione, *“Entro il 31 marzo di ognuno dei cinque anni successivi alla predetta pubblicazione [i.e. la pubblicazione della Graduatoria dei 180 Dipartimenti ammessi a finanziamento], il Ministero dell'università e della ricerca trasferisce alle Università statali cui appartengono i Dipartimenti il relativo finanziamento, tenuto conto degli esiti del monitoraggio di cui all'articolo 1, comma 3, del presente decreto.”* Tale circostanza fonda ulteriormente l'attualità del *periculum*: infatti, il trasferimento del finanziamento legittimerà le amministrazioni beneficiarie ad attivare successive azioni di reclutamento di personale tramite apposite procedure interne.

\*\*\*

Per tutto quanto sinora esposto, si appalesa, nondimeno, la necessità di avanzare le conclusioni di seguito meglio rassegnate. Sia consentita un'ultima specifica per mero tuziorismo difensivo, richiamando quanto affermato dalla costante giurisprudenza: *“allorché le censure proposte sono dirette ad ottenere l'annullamento dell'intera procedura e non il conseguimento di una immediata collocazione utile nella graduatoria impugnata, non sussiste in capo al deducente l'onere di fornire alcuna prova di resistenza (si vedano, in tal senso, Cons. Stato, sez. III, 2.3.2018, n. 1312 e 5 marzo 2018, n. 1335; Id., sez. VI, 1.4.2016, n. 1288); l'utilitas che in ipotesi siffatte la parte ricorrente in giudizio può ritrarre è quella, già evidenziata, della rinnovazione della gara, interesse strumentale che la Corte di Giustizia UE riconosce, nelle*

*controversie relative all'aggiudicazione di appalti pubblici, come meritevole di tutela per esigenze di effettività (cfr. sentenza Puligienica, Corte di giustizia Ue, grande sezione, 5 aprile 2016, C-689/13).”*

### **P.Q.M.**

Si chiede l'accoglimento del ricorso, ivi comprese tutte le richieste e istanze cautelari in esso contenute. E nello specifico si chiede a Codesto Giudice:

#### **In via istruttoria:**

se ritenuto opportuno, richiedere all'Amministrazione l'ostensione di atti e documenti prodromici alla decisione;

nominare un verificatore ai sensi dell'art. 66 c.p.a., ovvero disporre consulenza tecnica d'ufficio ai sensi dell'art. 67 c.p.a. se necessario ai fini del miglior perseguimento delle esigenze di tutela stante la specificità della materia;

#### **In via cautelare:**

primariamente, sospendere gli atti gravati e disporre una misura cautelare propulsiva volta ad ottenere la rivalutazione della proposta progettuale della ricorrente con nuova commissione;

in via subordinata, nel caso di mancata concessione della richiesta cautelare, la celere fissazione dell'udienza di merito stante la complessità della vicenda e la primarietà degli interessi coinvolti;

#### **Nel merito:**

In via principale, accogliere il presente ricorso, annullare gli atti impugnati e, per l'effetto:

- a. annullare la Graduatoria dei 180 Dipartimenti d'Eccellenza ammessi a finanziamento per il quinquennio 2023-2027, pubblicata in data 28 dicembre 2022, anche per le ragioni afferenti l'*iter* procedurale
- b. disporre la rivalutazione della proposta progettuale della ricorrente;

in via subordinata, accogliere il presente ricorso e per l'effetto annullare l'intera procedura e disporre la riedizione del potere amministrativo;

in via ulteriormente subordinata, nella denegata ipotesi in cui non dovessero trovare accoglimento le richieste principali, stante l'illegittimità dell'operato amministrativo, si chiede a Codesto Eccellentissimo Tribunale di disporre il **risarcimento del danno**

**per perdita di *chance*** (da meglio specificare in corso di causa) da riconnettere al mancato ottenimento del beneficio economico, anche secondo un giudizio equitativo.

Con condanna alle spese di lite.

Produzione giusta indice.

***Salvis juribus.***

Cosenza – Roma, 27.02.2022

**AVV. DARIO SAMMARRO**

Firmato digitalmente da

**DARIO SAMMARRO**

**CN = DARIO  
SAMMARRO  
C = IT**