

ECC.MO T.A.R. LAZIO – ROMA

Sez. III – R.G. 4502/24

Motivi aggiunti

con istanza di abbreviazione dei termini ex art. 53 c.p.a.

per la **PROF.SSA BIANCAMARIA RAGANELLI**, C.F. RGNBCM75C51G274H, residente in Santa Marinella (Roma), Via Fabio Filzi n. 14, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, giusta procura in calce al ricorso introduttivo, dal Prof. Avv. Angelo Clarizia (C.F.: CLR NGL 48P06 H703Z - PEC: angelo.clarizia@pec.it – Fax: 06/32609846) e dall’Avv. Mario Pagliarulo (C.F.: PGL MRA 75H09 F839L; PEC: mario.pagliarulo@pec.it), elettivamente domiciliata presso l’indirizzo PEC: angelo.clarizia@pec.it, nonché ad ogni buon fine presso lo studio del Prof. Avv. Angelo Clarizia in Roma, Via Principessa Clotilde n. 2

contro

il MINISTERO DELL’UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, in persona del legale rappresentante p.t.;

nonché nei confronti

del MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, in persona del legale rappresentante p.t.;

del PROF. MAURIZIO ENRICO VITTORIO FERRARIS;

dell’UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

per l’annullamento, previa sospensione

oltre che degli atti impugnati con il ricorso introduttivo e cioè:

- del Decreto Direttoriale prot. n. 166 del 12.2.2024 adottato dal Ministero

dell'Università e della Ricerca, Segretariato Generale, Direzione generale della ricerca (d'ora in poi "Ministero"), con il quale la proposta progettuale "PPSRIA" codice FISA-2022-00318, presentata dalla ricorrente, è stata esclusa da quelle oggetto di finanziamento in base al Decreto Direttoriale n. 1405/22 del medesimo Ministero; - dell'Allegato 1 al Decreto Direttoriale prot. n. 166 del 12.2.2024; - del Decreto Direttoriale prot. n. 848 del 14.6.2023, adottato dal medesimo Ministero, con il quale sono stati *"approvati gli atti di valutazione delle proposte pervenute per l'area "Public sector innovation"*, presentati in relazione all' *"Avviso per la presentazione di proposte progettuali – FISA"* di cui al Decreto Direttoriale del 13.9.2022 n. 1405 della medesima Direzione Generale, e dunque la graduatoria relativa a tale area (indicata nella impugnata "Tabella B11", allegata al D.D. prot. n. 848/23); - degli *"atti di valutazione delle proposte pervenute per l'area "Public sector innovation"* richiamati nel Decreto Direttoriale prot. n. 848/23; - della nota prot. 12698 del 4.7.2023 con la quale il Ministero comunicava, tra l'altro, il dettaglio dei punteggi parziali attribuiti alla proposta della ricorrente, nonché della c.d. *"scheda di valutazione"* allegata a tale nota; - degli atti, di estremi e contenuto sconosciuti, recanti la valutazione effettuata in ordine alla proposta progettuale "WEBFARE" codice FISA-2022-00908, presentata dal Prof. Maurizio Enrico Vittorio Ferraris, unitamente alla nota con la quale il Ministero ha comunicato, a quest'ultimo, il punteggio attribuito alla proposta codice FISA-2022-00908 ed alla relativa *"scheda di valutazione"*; - del decreto di concessione delle agevolazioni alla proposta progettuale "WEBFARE" codice FISA-2022-00908, laddove adottato; -

del documento, privo di numero di protocollo, denominato “Minutes No. 1 of 13/11/2023” stilato su carta intestata del Ministero dell’Università e della Ricerca, Segretariato Generale, Direzione generale della ricerca, in tesi adottato da alcuni componenti della Commissione prevista dall’art. 8 del D.D. n. 1405/22 del medesimo Ministero; - del documento, privo di numero di protocollo, denominato “*Vademecum for the conduct of the negotiations (art. 8 – D.D. 1405 of 13.9.2022)*”, allegato al documento denominato “*Minutes No. 1 of 13/11/2023*”; - del file denominato “*Vademecum_Annex_Summary tables*” reso in sede di accesso agli atti in data 13.3.2024, privo di sottoscrizione e numero di protocollo; - del documento, privo di numero di protocollo, denominato “Minutes No. 2 of 12/12/2023” stilato su carte intestata del Ministero dell’Università e della Ricerca, Segretariato Generale, Direzione generale della ricerca, in tesi adottato da alcuni componenti della Commissione prevista dall’art. 8 del D.D. n. 1405/22 del medesimo Ministero; nonché per quanto occorrer possa: - dell’atto e/o del verbale di estremi e contenuto sconosciuti – richiamato nel D.D. n. 166 del 12.2.2024 - con il quale le risorse oggetto del D.D. n. 1405/22, pari ad € 50.000.000, sono state ripartite tra le varie aree tematiche previste nel medesimo D.D. n. 1405/22 (“*1. Agriculture - Rural Development – Fisheries, 2. Biotechnology; 3. Construction, Civil engineering, Infrastructures; 4. Consumer products and services; 5. Earth and related environmental sciences; 6. Education and Culture; 7. Energy; 8. Engineering and technology; 9. Food and beverages; 10. Health; 11. Information and Communication Technology (ICT); 12. Public sector innovation; 13. Security; 14. Space; 15. Transport & Mobility*”);

- dell'atto e/o del verbale del 20.12.2022 di estremi e contenuto sconosciuti – richiamato nel D.D. n. 166 del 12.2.2024 - con il quale la dotazione finanziaria stabilita per l'area "*Public sector innovation*" è stata determinata in misura "*pari a € 2.078.838,17*"; - degli esiti della Fase Negoziata, acquisiti dal RUP con verbale del 2 12.2023, del pari impugnato; - della "rideterminazione" della disponibilità finanziaria per l'area Public sector innovation nella misura di € 1.530.535,03, indicata nel D.D. n. 166/24; - della comunicazione trasmessa dal RUP, a mezzo email in data 14.11.2023, nella quale si rappresentava che l'intervista prevista all'art. 8 dell'Avviso sarebbe stata svolta in via meramente "eventuale"; - del Decreto Direttoriale prot. n. 1405 del 13.9.2022 adottato dal Ministro dell'Università e della Ricerca, Segretariato Generale, Direzione Generale della Ricerca, recante l' "*Avviso per la presentazione di proposte progettuali – FISA*", ivi incluso per quanto concerne la disciplina ivi prevista in tema di ripartizione delle risorse finanziarie all'art. 14, comma 2; - del decreto n. 327 del 29.3.2022 adottato dal Ministro dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, in tema di "*criteri e modalità per l'assegnazione delle risorse del fondo*"; - nonché di qualsiasi ulteriore atto presupposto, connesso e/o conseguenziale ai medesimi;

anche:

- del Decreto n. 1130 del 24.7.2023 adottato dal Direttore Generale del Ministero dell'Università e della Ricerca;

- nonché di qualsiasi ulteriore atto presupposto, connesso e/o conseguenziale ai medesimi, ivi inclusi, *si opus sit* : le c.d. "*schede di*

valutazione”, individuali e collettive, relative alla proposta progettuale “WEBFARE” codice FISA-2022-00908, presentata dal Prof. Maurizio Enrico Vittorio Ferraris, ed alla proposta progettuale “WEBFARE” codice FISA-2022-00318, presentata dalla Prof.ssa Biancamaria Raganelli, laddove esistenti; il D.D. n. 166 del 12.2.2024, il D.D. n. 165 del 12.2.2024, il D.D. n. 164 del 12.2.2024, il D.D. n. 148 del 9.2.2024, il D.D. n. 149 del 9.2.2024, adottati dal Ministero dell’Università e della Ricerca e depositati *ex adverso* in vista della camera di consiglio.

Fatto

In vista della camera di consiglio fissata per il 22.5.2024, il Ministero dell’Università e della Ricerca si è costituito in giudizio, depositando, tra l’altro, il Decreto Direttoriale n. 1130 del 24.7.2023, adottato dal Direttore Generale del medesimo Ministero, ed il doc. “21B” (la c.d. “scheda di valutazione” riferita alla proposta progettuale della Prof.ssa Raganelli), dai quali emergono – e vengono a conoscenza, per la prima volta, della ricorrente – altri vizi che inficiano ulteriormente gli atti ed i provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo.

In particolare con il suddetto D.D. 1130/24 venivano costituiti i Panel di Esperti che avrebbero dovuto valutare le proposte (ex art. 7 dell’Avviso n. 1405/22) ed, al contempo, “ratificare” le attività di valutazione in precedenza svolte dai medesimi (cfr. pag. 4).

Tale decreto e gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo vengono quindi impugnati, unitamente a tutti gli atti indicati in epigrafe, con il presente atto di motivi aggiunti per i seguenti motivi di

Diritto

IX

Violazione dei principi generali di imparzialità e buona andamento (art. 97 cost.).

Violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 del D.D. 1405/22.

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21-septies, L. 241/90.

Eccesso di potere *sub specie* di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, arbitrarietà.

Sviamento.

Con il terzo motivo di ricorso si è dedotta l'illegittimità del punteggio attribuito alla proposta del Prof. Ferraris (codice FISA-2022-00908) in quanto manca qualsiasi verbale e/o documento debitamente sottoscritto dal quale risulti la valutazione effettuata in ordine alla medesima.

Sul punto in vista della camera di consiglio, fissata per il 22.5.2024, il Ministero ha depositato il doc. "21B".

Sennonché il **doc. 21B** riguarda esclusivamente la proposta progettuale della Prof.ssa Raganelli e **non** quella del Prof. Ferraris.

In merito nella memoria depositata dall'amministrazione in data 17.5.2024 si legge che: *"le schede di valutazione sono state trasmesse all'Amministrazione tramite gli indirizzi di posta elettronica dei valutatori, risultando evidente l'assoluta riconducibilità agli autori delle stesse (All.21)"* (pag. 18).

Ebbene anche il **doc. 21 non** contiene alcuna scheda di valutazione (men che meno sottoscritta) riferita alla proposta del Prof. Ferraris.

Tale documento è in effetti una mera “copia” di una *mail* asseritamente ricevuta dal RUP (in disparte che non si tratta nemmeno del *file* della *mail*, peraltro semplice e non PEC).

Resta quindi, in primo luogo, confermato che non esiste alcun atto debitamente sottoscritto, in originale, riferito alla proposta progettuale del Prof. Ferraris.

D'altronde il Panel era stato nominato affinché gli esperti operassero disgiuntamente o collettivamente, sennonché agli atti non risultano né valutazioni individuali, né collettive.

Si conferma pertanto l'illegittimità del punteggio attribuito alla medesima (codice FISA-2022-00908), della graduatoria relativa all'area “Public sector innovation” e di tutti gli atti impugnati, ivi inclusi del D.D. 166/24 ed il D.D. 848/23, sia in via derivata, sia per vizi propri.

X

Violazione dei principi generali di imparzialità e buona andamento (art. 97 cost.).

Violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 del D.D. 1405/22.

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21-septies, L. 241/90.

Difetto assoluto di attribuzione. Difetto di legittimazione.

Eccesso di potere *sub specie* di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, arbitrarietà.

Sviamento.

Con i primi tre motivi del ricorso si è, in estrema sintesi, dedotta, sotto più

profili, l'illegittimità e la nullità delle valutazioni “tecnico-scientifiche” relative alle proposte progettuali presentate dalla ricorrente Prof.ssa Raganelli e dal Prof. Ferraris e, conseguentemente, degli atti fondati su queste ultime (in particolare del D.D. 166/24, con il quale la proposta della ricorrente veniva esclusa da quelle finanziabili, e del D.D. 848/24, contenente la graduatoria relativa alla predetta area).

Infatti le suddette “valutazioni” non risultano da alcun verbale e/o documento individuale o collegiale, debitamente sottoscritto, che dia conto del processo di valutazione seguito e di specifiche argomentazioni a supporto (come si vedrà *funditus infra* al XIII° motivo).

Ebbene, alla luce della documentazione versata in atti dall'Amministrazione in vista della camera di consiglio, si conferma che le schede di valutazione non risultano acquisite nel corso del procedimento.

Né assume alcun rilievo il doc. 21B, depositato dalla resistente, che si riferisce esclusivamente alla proposta presentata dalla Prof.ssa Raganelli.

In ogni modo, anche focalizzando l'attenzione sul suddetto documento, è pacifico che la totale mancanza di sottoscrizione - da parte di tutti e tre i “valutatori” - ne determina *ex se* la nullità.

La totale mancanza di qualsiasi sottoscrizione in originale risulta confermata proprio dal suddetto *file*, depositato dal Ministero in data 17.5.2024, per l'appunto non sottoscritto da nessuno.

L'unico documento in atti (doc. 21B) costituisce, dunque, un mero *quid facti* giuridicamente irrilevante.

Sarebbe infatti assurdo ritenere che gli atti amministrativi assunti

nell'ambito di una procedura competitiva ad evidenza pubblica, quali sono le valutazioni degli esperti di cui all'art. 7 dell'Avviso, possano essere non sottoscritti, pena la violazione dei principi generali di imparzialità e buon andamento (art. 97, Cost.), oltre che di quello fondamentale di trasparenza dell'azione amministrativa.

Né rileva in alcun modo la relativa *mail* di trasmissione all'Amministrazione (doc. 21).

Infatti nessuna norma prevede che la sottoscrizione di un verbale e/o di un documento di una procedura competitiva ad evidenza pubblica possa non essere sottoscritto.

Né alcuna legge prevede che all'uopo possa essere ritenuta equipollente una *mail* di trasmissione del documento (non sottoscritto).

D'altronde anche elementari esigenze di imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa collidono con la suddetta tesi.

Tanto più che nel caso specifico si discute di risorse pari a ben 50 milioni di euro e che la *mail* non è stata trasmessa a mezzo di posta elettronica certificata ed il relativo *file* non è stato depositato in giudizio.

Peraltro, come evidenziato, il Panel era stato nominato affinché gli esperti operassero disgiuntamente o collettivamente, sennonché agli atti non risultano né valutazioni individuali, né collettive.

Ma il punto fondamentale è che, anche stando alla prospettazione avversaria, le valutazioni delle proposte progettuali della Prof.ssa Raganelli e del Prof. Ferraris risalirebbero al 12.6.2023 (doc. 21).

Senonché, dalla documentazione da ultimo versata in giudizio,

risulta che in data 12.6.2023 il Ministero dell'Università e della Ricerca non aveva assunto il “decreto” di nomina del “Panel di 3 Esperti Tecnico Scientifici “ETS” come invece espressamente stabilito dall’art. 7 dell’Avviso (D.D. 1405/22).

È quindi comunque incontrovertibile la nullità e, comunque, l’illegittimità delle suddette valutazioni “tecnico-scientifiche” per difetto assoluto di attribuzione e carenza di legittimazione.

Dalla illegittimità dei punteggi attribuiti in relazione alle proposte progettuali presentate in relazione all’area “Public sector innovation” discende altresì quella di tutti gli atti impugnati, ivi inclusi il D.D. 166/24 ed il D.D. 848/23, sia in via derivata, sia per vizi propri.

XI

Violazione dei principi generali di imparzialità e buona andamento (art. 97 cost.).

Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 21-nonies, L. 241/90.

Difetto assoluto di attribuzione. Difetto di legittimazione.

Eccesso di potere *sub specie* di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, arbitrarietà.

Sviamento.

In data 17.5.2024 la resistente ha depositato il D.D. 1130 del 24.7.2024 con il quale sono state “ratificate” le attività valutative effettuate – *sine titolo* – come dedotto nel precedente motivo (cfr. pag. 4: “*RITENUTO di dover procedere con Decreto Direttoriale del MUR, che vale anche quale ratifica delle attività già svolte, ai sensi del DM 1314/2021 e ss.mm.ii. e dell’art. 7, comma 3, dell’Avviso,*

alla formalizzazione della nomina dei suddetti Esperti tecnico scientifici, organizzati in quindici Panel”).

Anche tale provvedimento è illegittimo.

In effetti, in diritto amministrativo, la ratifica ha ad oggetto un atto viziato da incompetenza (relativa).

Trattasi infatti di un provvedimento nuovo, autonomo, costitutivo, con cui viene eliminato il vizio di incompetenza relativa da parte dell'autorità astrattamente competente.

La ratifica ha dunque ad oggetto, ed anzi, presuppone un atto pur sempre esistente ed annullabile.

Ma la presente fattispecie è completamente differente in quanto la gravata ratifica si riferisce, come ampiamente dedotto, ad un' “attività” in radice inesistente e nulla, in quanto non risultante da nessun verbale e/o documento sottoscritto in originale.

La medesima non può pertanto essere “ratificata” operando, in tal caso, la regola generale secondo cui *quod nullum est nullum producit effectum*.

Non è, in secondo luogo, possibile ratificare un provvedimento (e/o un' “attività”, come erroneamente si pretende *ex adverso*) laddove l'organo che pone in essere la “ratifica” non è, a sua volta, competente.

In effetti la ratifica disposta dal Direttore Generale (attraverso il gravato D.D. 1130/24) è illegittima anche perché non ha ad oggetto un provvedimento rientrante nelle competenze del medesimo Direttore Generale (il che sarebbe, astrattamente, ammissibile), quanto, ben diversamente, un atto di competenza di terzi, ossia la valutazione delle

proposte relative all'area "Public sector innovation" di competenza dei soggetti (il Panel di esperti) indicati all'art. 7 dell'Avviso (D.D. 1405/22).

È inoltre assurdo che la impugnata ratifica, in frontale violazione dei principi generali, non contenga la precisa menzione dell'atto e del vizio che si intenderebbe sanare (Cons. Stato, Sez. V, 8.7.1998, n. 1027).

Secondo consolidata giurisprudenza è assolutamente pacifico che il provvedimento di ratifica deve necessariamente contenere:

- a) la precisa menzione dell'atto che intende sanare;
- b) l'esatta indicazione del vizio d'incompetenza relativa che lo inficia;
- c) il c.d. "animus confitendi", ossia la chiara ed univoca volizione d'eliminare detto vizio.

Nella fattispecie tali principi sono stati platealmente violati posto che non si può legittimamente ratificare "uno actu" tutte le attività poste in essere dai 15 Panel di esperti, relative a tutte e 15 le aree tematiche indicate da pag. 4 a pag. 8 del medesimo D.D. 1130/24, in quanto non sono contestualmente ratificabili atti diversi, cronologicamente ed ontologicamente distinti e, per assurdo, nemmeno chiaramente ed univocamente indicati nel D.D. 1130/24.

Dalla illegittimità del D.D. 1130/24 discende un – ulteriore ed insanabile - vizio del procedimento ed, in particolare, l'illegittimità dei punteggi attribuiti in relazione alle proposte progettuali presentate in relazione all'area "Public sector innovation" e di tutti gli atti impugnati, ivi inclusi del D.D. 166/24 ed il D.D. 848/23, sia in via derivata, sia per vizi propri.

XII

Violazione dei principi generali di imparzialità e buona andamento (art. 97 cost.).

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 del D.D. 1405/22.

Eccesso di potere *sub specie* di errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione, arbitrarietà. Sviamento.

In via ulteriormente gradata si deduce quanto segue.

Il Panel di esperti previsto dall'art. 7 dell'Avviso è un organo straordinario appositamente nominato per la procedura di evidenza pubblica *de qua* e che - in coerenza con il criterio di selezione che valorizza prevalentemente gli aspetti tecnici e qualitativi delle proposte progettuali (cfr. lett. a – e, art. 7, cit.), e non solo quelli economici - si giustifica proprio per la relativa competenza tecnica (*id est* “Esperti Tecnico Scientifici”), ovvero in ragione della **specific**a professionalità, tecnica e scientifica, che i suoi membri vantano rispetto alle proposte oggetto di valutazione.

Più in dettaglio in base all'art. 7, comma 4, cit.: “*La valutazione scientifica delle proposte è effettuata, per ciascuna delle macro-aree di cui al precedente comma 2, da Panel di 3 Esperti Tecnico Scientifici “ETS” nominati con decreto ministeriale e individuati dal CNVR nell'ambito di appositi elenchi gestiti dalla Commissione europea, dal Ministero stesso, da altre istituzioni nazionali, internazionali e comunitarie*”.

Successivamente, al comma 4 della medesima disposizione, si legge che *La valutazione di cui al precedente comma 2 del presente articolo si svolge secondo i seguenti*

criteri:

CRITERI DI VALUTAZIONE	PUNTEGGIO MINIMO	PUNTEGGIO MASSIMO
a) qualità (incluse quella scientifica e quella relativa alle esperienze di sfruttamento dei risultati) dei Principal Investigator, dei Soggetti beneficiari e di tutti gli altri soggetti eventualmente coinvolti nelle attività progettuali	0	10
b) autonomia e capacità decisionale, organizzativa e di coordinamento del PI rispetto a tutti i soggetti partecipanti alla proposta progettuale	0	10
c) innovatività e originalità della proposta rispetto allo stato dell'arte internazionale	0	10
d) rilevanza della proposta in termini di ricadute e di impatto socio-economico	0	10
e) capacità della proposta di introdurre, nella tempistica indicata e nel contesto sociale, economico, industriale di riferimento significative e competitive innovazioni di prodotto e/o di processo e/o servizio	0	10
f) congruità delle caratteristiche economiche della proposta e quota di cofinanziamento a carico di soggetti privati	0	10
PUNTEGGIO TOTALE	0	60

Ora è noto che la presenza di “esperti” può anche riguardare non la totalità dei membri, ma la sola maggioranza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 3721/2018), così come che la medesima può essere desunta, non dal titolo di studio, ma anche da attività professionali o incarichi espletati comunque in precedenza dal componente e ovviamente documentati dal curriculum

(Cons. Stato, Sez. III, 8700/2019).

Sennonché è altrettanto pacifico che il principio di competenza – espressamente previsto dall’art. 7 dell’Avviso e nel quale si riassume la necessità che le proposte progettuali siano valutate da “**esperti**” – non può in alcun modo aggirato, essendo pertanto comunque necessario che le proposte siano esaminate da persone in grado di valutarne e comprenderne i contenuti

Il richiamato principio nella fattispecie è stato invece all’evidenza violato in quanto gli esperti, nominati in relazione all’area tematica “Public sector innovation”, non hanno alcuna formazione giuridica e quindi non erano in grado di valutare la proposta progettuale - in tema di “*Public Procurement for a Socially Responsible and Innovative Administration*” - presentata dalla Prof.ssa Raganelli.

Tale progetto di ricerca, come indicato nei relativi allegati, ha ad oggetto “*un Modello regolatorio e istituzionale per una amministrazione pubblica più socialmente responsabile e innovativa ... un modello europeo di appalti pubblici sostenibili. Il risultato del progetto può contribuire a una migliore **elaborazione delle politiche a livello dell’UE** e a fornire strumenti aggiuntivi per supportare sistemi/amministrazione di appalti pubblici ben funzionanti (dimensione europea del progetto). Un secondo contributo, sebbene collegato, del progetto è quello di fornire un’analisi dettagliata delle differenze esistenti nelle attuali politiche e pratiche nazionali riguardo all’interazione degli appalti pubblici con gli obiettivi di sostenibilità e le iniziative innovative (dimensione nazionale del progetto) e ulteriormente implementare la normativa*”

nazionale sui contratti pubblici. Un terzo contributo che incide sull'innovatività e sull'originalità della valutazione della proposta è legato all'ulteriore fase di analisi: la valutazione del nuovo modello target comunitario per gli Appalti Pubblici Sostenibili per sviluppare una Pubblica Amministrazione Socialmente Responsabile e Innovativa in termini di coerenza con le migliori pratiche incontrate a livello globale: Stati Uniti, Regno Unito, Canada e il cosiddetto "nuovo mondo" (dimensione globale del progetto)".

Nel delineato contesto è evidente che la proposta avrebbe dovuto essere valutata da esperti con formazione giuridica o comunque in grado di comprendere e valutare compiutamente il linguaggio, gli strumenti e il metodo di analisi, ricerca ed elaborazione dei modelli ivi indicati, oltre che la relativa portata tanto sul piano istituzionale-regolatorio, quanto sociale. Nel D.D. 1130/24 viene affermato che, per "l'Area tematica 12. Public sector innovation", sono stati nominati come esperti:

- Veiko Lember (KU Leuven, BE);
- Vanessa Ratten (La Trobe University of Queensland, AUS);
- Tjits Van den Broek (Vrije Universiteit Amsterdam, NL).

Sennonché – dai *curricula* e dall'elenco delle relative pubblicazioni scientifiche di ciascuno – risulta che tali soggetti si sono occupati di questioni completamente estranee all'area giuridica e che pertanto non avrebbero potuto valutare il progetto della Prof.ssa Raganelli, né tantomeno valutarne i profili di innovatività.

Tali aspetti assumono d'altronde rilievo ancor più pregnante tenuto conto che, come risulta dal D.D. 1130/24, i membri del Panel sono stati

individuati in data 3.4.2023 - ossia dopo la presentazione delle proposte progettuali avvenuta nel dicembre 2023 – e quindi quando il Ministero era perfettamente consapevole, e comunque avrebbe dovuto esserlo in base ad elementari canoni di buon andamento e diligenza, che – come evincibile dal titolo “***Public Procurement*** for a Socially Responsible and Innovative Administration” - la proposta progettuale presentata dalla Prof.ssa Raganelli, peraltro docente di Diritto dell'Economia, avrebbe necessariamente dovuto essere valutata da un esperto in materie giuridiche.

Sennonché il valutatore Veiko Lember non è un giurista: trattasi di un ricercatore (non Professore) che si è occupato di pubblica amministrazione ma non dal punto di vista giuridico, tanto è vero che non vanta neppure una pubblicazione su di una rivista giuridica.

Il valutatore Tjjs Van den Broek è un ricercatore (non Professore) presso la Facoltà di Scienze Sociali, attualmente impegnato in un master in “Societal Resilience”, esperto in materia di ingegneria industriale, management e psicologia, senza alcuna competenza in materie giuridiche. Analoghe considerazioni valgono in ordine al valutatore Vanessa Ratten, Professore associato in “*Entrepreneurship*”, la quale risulta aver approfondito tematiche legate alla innovazione ed al marketing d'impresa: anche in questo caso trattasi pertanto di un soggetto che non ha alcuna competenza per valutare un progetto di stampo giuridico, ignorandone gli istituti fondamentali, oltre che il linguaggio.

Alla luce di quanto sopra si conferma pertanto che nessuno dei soggetti

individuati era in grado di valutare i contenuti del progetto presentato dalla ricorrente, comprendendone effettivamente la metodologia di analisi e di ricerca, l'approccio ed il linguaggio.

Dalla dedotta illegittimità della nomina degli esperti individuati in relazione all'area "Public sector innovation" discende altresì quella dei punteggi attribuiti alle proposte progettuali presentate in relazione a tale area e di tutti gli atti impugnati, ivi inclusi il D.D. 166/24 ed il D.D. 848/23, sia in via derivata, sia per vizi propri.

XIII

Violazione dei principi generali di imparzialità e buona andamento (art. 97 cost.).

Violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

Violazione dell'art. 3 della L. 241/90.

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 del D.D. 1405/22.

Eccesso di potere *sub specie* di difetto di motivazione, contraddittorietà dell'azione amministrativa, errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e, arbitrarietà.

Sviamento.

Con il quinto motivo di ricorso si è dedotta l'illegittimità dei punteggi attribuiti alle proposte presentate dalla Prof.ssa Raganelli (in tema di "Public Procurement for a Socially Responsible and Innovative Administration", codice FISA-2022-00318) e dal Prof. Ferraris (in tema di "Web Fairness and Resilience", codice FISA-2022-00908) sia perché manca un verbale debitamente sottoscritto (da parte dei soggetti di cui all'art. 7 dell'Avviso),

sia perché non è all'uopo sufficiente una votazione meramente numerica. Ebbene, dalla documentazione depositata in data 17.5.2024 dalla resistente, risulta **confermato che non sussiste alcun verbale e che i punteggi sono stati attribuiti esclusivamente sulla base dei criteri stabiliti all'art. 7 dell'Avviso.**

Invero nella *lex specialis* della procedura competitiva, oggetto del presente giudizio, non è rinvenibile alcuna indicazione in merito alle modalità di valutazione dei progetti: l'Avviso si è limitato esclusivamente ad indicare quali sono i criteri di valutazione, senza tuttavia fornire indicazione su come detti elementi verranno valutati o soppesati o ancora, cosa verrà ritenuto prevalente, quali saranno ad esempio le caratteristiche qualitative o quantitative meglio apprezzate per l'attribuzione dei punteggi.

Né sono previsti sub punteggi.

Sennonché gli elementi oggetto di valutazione – ai fini dei punteggi (indicati all'art. 7 dell'Avviso) - sono assolutamente generici, tanto è vero che i medesimi si riferiscono indistintamente a tutte le 15 aree tematiche oggetto dell'Avviso le quali a loro volta si riferiscono ai settori più disparati e che, spesso, non hanno nulla in comune (es. agricoltura, ingegneria civile, educazione e cultura, alimentazione, salute, information technology, pubblica amministrazione, sicurezza, spazio, trasporti, ecc.).

È quindi evidente che, in ragione della lacunosità della *lex specialis*, stante l'impossibilità di ricavare dal mero coefficiente numerico attribuito le ragioni alla base della valutazione degli esperti del Panel, quest'ultimi avrebbero dovuto rendere una congrua, chiara ed esaustiva – ancorché

sintetica – motivazione a corredo del giudizio (solo numerico) attribuito (cfr. Tar Campania, Salerno, n. 878/2017; id., n. 1556/16).

Né potrebbe ritenersi che la predeterminazione dei criteri di valutazione rende di per sé sufficiente il voto numerico: **“tale impostazione sarebbe condivisibile laddove fosse stato predeterminato un valore esplicito del voto numerico (come, ad esempio, “x” sufficiente, “y” buono e così via), che, nel caso di specie, non sussiste; oppure laddove il voto numerico fosse risultato accompagnato da una esplicazione testuale delle sue ragioni (anche in termini comparativi)” (Tar Lazio, Sez. II Bis, 20.4.2021, n. 4599).**

Ad ulteriore riprova della necessità della motivazione sono in atti le schede riferite alle aree “Energy” (doc. 33) e “Education e Culture” (doc. 34) dalle quali risulta che gli esperti che hanno valutato le proposte, in relazioni a tali aree tematiche, hanno reso una chiara motivazione ad esplicitazione del punteggio attribuito in relazione ad ogni singolo criterio.

Si ribadisce infatti – che stando l’assoluta peculiarità con la quale è stata predisposta la *lex specialis* (relativa a 15 aree tematiche ben distinte) – la necessità di una motivazione puntuale risulta confermata dai moduli, predisposti ai fini della valutazione, dove era per l’appunto previsto in relazione ad ogni singolo criterio che avrebbe dovuto essere effettuata una descrizione (**“description”**) della ragione per le quali è stato attribuito il punteggio in relazione ad ogni singola voce.

Anche in tale convergente prospettiva si conferma che il mero punteggio

numerico è ammissibile solo laddove i criteri di attribuzione dei punteggi siano predeterminati in modo chiaro, analitico ed articolato e siano calibrati sullo specifico oggetto della procedura competitiva, così da consentire ai proponenti – ed al Giudice - di verificare l’*iter* logico argomentativo con cui il giudizio tecnico si è svolto, mentre nella fattispecie non è affatto così.

Viceversa – nella fattispecie - risultano tutt’ora un mistero le ragioni in base alle quali i punteggi sono stati attribuiti in relazione all’area “Public secto innovation”.

Nel caso specifico la sola attribuzione del punteggio numerico ha reso infatti impossibile – a chiunque – di comprendere quali siano state le motivazioni alla base dei punteggi.

Quanto sopra è inaccettabile e conferma l’illegittimità degli atti impugnati.

La *lex specialis* prevedeva, infatti, esclusivamente dei punteggi, senza tuttavia indicare alcun parametro per l’attribuzione dei medesimi.

Sul punto, la giurisprudenza ha ritenuto che una cosa sono gli elementi da valutare, altra cosa sono i criteri per attribuire i punteggi a detti elementi:

“Questa distinzione... è fondamentale, perché:

- gli elementi di valutazione sono i parametri rispetto ai quali le offerte vengono valutate dalla commissione di gara;***
- i criteri motivazionali evidenziano invece i profili in base ai quali la commissione attribuisce, per ciascuno dei criteri e sub-criteri di***

valutazione, un determinato punteggio nell'ambito del range previsto dal bando.” (T.A.R. Marche, Sez. I, 31.12.2018, n. 835).

L'assenza di criteri in base ai quali calibrare il *range* dei punteggi previsti – nella specie da 0 a 10 (cfr. pag. 9 dell'Avviso) – “*deve essere bilanciata con un’adeguata motivazione*” (TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, 19 febbraio 2019, n. 162, in generale sul principio, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2020, n. 532).

Infatti “... in assenza di ogni predeterminazione dei sub-criteri e dei rispettivi punteggi ... la commissione avrebbe dovuto accompagnare i punteggi numerici attribuiti con una idonea motivazione relativa alle valutazioni svolte, rendendo così trasparente il percorso logico seguito e consentendo ai concorrenti di comprendere le ragioni del giudizio ricevuto per la propria offerta tecnica. Una seppur sintetica motivazione, in sostanza, avrebbe consentito il controllo estrinseco della correttezza dell'iter decisionale seguito, senza peraltro determinare alcuna interferenza nelle valutazioni di natura discrezionale rimesse esclusivamente all'amministrazione in fase di valutazione (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 11.12.2017, n. 2337)”. (T.A.R. Veneto, Sez. I, 19.4.2018, n. 431).

Anche nel caso oggetto del presente giudizio l'Avviso, in ordine agli elementi presi in considerazione dall'art. 7, rimetteva l'attribuzione del punteggio al giudizio del Panel, al quale è stata di conseguenza attribuita un'ampia discrezionalità.

Sennonché proprio per tale ragione le valutazioni andavano adeguatamente supportate da congrua motivazione, idonea ad esplicitare

le ragioni delle diverse valutazioni effettuate in relazione alle offerte in gara.

Nella fattispecie:

- quanto alla proposta del Prof. Ferraris mancano in toto i giudizi individuali (“*individual evaluations*”) e collettivi (“*final aggregated scores*”);
- quanto alla proposta della Prof.ssa Raganelli mancano in toto i giudizi individuali (“*individual evaluations*”) e collettivi (“*final aggregated scores*”), essendo stato depositato esclusivamente il doc. 21B privo di qualsiasi valenza giuridica (come in precedenza ampiamente dedotto).

Ma il punto fondamentale è che, fermi restando i precedenti motivi, nella fattispecie (nel doc. 21B) viene solo dato atto dell’attribuzione di un punteggio numerico che impedisce di comprendere l’*iter logico* in base al quale sono stati attribuiti i punteggi.

Infatti anche la lettura dei documenti depositati dall’amministrazione non consente in alcun modo di comprendere (come sarebbe stato invece necessario) perché una proposta ha ottenuto 44 punti e perché l’altra ne ha ottenuti 54.

Il vizio è ancor più grave in quanto la proposta del Prof. Ferraris – per assurdo – non risulta in alcun modo valutata, non essendo incomprensibilmente stata depositato alcun documento al riguardo.

È pertanto evidente – stante le peculiarità che connotano la *lex specialis* nel caso specifico - l’ineluttabilità di elementi minimi di comprensione della valutazione delle proposte presentate, la cui mancanza inficia irrimediabilmente gli atti impugnati ed in particolare il D.D. 166/24 ed il

D.D. 848/23.

Del resto, la giurisprudenza, in ipotesi simili, ha già chiarito che “*La discrezionalità accordata dal bando non è stata invece in alcun modo confinata né risulta in alcun modo controllabile ex post, perché esercitata attraverso la mera attribuzione di punteggi numerici, senza l’esplicitazione di alcuna motivazione. Dall’esame dei verbali risulta -quindi- impossibile ripercorrere l’iter logico seguito dalla commissione nella valutazione delle offerte tecniche*”

(TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, 19 febbraio 2019, n. 162, in generale sul principio, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2020, n. 532).

Si conferma pertanto, in linea con quanto dedotto nel quinto motivo, l’illegittimità dei punteggi attribuiti per difetto di motivazione.

Ne consegue, anche sotto tali profili, l’illegittimità di tutti gli atti impugnati ed in particolare del D.D. 166/24 e del D.D. 848/23 (sia per vizi propri, sia in via derivata).

XV

Violazione dei principi generali di imparzialità e buona andamento (art. 97 cost.).

Violazione del principio di trasparenza dell’azione amministrativa.

Violazione dell’art. 3 della L. 241/90.

Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 14 del D.D. 1405/22.

Eccesso di potere *sub specie* di difetto di motivazione, errore nei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, arbitrarietà e sviamento.

In base all'art. 14 dell'Avviso:

“1. Le risorse complessive a copertura del presente Avviso sono pari a € 50.000.000,00 (cinquantamilioni/00) a valere sul capitolo 7725.

2. Le risorse di cui al precedente comma 1 sono ripartite proporzionalmente tra le tematiche di cui al precedente articolo 4, in ragione del numero pervenuto e nel rispetto, ove possibile, dell'attribuzione di almeno € 5.000.000,00 per ciascuna area”.

Risulta dunque *per tabulas* che il Ministero dell'Università e della Ricerca avrebbe dovuto assumere un provvedimento avente ad oggetto la ripartizione dei 50 milioni di euro tra le 15 aree tematiche.

Sennonché, dalla documentazione versata dall'amministrazione in atti in data 17.5.2024, risulta che il suddetto Ministero non ha invece assunto alcun provvedimento in merito.

Né risulta alcun verbale e/o documento riferito alla suddetta ripartizione.

Agli atti risulta esclusivamente una mail, meramente interlocutoria, inviata dal RUP alla c.d. Cabina di Regia, cui non ha fatto seguito alcun riscontro da parte di alcuno.

È quindi pacifico ed incontestato che, in violazione dell'art. 14 dell'Avviso, le risorse oggetto del D.D. n. 1405/22, pari ad € 50.000.000, sono state ripartite tra le varie aree tematiche, attribuendo a quella di interesse della ricorrente una dotazione finanziaria *“pari a € 2.078.838,17”* (in ragione del quale la proposta della ricorrente non è stata finanziata), senza che nessuno – dicasi nessuno – se ne sia assunto la responsabilità.

Quanto sopra è d'altronde confermato da quanto riportato a pag. 8 della memoria depositata dal Ministero in data 17.5.2024.

Ne consegue la radicale illegittimità dell'intero procedimento ed in particolare di tutti gli atti assunti sul presupposto della suddetta – come visto illegittima – ripartizione, ivi inclusi, *si opus sit*, il D.D. n. 166 del 12.2.2024, il D.D. n. 165 del 12.2.2024, il D.D. n. 164 del 12.2.2024, il D.D. n. 148 del 9.2.2024, il D.D. n. 149 del 9.2.2024, adottati dal Ministero dell'Università e della Ricerca e depositati *ex adverso* in vista della camera di consiglio.

ISTANZA CAUTELARE

In ordine al *fumus* valgono le precedenti considerazioni.

Sul *periculum* rileva che la ricorrente è stata illegittimamente privata del bene della vita cui aspira il quale verrebbe irreversibilmente leso qualora non venissero adottate misure cautelari sospensive.

Gli atti impugnati generano un pregiudizio gravissimo stante l'imminente concessione del finanziamento al progetto codice FISA-2022-00908, irreparabile nelle more del giudizio di merito per la ricorrente

Il pregiudizio è irreversibile in quanto in difetto della sospensione degli atti gravati il Ministero adotterà il decreto di concessione delle agevolazioni PNRR alla proposta presentata dal Prof. Ferraris, precludendo alla ricorrente il bene della vita cui anela.

Si propone, pertanto, istanza di concessione di misure cautelari idonee a preservare, mediante sospensione degli atti impugnati con il ricorso ed i motivi aggiunti, interinalmente i diritti e gli interessi dell'odierna ricorrente nelle more della decisione nel merito, se del caso tramite *remand*.

*

ALL'ILL.MO PRESIDENTE DEL T.A.R. DEL LAZIO

ISTANZA DI ABBREVIAZIONE DEI TERMINI EX ART. 53 D.LGS. 104/10.

Ritenuto che:

- già stata fissata l'udienza pubblica per il prossimo 17.7.2024 per la discussione del merito del ricorso introduttivo;

considerato che:

- per dare concreta attuazione al principio di concentrazione processuale, nonché per esigenze di celerità, efficacia ed effettività della pronuncia giurisdizionale, è opportuno interesse della ricorrente addivenire ad una sollecita definizione del merito del presente giudizio in esito all'udienza già fissata per il giorno 17.7.2024, anche con riguardo ai presenti motivi aggiunti;

- l'art. 53 c.p.a. consente l'abbreviazione dei termini processuali fino alla metà di quelli stabiliti dal medesimo c.p.a., nei casi d'urgenza;

- nel caso di specie, l'urgenza è data dalla necessità di veder definito il presente giudizio in un'unica soluzione all'udienza pubblica del 17 luglio, senza ulteriori rinvii;

- l'abbreviazione dei termini nella misura massima della metà consentita dalla Legge permetterebbe, infatti, la trattazione sia dell'istanza cautelare, sia dei motivi aggiunti, oltre che del ricorso introduttivo, senza ulteriore necessità di rinviare il presente giudizio.

Tutto quanto premesso e considerato, in considerazione altresì dell'estrema urgenza della trattazione dell'istanza cautelare e della necessità di mantenere la *res adhuc integra*, si chiede che l'Ill.mo Sig. Presidente voglia concedere l'abbreviazione dei termini, sino alla metà, di cui all'art. 53, c.p.a., e, per l'effetto, fissare la trattazione collegiale dell'istanza cautelare alla prima camera di consiglio utile ed in particolare nello stesso giorno in cui si terrà

l'udienza di merito fissata per il giorno 17.7.2024.

P.Q.M.

SI CONCLUDE

per l'annullamento, previa sospensione, degli atti impugnati con il ricorso introduttivo e con i presenti motivi aggiunti.

Il contributo unificato è dovuto nella misura di legge pari ad € 650,00.

Prof. Avv. Angelo Clarizia

Avv. Mario Pagliarulo