

Pubblicato il 24/06/2026

N. 05061 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00874/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 874 del 2026, proposto dal Ministero dell'università e della ricerca, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi 12

contro

Giulia Zonta, rappresentata e difesa dall'avvocato Emiliana Volpi, con domicilio digitale p.e.c. da registri di giustizia

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA, SEZIONE IV QUATER, n. 15116/2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale di Giulia Zonta;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Isabella Bruni e Marco Orlando, in sostituzione dell'avvocato Emiliana Volpi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna appellata, ricercatrice a tempo determinato presso l'Università degli studi di Ferrara, partecipava alla procedura di abilitazione alle funzioni di professore universitario di II fascia indetta con decreto del Ministero dell'università e della ricerca del 27 ottobre 2023, n. 1796, per il settore concorsuale di afferenza, fisica applicata, didattica e storia della fisica (02/B1).

2. All'esito della verifica dell'impatto della produzione scientifica, della valutazione dei titoli e della qualità delle pubblicazioni presentate veniva giudicata non idonea alle funzioni per le quali aveva presentato domanda.

3. Il giudizio collegiale di non idoneità espresso dalla commissione ministeriale dava innanzitutto atto che gli indicatori di impatto della produzione scientifica raggiungono *«tre dei tre i valori soglia del D.M. 589/2018»* (decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca dell'8 agosto 2018, n. 589; *Definizione valori - soglia degli indicatori di impatto della produzione scientifica*). Di seguito, giudicava le pubblicazioni presentate *«complessivamente di qualità discreta, per gli aspetti di innovatività ed originalità, e poco rilevanti relativamente alla loro collocazione editoriale internazionale»*; e la produzione scientifica nel suo complesso *«continua e coerente con la declaratoria del settore concorsuale 02/D1 o con le tematiche interdisciplinari ad esso pertinenti»*, sulla base di un *«contributo individuale della candidata (...) di livello adeguato, considerato il buon numero di pubblicazioni in cui*

risulta autore preminente». Nondimeno, risultava determinante in senso sfavorevole per la candidata il fatto che ella *«NON possiede almeno tre titoli tra quelli stabiliti dalla Commissione nella prima riunione»*, come invece richiesto a livello ministeriale [artt. 5, commi 2, lett. b), e 6, lett. b), del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 7 giugno 2016, n. 120 - *Regolamento recante criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori universitari, nonché le modalità di accertamento della qualificazione dei Commissari, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, lettere a), b) e c) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e successive modifiche, e degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2016, n. 95*].

4. A quest'ultimo riguardo, per quanto di specifico interesse nel presente giudizio, la commissione ministeriale accertava il mancato possesso del titolo relativo alle *«(s)pecifiche esperienze professionali caratterizzate da attività di ricerca attinenti al settore concorsuale per cui è presentata la domanda per l'abilitazione»*, stabilito nella prima riunione dell'organo valutativo (lettera l). Per esso era stato ivi formulato il seguente criterio valutativo: *«(l)a valutazione del titolo terrà conto di specifiche esperienze professionali svolte in ambito pubblico o privato caratterizzate da attività di ricerca di alto profilo scientifico, coerenti con il settore concorsuale 02/D1, che abbiano prodotto almeno una (1) pubblicazione scientifica e/o un brevetto»*.

5. Su questa base era espressa la valutazione negativa, così motivata: *«non si evincono specifiche esperienze professionali svolte in ambito pubblico o privato caratterizzate da attività di ricerca di alto profilo scientifico, coerenti con il settore concorsuale 02/D1, che abbiano prodotto almeno una pubblicazione scientifica o un brevetto»*.

6. L'interessata proponeva ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma, che con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione veniva parzialmente accolto, con specifico riguardo al giudizio ora richiamato.

7. Dopo avere respinto le censure concernenti altri due titoli, la pronuncia di primo grado rilevava che per quello previsto dalla menzionata lettera l) la commissione ministeriale non aveva considerato come esperienza valutabile quella di *«cofondatrice dell'azienda Scent S.r.l., operante presso il Laboratorio Sensori di UNIFE, avente come oggetto sociale quello dell'attività di ricerca e divulgazione e che ha prodotto altresì due brevetti (National #: RM2014A000595, European #: 3210013; National #: 102015000057717)»*. L'esperienza era ritenuta *«pertinente e coerente con l'oggetto indicato nella lettera l)»*, richiedente *«un tipo di attività di ricerca che abbia prodotto pubblicazioni o brevetti»*, come risultante nel caso di specie *«essendo incontestato quanto affermato dalla parte ricorrente»*.

8. Sul punto, veniva confutato l'assunto difensivo del Ministero dell'università, secondo cui l'esperienza era stata valutata in relazione ad un altro titolo: *«Risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese -spin off, sviluppo, impiego e commercializzazione di brevetti»*, previsto alla lettera i). La sentenza rilevava in primo luogo che la circostanza *«è stata evidenziata solo nelle citate controdeduzioni»*, mentre nulla in questo senso era ricavabile dal giudizio della commissione ministeriale; ed inoltre che *«si tratta di ambiti distinti; in particolare, un conto sono i risultati ottenuti ed i brevetti (lett. i), altro è invece l'esperienza professionale maturata (lett. f)»* (rectius: l).

9. In ragione di quanto accertato con riguardo al titolo di cui alla più volte citata lett. l) la pronuncia di primo grado ricavava la conseguenza per cui doveva essere espresso *«il giudizio positivo circa il possesso di almeno tre titoli, ai sensi dell'art. 6 del D.M. n. 120/2016, avendo la Commissione (già) attribuito la rilevanza ai titoli indicati alle lettere b) ed i)»*; e che, dunque, la ricorrente *«possiede i tre titoli necessari per il conseguimento dell'Abilitazione Scientifica Nazionale»*.

10. L'ulteriore conseguenza tratta, in ragione della valutazione positiva espressa dalla commissione sulle pubblicazioni presentate dalla ricorrente, era la condanna del

Ministero dell'università e della ricerca *«al rilascio, in favore della parte ricorrente, del provvedimento richiesto, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. c) c.p.a.»* (così in dispositivo). Sul punto la sentenza considerava integrati tutti i presupposti previsti dalla disposizione processuale da ultimo citata, poiché *«non vi sono (più) ulteriori margini di discrezionalità da parte della predetta Amministrazione e non residuano (più) ulteriori incombeni istruttori, così come richiesto dall'art. 31, comma 3, c.p.a.»* (così in motivazione).

11. Contro la sentenza di primo grado ha proposto appello in via principale il Ministero dell'università.

12. Nel costituirsi in resistenza, l'originaria ricorrente ha proposto appello incidentale condizionato, con il quale ha censurato la sentenza in relazione al rigetto delle censure concernenti due distinti titoli [lettere a) e f)].

DIRITTO

1. Con un primo motivo l'appello censura la sentenza per avere esorbitato dai limiti del sindacato di legittimità devoluto al giudice amministrativo attraverso una valutazione discrezionale sostitutiva di quella riservata alla commissione ministeriale. L'eccesso di potere giurisdizionale è prospettato sia con riguardo all'accertamento del possesso dei tre titoli richiesti per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale che in ragione della conseguente condanna del Ministero appellante al rilascio del provvedimento.

2. Evidenziato che la sentenza potrebbe costituire *«un pericoloso precedente»*, sotto il primo profilo vengono richiamate le *controdeduzioni da parte della commissione al ricorso* (nota in data 29 aprile 2025), depositate in primo grado dal Ministero nell'ambito delle proprie produzioni documentali, in cui l'organo afferma di avere valutato l'esperienza di socia cofondatrice dalla *start-up* Scent s.r.l. in relazione al titolo di cui alla lettera i), e precisa che la stessa non può ulteriormente essere

riconosciuta ai fini del titolo sub 1) *«in quanto non si tratta di una specifica esperienza professionale, ma di un risultato ottenuto nel trasferimento tecnologico (titolo i)) e già valutato in tale ambito»*. Al medesimo riguardo viene richiamato il divieto previsto nel bando della procedura di abilitazione di valutazione del singolo elemento esposto dal singolo candidato per più di un titolo (art. 2, comma 4, lett. d).

3. Sotto un distinto profilo si deduce inoltre che le pubblicazioni presentate dalla ricorrente sono state valutate di qualità discreta e non già elevata. Si assume quindi che questo giudizio *«sorreggeva di per sé la motivazione di inidoneità e quindi il provvedimento non sarebbe stato comunque annullabile»*, in conformità alla disciplina regolamentare di cui al sopra citato decreto ministeriale del 7 giugno 2016, n. 120.

4. Con un secondo motivo l'eccesso di potere giurisdizionale da parte della sentenza di primo grado è dedotto per avere questa avvocato a sé le *«competenze tecnico - professionali demandate ex lege esclusivamente all'Organo tecnico di valutazione, cioè la Commissione ASN»*. La sostituzione nei poteri dell'organo ministeriale sarebbe avvenuta sulla base dell'erronea supposizione secondo cui una volta accertato il possesso del titolo sub lettera 1) la commissione ministeriale avesse esaurito ogni margine di discrezionalità e che non fosse pertanto necessaria alcuna rivalutazione sui profili in contestazione.

5. I motivi sono infondati.

6. Diversamente da quanto con essi si assume la sentenza non è incorsa in alcun travalicamento dei limiti del sindacato di legittimità devoluto al giudice amministrativo su attività valutative di carattere discrezionale in tesi riservate all'amministrazione.

7. Nello specifico, nessun eccesso di potere giurisdizionale può innanzitutto essere ravvisato nell'accertamento che la commissione ha illegittimamente disconosciuto alla ricorrente il titolo necessario in base al più volte citato decreto ministeriale del 7

giugno 2016, n. 120, per conseguire l'abilitazione scientifica nazionale. Sul punto, a fronte di un titolo e di un corrispondente criterio di valutazione sufficientemente determinati dalla commissione nella propria prima seduta, la sentenza si è limitata a rilevare che la ricorrente vanta invece un'esperienza ad essi riconducibile e che nondimeno non era stata valutata in questi termini dalla commissione ministeriale.

8. Il sindacato è dunque rimasto circoscritto nei limiti della verifica della legittimità dell'azione amministrativa, sotto il profilo dell'eccesso di potere ex art. 29 cod. proc. amm., in termini generali ammesso dalla giurisprudenza amministrativa anche rispetto ad attività espressive di discrezionalità tecnica (da ultimo in questo senso: Cons. Stato, IV, 17 luglio 2025, n. 6320; 12 marzo 2025, n. 2054; VI, 12 agosto 2025, n. 7032; VII, 27 novembre 2024, n. 9516). Più nello specifico, deve ricordarsi che la funzione tipica dei criteri di valutazione in procedure di carattere selettivo consiste proprio nel delimitare per quanto possibile la discrezionalità dell'organo preposto alla relativa attività, attraverso la sua riconduzione a precisi ambiti preventivamente definiti, come nel caso di specie, e di renderne così percepibile l'operato *ab externo*, in funzione della relativa tutela giurisdizionale.

9. Deve ulteriormente precisarsi che il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni compiute dalle commissioni di concorso o universitarie non attiene a valutazioni di opportunità da parte dell'amministrazione, ma concerne l'esercizio della discrezionalità tecnica, da tempo riconosciuta come pienamente sindacabile (per tutte: Cons. Stato, IV, 9 aprile 1999, n. 601), perché altrimenti la tutela giurisdizionale risulterebbe fortemente limitata e ristretta in ambiti meramente formali. Secondo il citato precedente, il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici deve svolgersi non attraverso il mero controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo. Non è, quindi, l'opinabilità degli apprezzamenti tecnici

dell'amministrazione che ne determina la declaratoria di illegittimità, ma la loro inattendibilità per l'insufficienza o erroneità del criterio o per il vizio del procedimento applicativo.

10. Peraltro, sull'astratta riconducibilità dell'esperienza al titolo, di cui alla lettera l), in ragione del conseguimento di almeno un brevetto, non vi è contestazione da parte dell'appello. Le censure formulate al riguardo vertono invece sull'asserita valutazione dell'esperienza sotto un altro criterio, relativo ad un diverso titolo, previsto invece alla lettera i).

11. Sennonché, come rilevato dalla sentenza, l'assunto, che riprende le sopra menzionate controdeduzioni della commissione ministeriale al ricorso proposto dalla candidata, comporta un'inammissibile integrazione in giudizio della motivazione del provvedimento impugnato. Infatti, dalla lettura del verbale recante il giudizio di non idoneità all'abilitazione risulta che per il titolo di cui alla lettera l) la commissione ha ritenuto che la candidata non avesse allegato (*«non si evincono»*) esperienze professionali caratterizzate da attività di ricerca di alto profilo scientifico *«che abbiano prodotto almeno una pubblicazione scientifica o un brevetto»*.

12. Inoltre, l'appello non censura in modo specifico il rilievo della sentenza di primo grado secondo cui i titoli in questione si riferiscono ad *«ambiti distinti»* sul piano valutativo. Ed infatti, mentre la lettera i) impone di avere riguardo ai *«risultati ottenuti nel trasferimento tecnologico in termini di partecipazione alla creazione di nuove imprese, sviluppo, impiego e commercializzazione di brevetti»* (così il criterio enucleato dalla commissione nella prima seduta con riguardo al titolo in questione); la lettera l) si incentra invece sulle *«esperienze professionali (...) caratterizzate da attività di ricerca di alto profilo scientifico, coerenti con il settore concorsuale 02/D1»*, produttive di almeno un brevetto (*ibidem*).

13. Sotto un diverso profilo, la sentenza ha inoltre rilevato che *«al di là di una certa approssimazione nella motivazione collegiale»*, e come evincibile dalla lettura

complessiva e congiunta con i giudizi individuali dei componenti della commissione, la produzione scientifica della candidata ricorrente è stata valutata *«nel complesso, positiva»*. A prescindere dalle espressioni utilizzate, la pronuncia di primo grado ha dunque ricostruito sul piano sostanziale una valutazione di qualità *«elevata»* delle pubblicazioni, nei termini richiesti dall'art. 6, lett. b), del decreto ministeriale 7 giugno 2016, n. 120. Le censure formulate sul punto dall'appello non contestano in modo specifico il convincimento espresso dalla pronuncia di primo grado, ma si limitano ad affermare, in modo avulso da esso, che in base alla disposizione regolamentare da ultimo richiamata non si può prescindere da una valutazione qualitativa di livello elevato.

14. Alcun eccesso di potere giurisdizionale della sentenza di primo grado è infine configurabile nell'ordine di emettere il provvedimento richiesto dalla ricorrente di riconoscimento dell'abilitazione scientifica nazionale. La statuizione è riconducibile al potere del giudice amministrativo di condannare l'amministrazione *«al rilascio di un provvedimento richiesto»* ex art. 34, comma 1, lett. c), cod. proc. amm., quando ai sensi della disposizione ora citata *«contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento di diniego»* sia stata formulata la relativa domanda.

15. La condanna al rilascio del provvedimento richiesto, prevista anche per l'azione contro il silenzio-rifiuto, presuppone ai sensi del richiamato art. 31, comma 3, cod. proc. amm., che il giudice possa *«pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio»*. In conformità ai limiti del sindacato di legittimità del giudice amministrativo sugli atti della pubblica amministrazione, la disposizione ora citata precisa che l'accertamento sulla fondatezza della pretesa azionata possa essere svolto *«solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione»*.

16. La previsione si inquadra nel principio cardine di effettività della tutela giurisdizionale enunciato dall'art. 1 cod. proc. amm. e costituisce un'innovazione del codice di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (come successivamente emendato dal decreto correttivo 14 settembre 2012, n. 160). Essa è intesa a svincolare la giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo dai canoni tipici del giudizio parentetico sull'atto, nella considerazione che una cognizione così definita non sempre consente l'attribuzione al ricorrente del bene della vita riferito ad un interesse legittimo pretensivo, la quale costituisce il risultato cui tende un sistema di tutela giurisdizionale efficace e orientato alla tutela effettiva delle posizioni giuridiche soggettive in esso dedotte.

17. L'ora richiamata innovazione è inoltre perfettamente coerente con uno dei principi della legge delega in base alla quale è stato adottato il Codice del processo amministrativo: *“disciplinare le azioni e le funzioni del giudice: ... d) prevedendo le pronunce dichiarative, costitutive e di condanna idonee a soddisfare la pretesa della parte vittoriosa”* [art. 44, comma 2, lett. b), legge n. 69 del 2009]. Peraltro, anche prima dell'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo l'obbligo conformativo derivante dall'accoglimento di una domanda di annullamento poteva vincolare l'amministrazione al rilascio di un determinato provvedimento. Le richiamate disposizioni del Codice consentono ora di condannarla direttamente al rilascio di un determinato provvedimento al fine rendere maggiormente soddisfattiva la pronuncia del giudice, in linea con il principio costituzionale dell'effettività della tutela giurisdizionale.

18. La condanna al rilascio di un determinato provvedimento può avvenire solo in presenza dei sopraindicati presupposti e presuppone, oltre alle ipotesi di attività vincolata, che l'amministrazione abbia esercitato fino in fondo e quindi esaurito la propria discrezionalità, essendo evidente che in questi casi non opera il limite di non

poter *«pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati»* (art. 34, comma 2, c.p.a.).

19. Tutto ciò precisato, le censure nei confronti della statuizione resa in primo grado avrebbero dovuto dunque contestare in modo plausibile il difetto del presupposto ora richiamato. Ciò non è avvenuto. Sul punto l'appello si limita infatti ad affermare in modo apodittico che l'accertamento positivo svolto in sede giurisdizionale con riguardo al titolo di cui alla lettera l) avrebbe comunque richiesto una rivalutazione da parte della commissione ministeriale.

20. In ogni caso, in contrario è sufficiente richiamare le considerazioni in precedenza svolte sulla delimitazione della discrezionalità valutativa ottenuta attraverso la predisposizione di criteri di valutazione sufficientemente determinati e tali da consentire al giudice amministrativo un sindacato puntuale sulla relativa applicazione, non eccedente i limiti della legittimità. Dal descritto assetto di rapporti tra potere discrezionale dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo deriva, sul versante della riedizione del primo dopo l'annullamento in esito al secondo, la possibile consumazione dei margini di discrezionalità per effetto di quest'ultimo, con correlativa concentrazione della tutela nel giudizio di cognizione.

21. L'ora descritta ipotesi è quella verificatasi nel caso di specie, posto che come in precedenza esposto la avvenuta verifica in sede giurisdizionale del possesso del titolo mancante in capo alla ricorrente ha reso superfluo rimettere alla commissione ministeriale la rivalutazione del profilo di illegittimità accertato in giudizio e ha determinato l'accertamento della spettanza del bene della vita in considerazione del fatto che proprio la presenza del titolo ritenuto mancante ha fatto venir meno l'ultimo elemento ostativo all'accoglimento della pretesa dedotta in giudizio.

22. L'appello principale deve pertanto essere respinto. L'appello incidentale condizionato va conseguentemente dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza

di interesse. Le spese di causa sono regolate secondo soccombenza e liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sugli appelli principale e incidentale, come in epigrafe proposti, respinge l'appello principale e dichiara improcedibile l'appello incidentale; per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Condanna il Ministero dell'istruzione e del merito a rifondere all'appellante incidentale le spese di causa, liquidate in € 5.000,00, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE

Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE

Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO