

BVGer B-4243/2015 vom 13. Juni 2017

Bundesverwaltungsgericht, 2017-06-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4243_2015

FR: TAF B-4243/2015 du 13 juin 2017

IT: TAF B-4243/2015 del 13 giugno 2017

Regeste

Regolamento del Fondo nazionale svizzero

Erwägungen

E. 1.1

Contro le decisioni del FNS è ammesso il ricorso al Tribunale amministrativo federale (art. 44 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA, RS 172.021]; art. 31 e 33 lett. h della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]). Nell'evenienza, non sussistono eccezioni a norma dell'art. 32 LTAF.

E. 1.2

Pacifica è la legittimazione ricorsuale della ricorrente, essendo la stessa destinataria della decisione appellata ed avendo un interesse a che la stessa venga qui annullata (art. 48 PA). Il ricorso è poi stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

E. 2.1

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale (violazione art. 22 let. e regolamento comune), compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA; cfr. Moser/Beusch/Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2. ed., Basilea 2013, n. marg. 2.149; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. ed., Zurigo/San Gallo 2013, n. 1758 segg.). Tuttavia, in materia di concessioni di sussidi conformemente all'art. 13 della legge federale sulla promozione della ricerca e dell'innovazione (LPRI, RS 420.1), la cui procedura deve essere conforme ai requisiti di cui agli articoli 10 e 26-38 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA) (cpv. 1), la legge prescrive che il richiedente può far valere mediante ricorso: la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, come pure l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (cpv. 3). Ne discende quindi, come già rilevato dalla giurisprudenza, che in questo ambito il postulante non può far valere in una procedura ricorsuale l'inadeguatezza (inopportunità) della decisione impugnata (DTAF 2014/2 consid. 3).

E. 2.2

Con riferimento al potere d'apprezzamento, il Tribunale federale considera che in ambiti richiedenti conoscenze tecniche elevate, l'autorità di ricorso deve far prova di riserbo e confidare nell'apprezzamento delle autorità specializzate competenti (sentenza del

Tribunale federale 1A.244/2003 del 31 marzo 2004 consid. 2); in questi campi le decisioni su ricorso devono essere prese nel rispetto dei ruoli abituali della giustizia e dell'amministrazione (DTF 129 II 331 consid. 3.2). Conformemente a questa prassi giurisprudenziale, il Tribunale amministrativo federale limita il proprio esame in materia di sussidi per la ricerca, se la loro concessione dipende dall'apprezzamento dell'autorità, alla questione dell'eccesso o dell'abuso dell'esercizio di tale potere. A questo proposito bisogna considerare che il Tribunale amministrativo federale, in quanto autorità giudiziaria, non è un'autorità superiore preposta alla promozione della ricerca scientifica, né un'autorità di vigilanza in questo campo. Oltre a ciò, le decisioni relative a richieste di sussidi non si prestano bene ad un controllo giudiziario per il fatto che l'autorità di ricorso non conosce tutti i criteri di valutazione dei progetti e non è, generalmente, capace di apprezzare le qualità del progetto del ricorrente, in particolare rispetto a quelli dei suoi concorrenti (cfr. DTAF 2014/2 consid. 3, DTAF 2007/37 consid. 2.1 e DTAF 2007/6 consid. 3 pagg. 47 segg). Va altresì rilevato, che occorre considerare l'esperienza e le conoscenze specifiche degli organi membri del FNS, quali le Commissioni di ricerca e gli esperti invitati, come pure rispettare l'autonomia della politica di ricerca del FNS (sentenze del TAF B-2013/2011 del 2 febbraio 2012; B-4676/2010 del 15 dicembre 2010 consid. 3; B-5333/2009 del 10 novembre 2010 consid. 3.2; Jacques Matile, La jurisprudence de la Commission fédérale de recours en matière d'encouragement de la recherche, in : *Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF]* 1994, p. 421 ss). Di conseguenza, a meno che non sussistano dubbi sull'imparzialità dei membri del gremio chiamato a statuire sulle domande di sussidi, né violazione di diritti d'una parte nella procedura seguita, e che la valutazione effettuata appaia corretta e appropriata, il Tribunale amministrativo federale rispetta l'apprezzamento operato dall'autorità inferiore. Questa analisi limitata si riferisce tuttavia unicamente alla valutazione del progetto in quanto tale. Nella misura in cui il ricorrente censura l'interpretazione e l'applicazione di una normativa o contesta vizi procedurali, l'autorità di ricorso esamina le censure con pieno potere di cognizione (sentenze del TAF B-2139/2009 del 10 novembre 2009 consid. 4 e B-6801/2007 del 2 luglio 2008 consid. 4.1 e riferimenti citati, DTAF 2007/37 consid. 2.2).

E. 3

Requisiti procedurali

E. 3.1

Ai fini del presente giudizio val la pena qui ricordare che la procedura amministrativa è retta dal principio dell'applicazione d'ufficio del diritto (*iura novit curia*), che impone al giudice di applicare il diritto che considera determinante senza essere vincolato dai motivi invocati dalle parti, né dall'opinione espressa da precedenti istanze di giudizio, nonché dal principio inquisitorio, in base al quale l'autorità amministrativa ha l'obbligo di accertare d'ufficio i fatti determinanti per la decisione (tra le tante DTAF 2007/41 consid. 2; Moor/Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3a ed. 2011, no. 2.2.6.5, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3). Ferme queste premesse e a prescindere dalle censure sollevate dal ricorrente nel gravame, occorre considerare quanto segue.

E. 3.2

Il FNS, fondazione ai sensi degli artt. 80 segg. del codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210), è l'organo della Confederazione incaricato di promuovere la ricerca scientifica in tutte le discipline presenti nei centri di ricerca universitari (art. 10 cpv. 1 LRPI). Il FNS impiega i sussidi accordatigli dalla Confederazione segnatamente per la promozione della ricerca nell'ambito degli strumenti di promozione da esso definiti e la partecipazione a programmi di promozione e a progetti di ricerca interconnessi sul piano nazionale e internazionale (art. 10 cpv. 2 lett. a e b LPRI). In particolare, il FNS concede sussidi per promuovere la carriera degli scienziati, finanziando il salario o contribuendo al sostentamento del costo della vita (art. 4 cpv. 1 e 2 Regolamento del fondo nazionale svizzero sulla concessione di sussidi: in seguito Regolamento sui sussidi). Tra gli strumenti a disposizione del FNS si annovera pure la borsa di mobilità per post dottoranti denominata "Early Postdoc.Mobility". In concreto tale strumento, è disciplinato da tre diversi regolamenti e meglio dal Regolamento comune delle Commissioni di ricerca del Fondo nazionale svizzero (in seguito Regolamento comune, disponibile unicamente in versione tedesca e francese), dal Regolamento relativo alla borsa "Early Postdoc.Mobility" (in seguito Regolamento borsa di mobilità, disponibile unicamente in versione tedesca e francese), come pure dal Regolamento Commissione USI che fissano determinate condizioni. In particolare per l'inoltro della candidatura, il candidato deve adempiere le "conditions personnelles" segnatamente aver ottenuto un dottorato almeno due anni prima della richiesta di borsa ed essere di nazionalità svizzera, oppure in caso di nazionalità estera, godere di un permesso di residenza o di soggiorno, o essere sposato/a con un/una cittadino svizzero/a (art. 5 lett. a, b e d del Regolamento borsa di mobilità). In seguito, ogni richiesta che soddisfi le condizioni sopra elencate deve essere valutata nel merito seguendo una precisa procedura. Nello specifico, un membro della Commissione di ricerca FNS o un esperto indipendente ha l'obbligo di presentare una breve valutazione scritta (cfr. art. 22 cpv. 3 lett. c Regolamento comune e art. 6 cpv. 2 Regolamento Commissione USI). Inoltre, un referente come pure un co-referente, scelti all'interno della Commissione di ricerca, hanno l'obbligo di pronunciarsi sulla richiesta in seno alla seduta di valutazione (art. 22 cpv. 3 lett. d Regolamento comune). Di regola, la Commissione di ricerca richiede una o più valutazioni delle domande di borse da parte di ricercatori competenti nel settore specifico ("perizie"); i nomi degli esperti sono indicati dal membro della commissione competente per la materia d'accordo con il presidente. I candidati possono allegare alla domanda una lista di potenziali esperti (art. 6 Regolamento Commissione USI cpv. 4). Nel caso in cui dall'esame del dossier, in particolare dalle valutazioni dei Periti, dovessero emergere elementi da chiarire, la Commissione di ricerca ha la possibilità di convocare il candidato in occasione della seduta plenaria, offrendogli facoltà di esprimersi in particolare su detti elementi (art. 6 cpv. 5 Regolamento Commissione USI). Infine, la candidatura è discussa in seno alla Commissione di ricerca e valutata procedendo con una comparazione tra le differenti candidature pervenute (art. 22 cpv. 3 lett. e Regolamento comune); le ragioni principali della concessione o del rifiuto sono oggetto di un verbale scritto (art. 22 cpv. 3 lett. e Regolamento comune).

E. 3.3

Come emerge dal rapporto scritto del 3 giugno 2015 e dal verbale della commissione del 5 giugno 2015, relatore/referente ("referee") della domanda sottoposta alla Commissione USI era il Prof. A._____, mentre co-relatore/co-referente era il Prof. B._____. Come

esposto in narrativa, essi hanno valutato il progetto sulla base di tre perizie esperite da altrettanti esperti esterni. Sennonché in qualità di referente e co-referente, il Prof. A. _____ e il Prof. B. _____ erano tenuti, come sopra esposto, ad informare oralmente (cfr. "se prononce[nt]": art. 22 cpv. 3 lett. d Regolamento comune) la Commissione USI, riunita in sede di valutazione della domanda. Ora dal verbale della seduta della Commissione USI del 5 giugno 2015 non emerge con chiarezza se essi si siano espressi sulla candidatura: infatti risulta verbalizzata unicamente una formulazione del tutto generica ed impersonale che recita "[s]i tratta di un progetto rivisto che è stato valutato in modo discordante dai reviewer" (cfr. verbale del 5 giugno 2015). Oltre a ciò il verbale stesso è carente dal profilo probatorio: esso, oltre che essere estremamente ridotto dal profilo contenutistico, è privo di ogni indicazione relativa all'approvazione dei presenti e al contempo non reca nemmeno una firma manoscritta, né del Presidente della Commissione USI, né del relatore/referente e/o del co-relatore/co-referente e nemmeno del segretario verbalizzante.

E. 3.4

Ciò detto, ci si potrebbe chiedere se i requisiti posti a fondamento della procedura adottata siano stati adempiuti, sennonché alla luce del considerando seguente la domanda può restare inevasa.

E. 4

Accertamento inesatto dei fatti e divieto di arbitrio

E. 4.1.1

Secondo la giurisprudenza l'accertamento dei fatti è incompleto quando tutte le circostanze di fatto e i mezzi di prova determinanti per la decisione non sono stati presi in considerazione dall'autorità inferiore. L'accertamento è invece inesatto allorché segnatamente l'autorità ha omesso d'amministrare la prova di un fatto rilevante, ha apprezzato in maniera erronea il risultato dell'amministrazione di un mezzo di prova, o ha fondato la propria decisione su dei fatti erronei, in contraddizione con gli atti dell'incarto (cfr. Benoît Bovay, Procédure administrative, 2a ed. 2015, pag. 566; Olivier Zibung/Elias Hofstetter in: Waldmann/Weissenberger (ed.), Praxiskommentar VwVG, 2009, n. 37 seg. ad art. 49 PA).

E. 4.1.2

Giusta i combinati disposti artt. 9 Regolamento Borsa di mobilità e 6 cpv. 4 Regolamento Commissione USI, le perizie esterne raccolte devono fornire alla Commissione di ricerca USI gli strumenti per una valutazione dei progetti, fondandosi su 5 criteri di valutazione (traduzione libera dalla versione francese 20 marzo 2012): - qualità, originalità e attualità del progetto di ricerca la cui realizzazione è prevista durante il periodo di soggiorno per ricerca; - contributi scientifici del postulante al momento dell'inoltro della candidatura; - prospettive di raggiungimento dell'obbiettivo di formazione previsto; - attitudine personale del postulante a intraprendere una carriera scientifica; - qualità del luogo previsto per il soggiorno scientifico, segnatamente le condizioni locali di lavoro come pure le possibilità di coaching e di formazione professionale, e il beneficio positivo in termini di mobilità.

E. 4.1.3

Come esposto in narrativa, l'insorgente ha censurato che il giudizio impugnato sia il frutto di un accertamento inesatto dei fatti, poiché il membro esperto della Commissione di ricerca

nonché referente, rispettivamente la Commissione di ricerca USI avrebbero fondato le proprie valutazioni e la propria decisione, oltre che sulle perizie 2 e 3, pure sulla Perizia 1, la quale sarebbe stata priva di una sufficiente motivazione. A ragione. Dagli atti di causa emerge infatti che la Perizia 1 altro non è che un formulario, o poco più, completato dall'esperto con l'apposizione di 6 "crocette" corrispondenti ad altrettanti punti in valutazione. Senza entrare nel merito di una definizione di criteri minimi che una Perizia di un esperto del settore specifico ex art. 6 cpv. 3 Regolamento USI debba adempiere, va tuttavia evidenziato che in casu i commenti e le motivazioni a complemento della valutazione, operata attraverso l'apposizione di "crocette", siano nettamente insufficienti: nello specifico l'esperto 1, esprimendosi sulla qualità del progetto si è limitato ad osservare che "[t]he proposed project is not a good fit for the host lab" (cfr. quesito 1: Scientific quality of the project); allo stesso modo esprimendosi sul curriculum scientifico della postulante egli ha affermato "the type of publications, the general area and the venues are not a good fit for the host lab" (cfr. quesito 2: "Scientific curriculum of the applicant"). Chiamato di poi a esprimere un parere su una carriera futura della postulante l'esperto ha evidenziato che: "[e]specially in EE. Not in statistics or machine learning. At least at the moment there is no indication of publication or reaserch interests in statistica machine learning" (cfr. quesito 4, "Prospects of the applicant for a future scientific career"). Sebbene non sia qui la sede per approfondire e valutare nel merito le indicazioni ed osservazioni contenute nella Perizia 1, occorre però rilevare che un diligente operato della Commissione di ricerca dell'USI, e ancor prima del membro esperto nonché referente, avrebbe concluso per l'estromissione della Perizia 1 dalla valutazione complessiva della domanda. Del resto dubbi sul peso da conferire alla Perizia 1 sono emersi pure in capo al servizio giuridico del FNS. Infatti con email del 20 agosto 2015 esso sottoponeva alcuni quesiti alla Commissione di ricerca USI, in particolare interrogava sulle critiche degli esperti. In questo contesto non soccorre nella tesi difensiva del FNS, l'email del 31 agosto 2015, con cui il segretario della Commissione USI, ha riconosciuto la carente motivazione della Perizia 1 ("expresses strong opinions which are not motivated"), rilevando al contempo che la stessa non sia stata eliminata dal processo di valutazione ma abbia semplicemente ottenuto un minor valore, in ragione segnatamente della buona reputazione del perito e di una non totale discordanza con della Perizia 3 ("it is not totally inconsistent with review 3"). Al contrario di quanto preteso posteriormente, emerge in modo evidente dalla decisione impugnata che la Perizia 1 sia stata fondamentale per le conclusioni a cui è giunta la Commissione USI. Infatti, dal testo della decisione impugnata si legge "i revisori avanzano critiche"; ora, considerato che la Perizia 2 ha valutato in ogni punto il progetto quale "excellent" e che la Perizia 3 sui 6 punti in valutazione ne consideri 4 "good" e 2 "excellent" non v'è chi non veda come le critiche di cui fa menzione la Commissione USI sono da fare ricondurre in capo alla Perizia 1.

E. 4.2

Giusta la giurisprudenza del Tribunale federale, il divieto d'arbitrio regolato all'art. 9 Cost. (Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101) non risulta dal solo fatto che potrebbe entrare in linea di conto o essere preferita un'altra soluzione di quella ritenuta dall'autorità; l'Alta Corte si scosta dalla decisione impugnata solamente se la stessa è manifestamente insostenibile, si trova in chiara contraddizione con la situazione di fatto, viola gravemente una norma o un principio giuridico incontestato e inoltre urta in modo scioccante il sentimento di giustizia ed equità (DTF ATF 129 I 8 consid. 2.1; 128 I 81 consid. 2, 273 consid. 2.1). Nel caso in esame, il Tribunale ritiene che la scelta della Commissione USI di considerare la Perizia 1, sebbene priva di motivazione,

per valutare la domanda dell'insorgente sia insostenibile. Ma non solo; pure l'esito a cui è giunta l'autorità inferiore è arbitrario: infatti, sulla scorta delle uniche due perizie motivate che esprimevano pareri e giudizi estremamente positivi sul progetto (cfr. Perizia nr. 2: tutti i 6 criteri di valutazione hanno ottenuto la valutazione "excellent"; Perizia nr. 3: su 6 criteri di valutazione 4 hanno ottenuto la valutazione "good" e 2 la valutazione "excellent"), il progetto della ricorrente avrebbe dovuto ottenere una valutazione sensibilmente migliore. Ne discende quindi che i presupposti per l'annullamento della decisione impugnata conseguentemente alla violazione del divieto di arbitrio sono adempiuti (DTF 131 I 217 consid. 2.1; 129 I 8 consid. 2.1 e la giurisprudenza citata).

E. 4.3

A fronte delle considerazioni sopra espresse, la Perizia 1, negativa e praticamente priva di motivazioni, doveva essere estromessa dalla valutazione globale del referente/relatore Prof. A. _____ rispettivamente da quella della Commissione USI. Al contrario, avendo fondato la propria decisione qui impugnata pure sulla Perizia 1, l'autorità decidente ha apprezzato in maniera erronea e arbitraria la richiesta della ricorrente e ha accertato in modo inesatto i fatti giuridicamente rilevanti.

E. 5

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, non mette conto di esaminare le censure sollevate dall'insorgente in merito alle interpretazioni errate date alle perizie 2 e 3.

E. 6

Il ricorso va dunque accolto nella misura in cui è ricevibile, annullando la decisione impugnata. Gli atti sono rinviati alla Commissione USI affinché dopo avere raccolto una nuova Perizia e esperito una valutazione globale della domanda, comparandola con le nuove richieste per una borsa di mobilità sopraggiunte per l'anno di riferimento, si esprima sulla domanda dell'insorgente.

E. 7.1

Nessuna spesa processuale è messa a carico di un'autorità federale, rispettivamente di un suo organo (art. 63 cpv. 1 PA).

E. 7.2

Il ricorrente, che ha agito nel presente procedimento senza un patrocinatore e non ha sopportato altre spese o disborsi significativi, non ha diritto alla rifusione di ripetibili (cfr. 64 cpv. 1 PA e artt. 7 cpv. 1 e 8 TS-TAF).

E. 8

La presente sentenza è definitiva (art. 83 let. k LTF). (il dispositivo è sulla pagina seguente)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.