

Publicato il 29/08/2017

N. 04105/2017REG.PROV.COLL.
N. 09526/2011 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9526 del 2011, proposto dal signor **ARMANDO MONTANARI**, rappresentato e difeso dall'avvocato Ferruccio Zannini, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, viale Gorizia, n. 51/B;

contro

L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "G. D'ANNUNZIO", in persona del rettore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti di

La signora **MARINA FUSCHI**, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Vagnozzi e Giulio Cerceo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Daniele Vagnozzi in Roma, viale Angelico, n. 103;

il signor ROSARIO SOMMELLA, rappresentato e difeso dall'avvocato Gherardo Marone, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, via Sicilia, n. 50;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. ABRUZZO – Sezione di Pescara, n. 197 del 2011;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" e dei signori Marina Fuschi e Rosario Sommella;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2017 il Cons. Dario Simeoli e uditi per le parti l'avvocato Franco Coccoli, in dichiarata sostituzione dell'avvocato Giulio Cerceo, l'avvocato Gherardo Marone e l'avvocato dello Stato Maria Pia Camassa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando pubblicato sulla G.U.R.I. n. 54 del 2008, l'Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Chieti - Pescara indiceva una procedura di valutazione comparativa per la copertura di un posto di professore universitario ordinario di ruolo di prima fascia presso la Facoltà di Economia, per il settore scientifico-disciplinare M-GGR/02 «Geografia Economico-Politica». Con decreto rettorale n. 187 del 2009, veniva nominata la commissione giudicatrice.

1.1. Con il ricorso promosso in primo grado n. 452 del 2010, il professor Armando Montanari impugnava il decreto del Rettore n. 772 del 29 giugno 2010, con il quale erano stati approvati gli atti della

suddetta procedura di valutazione e dichiarati idonei i professori Marina Fuschi e Rosario Sommella, nonché il decreto di nomina della Commissione giudicatrice, contestando l'esito del concorso, la valutazione comparativa, i criteri e la votazione riferita al medesimo.

2.â€™ Con la sentenza n. 197/2011, il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo ha respinto integralmente il ricorso, dichiarandolo in parte irricevibile e in parte infondato.

3.â€™ Avverso la sentenza del TAR, ha proposto appello il professor Montanari, chiedendo, in sua riforma, l'accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

4.â€™ L'Università e gli originari controinteressati si sono costituiti in giudizio, chiedendo che l'appello venga dichiarato inammissibile o comunque sia respinto nel merito.

5.â€™ All'udienza del 6 luglio 2017, la causa è stata discussa ed è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1.â€™ L'atto di appello, nella sua prima parte, riporta integralmente i motivi già dedotti avanti al TAR, i quali vengono pedissequamente trascritti «per formare parte dei motivi d'appello».

1.1.â€™ Per questa parte, il gravame è evidentemente inammissibile per genericità, dal momento che non vengono formulate specifiche censure contro l'impugnata sentenza di primo grado â€™ come invece previsto dall'art. 101 comma 1, c.p.a. â€™ bensì vengono semplicemente riproposte le doglianze di primo grado.

2.â€™ Il Collegio deve invece scrutinare la seconda parte del ricorso, nella quale vengono dedotti tre motivi volti a censurare altrettante statuizioni della sentenza impugnata.

3.â€ In primo luogo, l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza di primo grado, nella parte in cui non ha riconosciuto l'illegittimità degli atti della procedura per violazione degli articoli 51 e 52 c.p.c. In particolare, egli insiste nell'affermare che uno dei commissari, il prof. Landini, si sarebbe dovuto astenere, in ragione dell'ampia collaborazione intrattenuta nella scrittura di vari testi con la candidata Marina Fuschi. Tale circostanza avrebbe implicato, a suo dire, una «comunanza di interessi», anche economici per i diritti d'autore relativi ai testi.

3.1. Ritiene la Sezione che, poiché la censura va respinta, non rileva esaminare la questione se essa risulti ammissibile, in quanto specificamente già formulata con il ricorso di primo grado.

3.2. In termini generali, è indubbio che in qualsiasi selezione concorsuale abbia importanza centrale il principio, di rilevanza costituzionale, di imparzialità della commissione esaminatrice, tanto che ad essa si applica l'art. 51 del codice di procedura civile, che – pur disciplinando l'astensione del giudice – dispone un principio generale, applicabile nel caso di esercizio di pubbliche funzioni (cfr. in tal senso, fra le tante, Cons. St., sez. V, 7 ottobre 2002, n. 5279; Cons. St., sez. IV, 12 maggio 2008, n. 2188; Sez, VI, 30 giugno 2017, n. 3206).

Le cause di astensione obbligatoria â€ da ricondurre a ragioni di parentela, amicizia o inimicizia personale, interessi da intendere nel senso strettamente economico sopra indicato, o ancora a peculiari rapporti con una delle parti â€ debbono essere adattate alla realtà del mondo accademico, in cui rapporti continuativi di collaborazione scientifica rappresentano di per sé non solo indice di conoscenza (se non anche di familiarità e apprezzamento personale), ma anche fonte

di sostanziale utilità sia per il professore, che di tale collaborazione si avvale per le proprie attività di ricerca e di didattica, sia per l'allievo, che acquisisce nozioni e possibilità di introduzione nel mondo scientifico, con presumibile convergenza di interessi.

Per un diffuso indirizzo giurisprudenziale, non costituisce ragione di incompatibilità la sussistenza sia di rapporti di mera collaborazione scientifica, sia di pubblicazioni comuni, essendo ravvisabile obbligo di astensione del componente della commissione solo in presenza di una comunanza di interessi anche economici, di intensità tale da porre in dubbio l'imparzialità del giudizio (*ex plurimis*: Cons. St., sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3366; id., sez. III, 20 settembre 2012, n. 5023; id., sez. VI, 31 maggio 2012, n. 3276).

Nei concorsi universitari, l'esistenza di rapporti scientifici di collaborazione costituiscono ipotesi frequenti nel mondo accademico, che non sono tali da inficiare in maniera giuridicamente apprezzabile il principio di imparzialità dei commissari, visto che nel campo degli specialisti è assai difficile trovare un esperto che in qualche modo non abbia avuto contatti di tipo scientifico o didattico con uno dei candidati (Cons. St., sez. II, 7 marzo 2014, n. 3768).

La sussistenza di rapporti di collaborazione meramente intellettuale, cui siano estranei significativi interessi patrimoniali, non appare elemento tale da inficiare in maniera giuridicamente apprezzabile il principio di imparzialità, tenuto conto della composizione collegiale della commissione e delle equipollenti esperienze e competenze dei membri, che introducono un controllo intrinseco, idoneo a pervenire ad apprezzare maggiormente l'operato di chi sia stato proprio allievo ad

alla scelta dei più meritevoli (Cons. St., sez. VI, 24 ottobre 2002, n. 5879).

L'obbligo di astensione invece sussiste quando l'«intensità della collaborazione» sia stata tale da far desumere che non vi è stata una valutazione indipendente dello stesso candidato.

Come statuito in alcuni recenti precedenti della Sezione (Consiglio di Stato, sez. VI, 30 giugno 2017, n. 3206; sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1788), è incompatibile con il ruolo di commissario d'esame il docente, chiamato ad esprimere una valutazione comparativa di candidati, uno dei quali sia un suo «stabile e assiduo collaboratore», anche soltanto nell'attività accademica o pubblicistica.

L'apprezzamento da esprimere in tale contesto, circa le attitudini dei concorrenti, potrebbe infatti essere determinato da fattori di stima e conoscenza a livello personale, o dalle possibili ricadute delle scelte da operare sul rapporto di collaborazione instaurato. Il giudizio di valore, da esprimere sui lavori scientifici dei concorrenti, difficilmente potrebbe restare pienamente imparziale, quando una parte rilevante della produzione pubblicistica di un candidato fosse riconducibile anche al soggetto, chiamato a formulare tale giudizio.

3.3.â€ Nel caso di specie, deve escludersi l'incompatibilità del commissario in questione, venendo in rilievo una ipotesi di collaborazione riconducibile alle ordinarie relazioni accademiche, che non rende presumibile alcuna preferenza personale del commissario d'esame per il singolo candidato. Non sono stati adottati elementi che possano far pensare ad una lunga assidua e stabile vicinanza professionale, astrattamente idonea a porre in dubbio la distanza e l'oggettività di giudizio che i concorsi pubblici debbono sempre

assicurare (a maggior ragione quelli universitari connotati da ampia discrezionalità e pochissimi partecipanti).

3.4. L'appellante si duole del fatto che le pubblicazioni scientifiche elaborate con la collaborazione del commissario si sarebbero dovute valutare diversamente da quelle elaborate unicamente dal singolo candidato.

In senso contrario, è dirimente rilevare che, nella seduta del 2 marzo 2010, la commissione ha espressamente previsto che, per i lavori in collaborazione con terzi e con i commissari, l'apporto del singolo candidato sarebbe stato valutato distintamente, tenuto conto della posizione del nome nella lista degli autori, della collocazione del lavoro nel quadro generale della produzione scientifica del candidato, nonché dell'accreditamento dello stesso, per i singoli argomenti, nella comunità scientifica.

4. Con il secondo motivo, l'appellante lamenta la disparità di trattamento e l'eccesso di potere, in quanto a suo dire non si comprenderebbe l'*iter* seguito dai singoli componenti e dal collegio per la valutazione dei diversi candidati, considerato che egli ha una maggiore anzianità di insegnamento in prestigiose Università sia italiane che straniere, un maggiore numero di pubblicazioni, nonché un maggiore «*impact factor*».

Con il terzo motivo, l'appellante deduce l'incoerenza del giudizio espresso dalla commissione giudicatrice, avuto riguardo al suo *curriculum* ed ai suoi titoli.

Entrambe le censure che, per evidenti motivi di connessione, è opportuno esaminare congiuntamente sono infondate.

4.1. Il d.P.R. 23 marzo 2000, n. 117, applicabile *ratione temporis*, ha predeterminato i criteri generali di valutazione dei candidati.

L'art. 4 prevede al comma 2 i seguenti criteri inerenti le pubblicazioni scientifiche:

- a) originalità e innovatività della produzione scientifica e rigore metodologico;
- b) apporto individuale del candidato, analiticamente determinato nei lavori in collaborazione;
- c) congruenza dell'attività del candidato con le discipline ricomprese nel settore scientifico-disciplinare per il quale è bandita la procedura ovvero con tematiche interdisciplinari che le comprendano;
- d) rilevanza scientifica della collocazione editoriale delle pubblicazioni e loro diffusione all'interno della comunità scientifica;
- e) continuità temporale della produzione scientifica, anche in relazione alla evoluzione delle conoscenze nello specifico settore scientifico-disciplinare.

Al successivo comma 4 è precisato che costituiscono, in ogni caso, titoli da valutare specificamente nelle valutazioni comparative ulteriori elementi, anche inerenti l'attività didattica e clinica.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Sezione, il rapporto tra il comma 2 e il comma 4 del citato art. 4 va inteso nel senso che la prioritaria e preminente valutazione deve attenersi al profilo scientifico del candidato, fermo restando che devono comunque essere valutati anche i titoli relativi all'attività didattica e assistenziale.

Infatti, nel caso del professore ordinario il requisito da accertare è la «piena maturità scientifica», mentre nel caso del professore associato viene in rilievo il diverso concetto di «maturità scientifica e didattica» (cfr. gli artt. 41 e 42 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, il cui contenuto è confluito, senza sostanziali alterazioni, anche nel d.lgs. n.

164 del 2006 e nei regolamenti attuativi della legge 30 dicembre 2010, n. 240).

Da ciò non deriva una svalutazione dell'attività didattica e assistenziale, ma solo una indicazione di massima sulla preminenza della prima rispetto alla seconda (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4960 del 2009; sez. VI, n. 4033 del 2003; sez. VI, n. 3016 del 2001).

Va ancora preliminarmente rimarcato che, secondo la giurisprudenza della Sezione, «nella valutazione dei titoli e delle pubblicazioni occorre la valutazione non di ogni singolo titolo o pubblicazione, ma solo di quelli costituenti espressione di una significatività scientifica rilevante ai fini del giudizio di piena maturità scientifica del candidato. Infatti, il senso della previsione sul carattere analitico della valutazione da compiere dalla commissione non può che essere quello di imporre alla stessa di tenere, bensì, conto di tutti i dati curriculari indicati dai candidati (titoli e pubblicazioni), ma di sceverare — ovviamente, secondo percorsi logici coerenti e di congruo apprezzamento scientifico — i dati rilevanti al fine della compiuta valutazione della maturità scientifica dei candidati [...] da quelli non significativi [...] e di esprimere il giudizio sui dati così (motivatamente) enucleati» (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2423 del 2016; sez. VI, n. 4219 del 2015, in cui si sottolinea il rilievo del «metodo della analiticità tipologica e non dell'analiticità oggettuale», altrimenti vi sarebbe «una sostanziale ingestibilità delle procedure valutative»).

Sotto altro profilo, va pure evidenziato che con la valutazione comparativa non vi sono valutazioni sostanzialmente diverse da quelle che caratterizzano una ordinaria procedura concorsuale, in cui

ciascun candidato è valutato singolarmente e all'esito delle singole valutazioni si redige un ordine di graduatoria.

La valutazione comparativa non implica affatto un «confronto a coppie» in cui ciascun candidato vada comparato di volta in volta e singolarmente con tutti gli altri.

Aderente alla *ratio* della procedura, nonché dotato di trasparenza risulta il procedimento logico di muovere dalla formulazione di «giudizi assoluti» per ciascun candidato, giacché un siffatto criterio consente alla commissione proprio di raffrontare le valutazioni globali e di esprimere quel giudizio conclusivo di prevalenza di uno o più candidati rispetto agli altri, che costituisce l'essenza della procedura comparativa (così *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, n. 2364 del 2004; sez. VI, n. 2705 del 2009; sez. VI, n. 4708 del 2009).

4.2.— Ciò posto in premessa, l'esame dei verbali evidenzia che la Commissione nell'esprimere (a maggioranza) i giudizi individuali e poi collegiali non è incorsa in alcuna mancanza o incoerenza argomentativa.

In primo luogo, il procedimento seguito è conforme alle disposizioni normative, essendosi così articolato:

- formulazione dei criteri di massima per la valutazione comparativa, fissati nella seduta del 2.3.2010 (verbale n. 1);
- compilazione delle schede curriculari (titoli e pubblicazioni) dei candidati ammessi alla valutazione (verbale n. 2);
- espressione dei giudizi individuali di ciascun commissario e, poi, di quelli collegiali (verbale n. 3);
- individuazione dei candidati meritevoli di un giudizio positivo, e, tra quest'ultimi, votazione per individuare i due idonei ai sensi dell'art. 4, comma 13, del d.P.R. n. 117 del 2000 (verbale n.4);

- relazione finale, approvata all'unanimità (25 giugno 2010);
- approvazione degli atti della procedura n. 772/2010.

Dalla lettura di tali valutazioni, emerge immediatamente che la commissione ha formulato una chiara «scala di valori». I controinteressati hanno infatti conseguito, nelle valutazioni sia individuali che collegiali, giudizi nitidamente superiori a quelli riportati dall'appellante.

In particolare, i controinteressati sono stati riconosciuti, nei giudizi individuali, «pienamente meritevoli di considerazione nel quadro della presente valutazione comparativa» e, nella valutazione collegiale, hanno ricevuto un giudizio «pienamente positivo».

L'appellante ha invece conseguito un apprezzamento non altrettanto lusinghiero: «meritevole di considerazione», nei giudizi individuali; «positivo» nei giudizi collegiali.

La Sezione non rinviene in tali giudizi elementi di irragionevolezza, essendo correttamente incentrati sui profili della originalità, della innovatività, del rigore metodologico e dell'impatto esterno.

La commissione ha esercitato i suoi poteri tecnico-discrezionali, effettuando valutazioni opinabili, di per sé insindacabili in sede di giurisdizione di legittimità: il giudice amministrativo può censurare la sola valutazione che si pone al di fuori dell'ambito di opinabilità, non potendo sostituire quella dell'Amministrazione con la propria (Consiglio di Stato, sez. VI, 14 luglio 2011, n. 4283; da ultimo anche sez. IV, 25 ottobre 2016, n. 4459).

Si consideri inoltre che, quando «come accade nella specie» dai giudizi individuali e dal giudizio collegiale emergano elementi di valutazione nettamente favorevoli in favore di alcuni dei candidati, la valutazione comparativa richiesta ben «può riassumersi nel semplice

raffronto dei giudizi già espressi sui singoli candidati» (Consiglio di Stato, sez. VI, 7 marzo 2007, n. 1054).

La scelta preferenziale, frutto dei giudizi individuali e collettivi, del resto è avvenuta con la relazione finale approvata all'unanimità e fa seguito ad una valutazione analitica, in cui il curriculum dell'appellante e la sua attività scientifica sono stati attentamente presi in considerazione. La maggiore anzianità didattica è in ragione di quanto detto sopra è stata legittimamente ritenuta un elemento non decisivo.

4.3. Neppure può accogliersi la censura, secondo cui la commissione esaminatrice non avrebbe preso in adeguata considerazione il risalto che le pubblicazioni dell'appellante avrebbero riscosso nell'ambito della comunità scientifica nazionale ed internazionale.

Dall'esame dei verbali si evince che la commissione non ha disconosciuto la diffusione delle pubblicazioni presentate dal candidato, ma ha considerato preminenti, rispetto a tale criterio valutativo, altri elementi, quali la pertinenza e la congruenza dell'attività scientifica del candidato, con il settore scientifico disciplinare relativo alla procedura di valutazione comparativa oggetto del bando di concorso, nonché l'originalità e l'innovatività delle ricerche.

5.— L'appello, dunque, va respinto.

Le spese del secondo grado di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9526 del 2011, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio, che si liquidano in € 1.000,00 (mille) in favore dell'Università degli Studi "G. D'annunzio" e in € 3000,00 (tremila), in favore di ciascuno dei due controinteressati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Dario Simeoli

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO