



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

sui ricorsi riuniti in appello nn. 10638/2006, 37/2007, 87/2007 proposti rispettivamente:

1) ricorso n. 10638/2006 da PILATO GIORGIO, rappresentato e difeso dall'Avv. Marco Sica e dall'Avv. Mariano Protto con domicilio eletto in Roma via Giovanni Paisiello n. 39, presso lo studio del primo;

contro

l'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA, il MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

TRANQUILLI LEALI PAOLO, non costituito;

LANZETTA MARCO, rappresentato e difeso dall'Avv. Mario Bassani e dall'Avv. Mario Sanino con domicilio eletto in Roma viale Parioli n. 180, presso lo studio del secondo;

2) ricorso n. 37/2007 da TRANQUILLI-LEALI PAOLO, rappresentato e difeso dall'Avv. Lucio De Angelis con domicilio eletto in Roma via di Val Gardena n. 3;

*N.4635/2007*

*Reg.Dec.*

*N. 10638 Reg.Ric.*

*ANNO 2006*

*N. 37-87 Reg.Ric.*

*ANNO 2007*

contro

LANZETTA MARCO, rappresentato e difeso dall'Avv. Mario Bassani e dall'Avv. Mario Sanino con domicilio eletto in Roma viale Parioli n. 180, presso lo studio del secondo;

e nei confronti

dell'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA,  
del MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA, non costituiti;

PILATO GIORGIO, rappresentato e difeso dall'Avv. Marco Sica e dall'Avv. Mariano Protto con domicilio eletto in Roma via Giovanni Paisiello n. 39, presso lo studio del primo;

3) ricorso n. 87/2007 dall'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

LANZETTA MARCO, rappresentato e difeso dall'Avv. Mario Bassani e dall'Avv. Mario Sanino con domicilio eletto in Roma viale Parioli n. 180, presso lo studio del secondo;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione I, n. 1960/2006;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti delle cause;

Alla pubblica udienza del 4-5-2007 relatore il Consigliere Roberto Chieppa.

Uditi l'Avv. dello Stato Guida, l'Avv. Sica, l'Avv. Protto e l'Avv. Bassani;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **FATTO E DIRITTO**

1. Marco Lanzetta, professore associato presso l'Università di Milano Bicocca nella materia malattie dell'apparato locomotore, partecipava alla procedura di valutazione comparativa per titoli indetta dall'Università degli Studi dell'Insubria, per la copertura di un posto di professore universitario di ruolo di prima fascia presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia nel settore scientifico disciplinare malattie dell'apparato locomotore.

All'esito della procedura risultavano idonei i professori Giorgio Pilato e Paolo Tranquilli Leali, mentre Marco Lanzetta veniva giudicato non idoneo; a seguito dell'idoneità il prof. Pilato veniva nominato Professore di prima fascia presso l'Università dell'Insubria.

Il Prof. Lanzetta ha impugnato davanti al Tar Milano tutti gli atti della procedura di concorso e l'atto di nomina del Prof. Pilato.

Con sentenza n. 1960/2006, il Tar ha accolto il ricorso annullando gli atti impugnati; ha anche dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e ha ritenuto infondato il ricorso incidentale proposto dal prof. Pilato.

Con separati ricorsi in appello Pilato Giorgio, Tranquilli Leali Paolo e l'Università degli studi dell'Insubria hanno impugnato tale sentenza.

Lanzetta Marco si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione dei ricorsi.

Con ordinanze del 23 gennaio 2007 questa Sezione ha accolto la domanda di sospensione dell'impugnata sentenza, ritenendo prevalente, nelle more della definizione del merito del giudizio, l'interesse pubblico alla preservazione del consolidato assetto organizzativo.

All'odierna udienza la cause sono state trattenute in decisione.

2. Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei tre ricorsi, proposti avverso la medesima sentenza.

3. L'oggetto del presente giudizio è costituito da una procedura concorsuale, indetta dall'Università degli Studi dell'Insubria, per la copertura di un posto di professore universitario di ruolo di prima fascia presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia nel settore scientifico disciplinare malattie dell'apparato locomotore.

I risultati della procedura (idoneità dei prof. Pilato e Tranquilli Leali) sono stati contestati dal prof. Lanzetta, risultato invece non idoneo.

Il giudice di primo grado ha ritenuto infondato il ricorso incidentale proposto dal prof. Pilato ed ha accolto il ricorso del prof. Lanzetta, rilevando che:

- i giudizi individuali espressi dai membri della Commissione delineano tutti il campo ristretto della disciplina oggetto di studio da parte del professor Lanzetta (chirurgia della mano);

- la alta specializzazione della formazione del Prof. Lanzetta non può escludere la preparazione di base, tenuto anche conto che nello specifico settore della chirurgia è nota la specializzazione necessaria per giungere ai massimi livelli di acquisizione di nuove e tecniche di intervento;

- nel giudizio della Commissione tale particolare specializzazione è stata, invece, oggetto di un giudizio superficiale;

- la illogicità del giudizio espresso dalla Commissione deriva anche dalla circostanza che le pubblicazioni e l'attività scientifica del Professor Lanzetta sono di tale ampiezza da non poter condurre ad un giudizio di limitatezza ad una materia molto ristretta così come espresso dalla commissione esaminatrice, in relazione soprattutto ad un giudizio di non idoneità del candidato;

- anche sotto il profilo della valutazione dei titoli, la congruenza dell'attività del candidato rispetto alle discipline ricomprese nel settore scientifico-disciplinare per il quale è bandita la procedura non pone limiti ad una alta specializzazione e, pertanto, appare del tutto irragionevole la valutazione della particolare specializzazione del professor Lanzetta come una circostanza negativa;

- inoltre, sia nel bando che nei criteri fissati dalla Commissione, veniva prevista la valutabilità della attività didattica svolta anche all'estero, dei servizi prestati negli atenei e negli enti di ricerca, italiani e stranieri, dell'attività di ricerca, comunque svolta, presso soggetti pubblici e privati e di altre attività, mentre la Commissione, in maniera contraddittoria, ha sminuito l'attività svolta all'estero;

- quanto al risarcimento del danno non è stata fornita la prova del danno subito nelle more del giudizio.

4. Con una prima censura il prof. Tranquilli Leali contesta la declaratoria da parte del Tar del difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Tale censura deve essere ritenuta inammissibile per difetto di interesse; infatti, una volta notificato il ricorso di primo grado anche al Ministero ed una volta accolta da parte del Tar l'eccezione dello stesso Ministero che sosteneva il suo difetto di legittimazione passiva, alcuna concreta utilità può conseguire alla parte privata appellante dalla riforma di tale parte dell'impugnata sentenza.

5. Sono infondate le censure, con cui le parti appellanti, e in particolar modo il prof. Pilato e l'Università, contestano l'impugnata sentenza, per aver il giudice esercitato un non consentito sindacato di merito e per aver comunque esorbitato dai limiti del sindacato di legittimità.

Le valutazioni della commissione nell'ambito di una procedura concorsuale per posti di professore universitario costituiscono espressione dell'esercizio della c.d. discrezionalità tecnica, o meglio costituiscono volendo utilizzare altra terminologia valutazioni tecniche.

A prescindere dalla terminologia prescelta, è oggi pacifico che si tratta di valutazioni pienamente sindacabili dal giudice amministrativo, sia sotto il profilo della ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità che sotto l'aspetto più strettamente tecnico.

Infatti, tramontata l'equazione discrezionalità tecnica – merito insindacabile a partire dalla sentenza n. 601/99 della IV Sezione del

Consiglio di Stato, il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della p.a. può oggi svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo (di recente, v. Cons. Stato, VI, n. 2001/2006).

Il giudice di primo grado ha esercitato tale sindacato, senza estendere la propria verifica al merito delle scelte amministrative, dovendosi intendere per merito solo i profili di opportunità e di convenienza del provvedimento amministrativo.

La valutazione e la comparazione dei candidati in un concorso universitario non attiene a profili di opportunità, ma costituisce applicazione delle norme generali e speciali che regolano tali procedure, benché tali norme attribuiscano ampi margini di valutazione alle commissioni giudicatrici.

6. Devono a questo essere esaminati i motivi del ricorso in appello proposto dal prof. Pilato, con cui sono state riproposte le censure contenute nel suo ricorso incidentale di primo grado.

Alcuni di questi motivi tendono, infatti, a dimostrare che il prof. Lanzetta avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura e precedono, quindi, in ordine logico le ulteriori questioni sulle valutazioni della commissione.

Il fatto che alcuni di tali motivi non siano stati esaminati dal Tar, come sostiene l'appellante Pilato, non pregiudica la sua difesa in quanto in virtù dell'effetto devolutivo dell'appello tali censure saranno comunque esaminate in questa sede.

Con un primo motivo si sostiene che il ricorrente Lanzetta avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura concorsuale, non avendo indicato espressamente il tipo di interventi chirurgici effettuati, ma solo l'elenco numerico di tali interventi chirurgici.

La censura è priva di fondamento, in quanto il bando del concorso si è limitato a richiedere il curriculum dell'attività clinico – assistenziale, senza specificare una particolare modalità di indicazione degli interventi chirurgici.

Il prof. Lanzetta non si è limitato ad allegare una elencazione numerica degli interventi effettuati, ma ha presentato unitamente al curriculum una serie di relazioni da cui emergevano chiaramente tutti gli elementi, che il ricorrente incidentale lamenta non essere stati indicati dal Lanzetta.

Non si era, quindi, in presenza di una documentazione incompleta da integrare, ma quanto prodotto dal prof. Lanzetta rispondeva pienamente alle prescrizioni del bando del concorso e consentiva la valutazione dei vari elementi da parte della Commissione.

7. E' infondata anche la censura con cui il prof. Pilato lamenta la tardività del secondo ricorso per motivi aggiunti, proposto dal Lanzetta in primo grado.

Al riguardo, è sufficiente evidenziare come il giudice di primo grado abbia accolto il ricorso con riferimento a censure presenti nell'originario ricorso di primo grado, assorbendo gli ulteriori motivi.

Tra i motivi assorbiti vi erano, quindi, anche quelli proposti con i secondi motivi aggiunti e l'assorbimento determina che non doveva essere esaminata l'eccezioni di tardività.

Per completezza, si rileva che comunque con tali motivi aggiunti era stata contestata la valutazione della Commissione in ordine alle pubblicazioni del prof. Pilato in seguito a produzioni documentali avvenute nel corso del giudizio.

Peraltro, lo stesso appellante Pilato, nel dedurre con il successivo motivo che l'interesse a contestare la valutazione dei titoli dei candidati risultati idonei sorge solo al momento del superamento in sede giurisdizionale del giudizio di non idoneità avuto dal candidato ricorrente, finisce per confermare che l'eccezione di tardività avrebbe dovuto essere esaminata in caso di rilevanza dei motivi proposti avverso la valutazione dei titoli dei candidati idonei.

Il Tar ha, invece, accolto il ricorso sulla base dell'erronea valutazione dei titoli del prof. Lanzetta e correttamente non ha proceduto ad esaminare le ulteriori questioni connesse con quelle assorbite.

Anche in questa sede di appello, la conferma dell'erronea valutazione dei titoli del prof. Lanzetta costituisce motivo per travolgere l'intera procedura, trattandosi di una valutazione comparativa, in cui i giudizi espressi sui vari candidati non possono che interferire tra di loro, in modo che qualora cada in sede giurisdizionale la non idoneità di un candidato è necessario procedere ad una nuova valutazione comparativa.

8. Sono infondate anche le ulteriori censure del ricorso incidentale di primo grado, riproposte in appello, in quanto:

a) il mancato conseguimento da parte del prof. Lanzetta (specializzato in Chirurgia generale) della specializzazione in Ortopedia e traumatologia non costituisce causa di esclusione dalla procedura, non essendo tale requisito richiesto dal bando, né essendo il requisito prescritto per l'attività didattica nella materia delle malattie dell'apparato locomotore;

b) sulla base delle considerazioni già espresse in precedenza, l'attività clinica svolta dal ricorrente era perfettamente valutabile dalla commissione con riguardo alla documentazione prodotta dallo stesso e senza necessità di procedere a richieste di integrazione;

c) le pubblicazioni del prof. Lanzetta potevano essere valutate dalla commissione, essendo lo stesso il primo autore nella maggior parte delle stesse e ben potendo la commissione apprezzare tali pubblicazioni in relazione al resto dell'attività scientifica del Lanzetta; il contributo del Lanzetta era apprezzabile dalla commissione, anche con riferimento alla maggiore o minore notorietà dei coautori;

d) i dubbi sull'originalità della produzione scientifica del prof. Lanzetta, avanzati dall'appellante prof. Pilato, non sono stati supportati da concreti elementi ed anzi contrastano con le risultanze documentali e con quanto prodotto dal prof. Lanzetta in ordine ai riconoscimenti avuti per il primo intervento di trapianto di mano eseguito nel 1998 a Lione.

9.1. Si può ora passare ad esaminare il punto centrale della controversia, che attiene ai motivi per cui la Commissione ha valutato non idoneo il prof. Lanzetta.

Gli appellanti sostengono che, al di là delle specifiche questioni affrontate dal Tar, il giudizio della Commissione sia stato sostanzialmente

negativo, per essere stata ritenuta modesta l'attività didattica istituzionale del prof. Lanzetta e comunque per essere la stessa stata valutata in misura decisamente inferiore a quella dei candidati risultati idonei, anche sotto il profilo dell'originalità e dell'innovatività della sua produzione scientifica.

Si è già detto come le valutazioni della commissione di un concorso universitario siano sindacabili dal giudice amministrativo; ciò premesso, appare evidente che se il sindacato si limita a prendere atto delle formali valutazioni della commissione (attività modesta, buona, ottima) non viene garantita una tutela giurisdizionale effettiva.

Tuttavia, è anche chiara la difficoltà da parte del giudice nell'esercitare un sindacato intrinseco in presenza di procedure concorsuali, in cui, al di là delle previsioni del bando, sono forti la caratterizzazione da parte dei componenti della commissione e le valutazioni, anche soggettive, espresse dai componenti di questa.

Tale difficoltà non deve condurre ad una rinuncia all'esercizio di un sindacato, che tenda ad una tutela giurisdizionale sempre più effettiva, anche se deve nel contempo essere evitato il rischio di sconfinamenti da parte del giudice nell'attività amministrativa di diretta valutazione, propria solo dell'amministrazione e delle commissioni giudicatrici.

Nel caso di specie, al di là delle formali terminologie utilizzate dalla commissione per esprimere il giudizio di non idoneità del prof. Lanzetta, è emerso come tale giudizio sia sostanzialmente dipeso da due elementi, ben evidenziati dal Tar:

1) la valutazione in termini negativi, sia sotto il profilo dell'attività svolta che sotto quello degli ulteriori titoli e pubblicazioni, dell'alta

specializzazione raggiunta dal prof. Lanzetta nel settore della Chirurgia della mano;

2) la minore considerazione dell'attività svolta dal prof. Lanzetta all'estero.

Sotto il primo profilo, è comune la valutazione (negativa) dell'interesse eccessivamente settoriale e monotematico del prof. Lanzetta sia in sede di giudizi individuali, sia nel giudizio complessivo, in cui viene evidenziato che l'attività scientifica di ricerca e pubblicistica è limitata ad argomenti di chirurgia della mano e micro chirurgia..

Tale valutazione non tiene conto del fatto che nel bando è chiaramente indicato che "l'impegno didattico si svolgerà nell'ambito della disciplina di malattie dell'apparato locomotore per i corsi di laurea e le scuole di specializzazione e, in particolare, nel campo di competenza della chirurgia della mano ... il candidato dovrà possedere specifiche conoscenze teoriche e pratiche nelle tecniche di Chirurgia della mano, con particolare riferimento alla ricostruzione nelle lesioni traumatiche dello scheletro del polso e della mano".

Lo stesso bando precisa, in conformità con l'art. 4, comma 5, del d.P.R. n. 117/2000, che tale tipologia è utile solo ai fini della chiamata di uno degli idonei da parte della facoltà e che non costituisce elemento di valutazione del candidato.

Tuttavia è evidente come proprio una alta specializzazione nello specifico settore (Chirurgia della mano), richiamato nel bando seppur come tipologia di impegno scientifico richiesta all'idoneo oggetto di chiamata, non poteva esser valutato in termini negativi.

Le richiamate previsioni del bando potevano al più essere interpretate nel senso che una eventuale alta specializzazione nella tipologia utile ai fini della chiamata non poteva costituire elemento di vantaggio rispetto agli altri candidati, ma ciò non legittimava certo una valutazione addirittura negativa.

Va poi rilevata in fatto la circostanza che al prof. Pilato, chiamato dall'Università, è stato poi affidato l'insegnamento proprio di Chirurgia della mano.

Non si intende in questa sede fare confusione tra idoneità e chiamata, ma nel caso di specie il giudizio negativo dell'elevato livello di specializzazione raggiunto dal prof. Lanzetta in Chirurgia della mano non appare ragionevole e si pone in contraddizione con l'oggetto stesso della procedura concorsuale.

Tali conclusioni non sono contraddette dal fatto che la procedura sia stata bandita per l'espletamento di attività didattica, e non clinico – assistenziale, in quanto tale dato non consente certo una erronea valutazione dell'attività clinica e dei titoli valutabili in base al bando

9.2. Con riferimento all'attività didattica svolta dal prof. Lanzetta, nei giudizi individuali viene evidenziata la carriera accademica “recente” “con lezioni prevalentemente su invito”; l'attività didattica istituzionale viene giudicata modesta o addirittura scarsa.

Nel giudizio complessivo, viene sottolineato come “il candidato presenti titoli di studio e formazioni acquisiti in centri stranieri e a tale rilievo segue la valutazione come modesta dell'attività didattica perché basata “soprattutto su insegnamenti a contratto e lezioni su invito”.

A prescindere dal fatto che il prof. Lanzetta ha conseguito l'idoneità a professore di seconda fascia nello stesso concorso in cui è risultato idoneo il prof. Pilato (elemento affermato dal Lanzetta e non contestato in giudizio), va rilevato come in effetti il prof. Lanzetta abbia affiancato alla carriera universitaria "istituzionale" nelle università italiane una intensa attività svolta all'estero, che lo ha visto impegnato sotto il profilo professionale in Africa, Australia, Francia e Canada e sotto il profilo didattico in numerose università straniere.

La commissione sembra aver valutato negativamente tale profilo in considerazione di una minore attività didattica istituzionale e del fatto che l'attività didattica è basata "soprattutto su insegnamenti a contratto e lezioni su invito" (e per tale motivo è qualificata come modesta).

Una siffatta valutazione conduce a penalizzare a priori il candidato che ha arricchito la propria esperienza professionale, sia clinica che didattica, all'estero e voglia rientrare in Italia o comunque dedicarsi con maggiore continuità all'attività in Italia.

Non si intende in questa sede estendere l'oggetto del giudizio a non pertinenti considerazioni sugli incentivi da individuare per il rientro nel nostro paese di specifiche professionalità, ma, attenendosi all'oggetto del contendere, la minore valutazione dell'attività svolta all'estero da un lato si pone in contraddizione con l'art. 4 del d.P.R. n. 117/2000 e con i criteri fissati per la specifica procedura, che prevedono la valutazione anche dell'attività svolta all'estero e, dall'altro lato, finirebbe per introdurre un elemento (preferenza per chi ha svolto l'attività didattica in Italia) idoneo a influire sugli esiti delle procedure concorsuali, che devono invece tendere ad

individuare i candidati più meritevoli, a prescindere dalle modalità e dal luogo dove essi hanno conseguito titoli di merito.

Lo svolgimento di insegnamenti a contratto e di lezioni su invito non può essere valutato a priori negativamente, dovendosi invece tenere conto che in altre nazioni l'affidamento di incarichi di insegnamento o di lezioni avviene sulla base del merito del professore, con la conseguenza che in università particolarmente prestigiose insegnano solo professori, che, a prescindere dai titoli formalmente conseguiti, siano ritenuti "meritevoli" di svolgere l'attività didattica.

Anche sotto il profilo della valutazione dell'attività didattica, la valutazione della commissione appare, quindi, viziata.

Ciò conduce a respingere i ricorsi in appello e a non dover, quindi, esaminare le ulteriori censure proposte dal prof. Lanzetta, assorbite in primo grado e riproposte in sede di appello.

10 In conclusione, i ricorsi in appello qui riuniti devono essere respinti.

Ricorrono i giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, previa riunione dei ricorsi in appello indicati in epigrafe, li respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 4-5-2007 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Gaetano Trotta	Presidente
Paolo Buonvino	Consigliere
Domenico Cafini	Consigliere
Aldo Scola	Consigliere
Roberto Chieppa	Consigliere Est.

**Presidente**

**GAETANO TROTTA**

**Consigliere**  
ROBERTO CHIEPPA

**Segretario**  
VITTORIO ZOFFOLI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il...04/09/2007  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero.....  
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria