

N. 01986/2016 REG.PROV.COLL.

N. 05423/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5423 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto dal dott. Stefano Di Pinto, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso lo stesso avv. Angelo Clarizia in Roma, Via Principessa Clotilde, 2;

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Anvur - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Caterini Mario, Cupelli Cristiano, Gambardella Marco e Tordini Cagli Silvia, rappresentati e difesi dagli avv.ti prof. Massimo Luciani, Piermassimo Chirulli, Patrizio Ivo D'Andrea, Antonio Andricciola e Alfio Valsecchi con domicilio eletto presso lo studio dei primi tre in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Alagna Rocco, Amarelli Giuseppe, Amati Enrico, Argirò Flavio, Bellagamba Filippo, Borgogno Roberto, Bottalico Filippo, Caruso Giovanni, Cingari Francesco, Consulich Federico, Di Landro Andrea Rocco, Goisis Luciana, Masera Luca, Masullo Maria Novella, Meloni Chantal, Nisco Attilio, Notaro Domenico, Paonessa Caterina, Putinati Stefano, Salcuni Giandomenico, Scoletta Marco Maria, Tassinari Davide, Venafrò Emma, rappresentati e difesi dagli avv.ti Massimo Luciani, Piermassimo Chirulli, Patrizio Ivo D'Andrea, Antonio Andricciola e Alfio Valsecchi con domicilio eletto presso lo studio dei primi tre in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9; Panebianco Giuseppina rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Tiganò e Alberto Marchetti, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Cola di Rienzo 180; dott. Flavio Argirò;

per l'annullamento

- degli esiti della abilitazione scientifica nazionale indetta con Decreto Direttoriale MIUR n. 222 del 20.7.2012, pubblicati sul sito del MIUR in data 6 febbraio 2014, nella parte in cui il ricorrente è risultato non abilitato alle funzioni di professore di seconda fascia del settore concorsuale 12/G1 — Diritto penale;
- del giudizio di non idoneità all'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore di seconda fascia del settore concorsuale 12/G1 — Diritto penale, espresso nei confronti del ricorrente e pubblicato sul sito del MIUR in data 6 febbraio 2014;
- di tutti i verbali della Commissione giudicatrice, ivi compreso quello di predeterminazione dei criteri e dei relativi giudizi della ricorrente;
- della "Relazione Finale" redatta dalla Commissione giudicatrice nella quale si richiama il contenuto dei verbali e dei giudizi espressi sui candidati e, quindi, del giudizio di non abilitazione espresso nei confronti della ricorrente;

- del D.P.R. 14 settembre 2011 n. 222, in parte qua, avente ad oggetto il «Regolamento concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240»;
- del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 7 giugno 2012, n. 76, in parte qua, concernente «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 degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222»;
- del Decreto Direttoriale MIUR n. 222 del 20.7.2012 con il quale è stata bandita la procedura per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia;
- del decreto direttoriale n. 181 del 27 giugno 2012, con il quale è stata avviata la procedura per la formazione delle commissioni nazionali per il conferimento dell'abilitazione alle funzioni di professore universitario di prima e seconda fascia;
- dei Decreti Direttoriali MIUR n. 335 del 22.02.2013, n. 603 del 03.04.2013 e n. 1086 del 13.06.2013 di nomina della Commissione giudicatrice del settore concorsuale 12/G1 Diritto penale;
- del decreto direttoriale n. 266 del 15 febbraio 2013, con il quale è stata costituita la lista degli aspiranti Commissari per il settore concorsuale 12/G1- Diritto penale, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, d4 DD n. 181 del 2011;
- della correlata delibera dell'ANVUR n. 82 del 3 ottobre 2012, con la quale l'Agenzia ha proceduto, relativamente agli aspiranti commissari che hanno presentato domanda per il settore concorsuale 12/G1-Diritto penale,

all'accertamento della qualificazione scientifica di cui all'articolo 5, comma 1, del DD n. 181 del 2012 e della delibera del Consiglio direttivo dell'ANVUR n. 97 del 27 novembre 2012 con la quale' si è provveduto al riesame delle predette candidature (nonché delle correlate note di trasmissione al MIUR);

- della procedura e dell'esito dei sorteggi per l'individuazione dei membri della commissione per il settore concorsuale 12/G1-Diritto penale, quattro dei quali (commissari "nazionali") all'interno della lista di cui al citato D.D. n. 266 del 2013;

- del decreto direttoriale n. 47 del 9 gennaio 2013, con il quale si è provveduto a disciplinare la proroga del termine dei lavori delle commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale, nonché dei D.D. MIUR nn. 343 del 25.2. 2013; 732 del 22 aprile 2013; 1263 del 28.6.2013, 1718 del 20.9.2013; 1767 del 30.9.2013; D.D. Proroga termini — Commissione 12/G1 del 19.12.2013;

- del DPCM del 19.6.2013 e del DPCM del 26.9.2013;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi i non conosciuti provvedimenti di approvazione ministeriale della procedura abilitativa in esame;

e con i motivi aggiunti depositati il 27.11.2014;

per l'annullamento

- degli esiti della abilitazione scientifica nazionale indetta con Decreto Direttoriale MIUR n. 222 del 20.7.2012, pubblicati sul sito del MIUR in data 6 febbraio 2014, nella parte in cui il ricorrente è risultato non abilitato alle funzioni di professore di seconda fascia del settore concorsuale 12/G1;

- del giudizio di non idoneità all'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore di seconda fascia del settore concorsuale 12/G1— diritto penale, espresso nei confronti del ricorrente e pubblicato sul sito del MIUR in data 6 febbraio 2014;

- dei Decreti Direttoriali MIUR n. 335 del 22.02.2013, n. 603 del 03.04.2013 e n.

1086 del 13.06.2013 di nomina della Commissione giudicatrice del settore concorsuale 12/G1;

- del decreto direttoriale n. 266 del 15 febbraio 2013, con il quale è stata costituita la lista degli aspiranti commissari per il settore concorsuale 12/01- Diritto penale, ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del DD n. 181 del 2011 (non conosciuto);

- della delibera dell'ANVUR n. 82 del 3 ottobre 2012, con la quale l'Agenzia ha proceduto, relativamente agli aspiranti commissari che hanno presentato domanda per il settore concorsuale 12/G1-Diritto penale, all'accertamento della qualificazione scientifica di cui all'articolo 5, comma 1, del DD n. 181 del 2012 e della delibera del Consiglio direttivo dell'ANVUR n. 97 del 27 novembre 2012 con la quale si è provveduto al riesame delle predette candidature (nonché delle correlate note di trasmissione al MIUR), non conosciute;

- della procedura e dell'esito dei sorteggi per l'individuazione dei membri della commissione per il settore concorsuale 12/G1-Diritto penale, quattro dei quali (commissari "nazionali") all'interno della lista di cui al citato DD n. 266 del 2013;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi i non conosciuti provvedimenti di approvazione ministeriale della procedura abilitativa in esame e di valutazione del Commissario Musco da parte dell'ANVUR.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Anvur - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei controinteressati in epigrafe;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Claudio Vallorani

e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Claudio Vallorani

e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il dott. Stefano Di Pinto ha partecipato al concorso per l'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore di II fascia, per il settore concorsuale 12/G1 — Diritto penale.

L'esito del concorso è stato per lui sfavorevole.

Avverso gli atti in epigrafe ha quindi proposto ricorso l'interessato deducendo i seguenti motivi:

1) Illegittimità del giudizio di non idoneità per illegittimità derivata dai D.P.CM. 19.6.2013 e 26.9.2013 e dai DD M.I.U.R. nn. 181/2012 e 1263/2013 e 1767/2013 e D.D. Proroga termini — Commissione 12/G1 del 19.12.2013 per violazione dell'art. 16 L. n. 240/2010 e dell'art. 1 commi 389 e 394 della L. 228/12 (finanziaria 2013) e del D.P.R. 222/2011. Eccesso di potere. Violazione dei principi generali in materia di proroga.

La Commissione non avrebbe rispettato il termine per la conclusione dei lavori.

L'art. 16, comma 3, lett. e) della legge n. 240 del 2010, nel definire i contenuti dei regolamenti attuativi, prescrive i termini e le modalità di espletamento delle procedure, distinte per settori concorsuali, stabilendo che si sarebbero dovute concludere entro il termine di cinque mesi. Alla luce delle richiamate disposizioni e tenuto conto che la procedura in argomento è stata indetta il 27 luglio 2012, le operazioni valutative della Commissione, pertanto, si sarebbero dovute concludere entro il termine perentorio del 27 dicembre dello stesso anno.

Successivamente, è intervenuta la legge 24 dicembre 2012 n. 228 che all'art. 1 ha stabilito:

"389. Il termine per la conclusione dei lavori delle commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale, costituite ai sensi del decreto direttoriale n. 181 del 27 giugno 2012 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, può essere prorogato fino al 30 giugno 2013. Il termine per la conclusione dei lavori di ciascuna commissione è stabilito con decreto direttoriale, nel rispetto del termine di cui al primo periodo, tenendo conto delle domande presentate dai candidati all'abilitazione nel corrispondente settore concorsuale.

394. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può essere disposta l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2013 del termine del 30 giugno 2013 di cui ai commi da 388 a 393".

Quindi, la predetta legge, successiva al D.P.R. n. 222/11, ha stabilito che sarebbe stato possibile prorogare il termine delle commissioni in esame solo ed esclusivamente con DPCM e sino al 31 dicembre 2013.

Sebbene l'ultimo DPCM intervenuto in materia (n. 242/2013) avesse stabilito che la proroga potesse essere concessa sino al 30 novembre 2013, il D.D. MIUR 19 dicembre 2013 ha prorogato il termine di conclusione dei lavori sino al 14.1.2014, oltre il termine del 30 novembre e quello del 31 dicembre 2013 normativamente fissato.

Spirato il termine del 30 novembre per la conclusione dei lavori, non si sarebbe più potuta disporre la proroga dello stesso in data 19 dicembre 2013.

La l. 24.12.2012 n. 228 (Legge di stabilità 2013) ha disposto che "con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, può essere disposta l'ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2013" (art. 1, comma 394).

Ciò avrebbe comportato che ogni proroga successiva al 30 giugno 2013 avrebbe dovuto essere disposta mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia, i due decreti presidenziali (e cioè il D.P.C.M. 19.6.2013, pubblicato nella Gazz. Uff. 1 agosto 2013, n. 179 ed il D.P.C.M. 26.9.2013, pubblicato nella Gazz. Uff. 15 ottobre 2013, n. 242) intervenuti per prorogare il termine di conclusione dei lavori, rispettivamente, al 30.9.13 ed al 30.11.13, non hanno disposto la proroga, ma hanno demandato l'adempimento al Direttore Generale del MIUR, così violando, secondo il ricorrente, la predetta legge n. 228/2012.

I successivi decreti direttoriali del MIUR nn. 1263 del 28 giugno 2013, 1718 del 20.9.2013 e 1767 del 30 settembre 2013, che hanno in successione prorogato i lavori fino al 30.11.2013, sarebbero anch'essi illegittimi per illegittimità derivata dai DPCM menzionati.

Sebbene la legge avesse attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la possibilità di prorogare i termini suddetti, quest'ultimo avrebbe dovuto disporla con atti aventi efficacia in data precedente allo spirare del termine perentorio e decadenziale, anche per garantire la continuità temporale dell'azione amministrativa. Invece, la proroga del termine del 30 giugno è stata disposta con D.P.C.M. 19.6.2013, pubblicato nella Gazz. Uff. 1 agosto 2013, n. 179, le cui disposizioni hanno avuto effetto dal 1 luglio.

Del pari, la proroga del termine del 30 settembre è stata disciplinata con D.P.C.M. 26.9.2013, pubblicato nella Gazz. Uff. 15 ottobre 2013, n. 242, le cui disposizioni hanno avuto effetto dal 1° ottobre.

In entrambi i casi, dunque, la proroga è stata prevista a decorrere da una data successiva a quella in cui scadeva il termine per la conclusione dei lavori da parte della Commissione.

Il giudizio impugnato risulta, quindi, adottato da una Commissione che, a quella

data, non avrebbe potuto più operare, perché decaduta e sarebbe quindi viziato;

2) Illegittimità del giudizio per illegittimità derivata dal DM 76/2012 per violazione e falsa applicazione della L. 240/2010, del d.P.R. 222/2011. Macroscopici vizi di eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche. Illegittimità del giudizio derivata dall'illegittimità dei decreti di nomina dei Commissari, dei provvedimenti di formazione delle liste dei Commissari sorteggiabili e delle procedure di sorteggio.

La composizione della Commissione del SSD 12/G1- Diritto penale sarebbe illegittima.

Il Decreto direttoriale n. 181/2012, con il quale è stata bandita la selezione delle Commissioni, ha previsto che l'ANVUR avrebbe dovuto selezionare i Commissari sulla base dei criteri stabiliti nel DM 76/2012.

Il d.P.R. 222/2011 e il DM 76/2012 violerebbero la legge 240/2010 avendo affidato all'ANVUR in via esclusiva il sistema di accertamento della qualificazione scientifica degli aspiranti commissari, senza individuare criteri e parametri determinati, mentre la legge ha previsto la «competenza esclusiva» delle singole Università per procedere alla valutazione dei commissari.

Sarebbe stata trascurata la valutazione dei parametri di cui all'articolo 4, comma 4, lettere b), e), d), e), f), g), h), i) e l), facendo riferimento alla mera appartenenza al ruolo di professore di prima fascia dei commissari, in violazione della legge istitutiva dell'abilitazione.

I Commissari avrebbero dovuto ottenere una valutazione positiva dell'impatto della produzione scientifica complessiva valutata mediante il sistema degli indicatori non bibliometrici e delle mediane.

Dal curriculum depositato dal Presidente della Commissione del SSD n. 12/61 risulta che lo stesso non supererebbe alcuna delle mediane di riferimento nel lasso di tempo da prendere in considerazione (20 luglio 2002 - 20 luglio 2012).

L'illegittimo inserimento del Presidente nelle liste dei commissari avrebbe alterato

la sequenza dell'elenco numerico - alfabetico da cui sorteggiare i commissari ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 240/2010 e dall'art. 6 del d.P.R. 222/2011;

3) Illegittimità del giudizio della ricorrente per illegittimità derivata dai verbali della Commissione per violazione del principio di trasparenza e di par condicio. Violazione e falsa applicazione dell'art. 16 della L. 240/2011; degli artt. 5 e 8 del D.P.R. n. 222/2011. Macroscopici vizi di eccesso di potere.

I giudizi — privi della firma dei Commissari — sarebbero visibili soltanto dal sito del MIUR nell'apposita sezione, ma non sono stati allegati né ai verbali, né alla relazione conclusiva.

Le votazioni dei Commissari non sarebbero state verbalizzate, allegate o pubblicate; la Commissione avrebbe omesso di certificare nel dettaglio l'attività concretamente svolta nelle singole sedute. I verbali sarebbero generici.

A seguito della sostituzione del membro straniero con il prof. José Faria Costa la Commissione, nella nuova composizione, avrebbe dovuto rideterminare i criteri di valutazione e le modalità organizzative per l'espletamento dei lavori e comunicare il relativo verbale al responsabile del procedimento per la pubblicazione.

Vi sarebbe un contrasto evidente tra la relazione finale ed i verbali in ordine all'effettivo momento di ultimazione dei giudizi; inoltre il Commissario OCSE ha "condiviso" i giudizi in data 28.11.2013, allorquando — secondo quanto riportato nella relazione finale — gli stessi non erano stati ancora ultimati.

I verbali non menzionerebbero i commissari presenti (ad eccezione di quello del 6 settembre, unico verbale ove si attesta che "sono presenti tutti i componenti").

Il Commissario Ocse non avrebbe partecipato alla riunione del 29 novembre.

Il Commissario OCSE avrebbe dovuto partecipare alla discussione e redazione dei giudizi collegiali e non limitarsi a condividerli ex post in una conversazione telematica.

Dal verbale del 4/5 novembre 2013 emergerebbe anche che i Commissari presenti

hanno proceduto, prima alla discussione ed alla formazione del giudizio complessivo e, solo successivamente, alla redazione dei giudizi individuali.

Sarebbe stato necessario che le valutazioni dei singoli Commissari fossero state già esternate nel giudizio individuale (scritto), prima della discussione e redazione del giudizio collegiale, al fine di evitare che i Commissari si influenzassero reciprocamente nella valutazione "individuale" dei candidati.

Nei verbali non sarebbero indicati con precisione gli orari di apertura e chiusura delle sedute;

4) Violazione e falsa applicazione della L. 240/2010 artt. 1, 3, 4, 6 e 11, del D.P.R. n. 222/2011 (in particolare art. 8) e del DM n. 76/2012 e relativi allegati. Violazione della nota circolare MIUR 11.01.2013, n. 754 nonché della nota circolare MIUR 27.05.2013, n. 12477. Macroscopici vizi di eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche. Carenza di motivazione. Erroneità di presupposto. Travisamento dei fatti. Sviamento di potere. Difetto di istruttoria. Grave illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifeste. Illegittimità derivata del giudizio della ricorrente.

Il superamento, da parte del ricorrente, della mediana relativa ai “libri normalizzati” con la pubblicazione di n. 4 libri a fronte di una mediana di settore pari a 1, avrebbe imposto una rigorosa motivazione da parte della Commissione del giudizio di inidoneità all'abilitazione che invece, nella specie, sarebbe assente.

In violazione dell'art. 3, comma 3, della Circolare ministeriale e del D.M. 76/2012, la Commissione non ha specificato i casi in cui non avrebbe ritenuto significativo il superamento delle mediane, né avrebbe motivato la scelta effettuata.

L'Organo valutativo non sembra attribuire alcuna rilevanza al suddetto indice quantitativo e non motiva il diniego dell'abilitazione nonostante il positivo superamento della prima mediana (quella relativa ai libri) che rappresenta “il più importante indicatore dei settori non bibliometrici”.

La mancata attribuzione dell'idoneità a svolgere le funzioni di professore di seconda fascia sarebbe stata ricondotta esclusivamente al mancato riscontro dei criteri di valutazione introdotti dalla Commissione, da considerare illegittimi per i motivi di seguito esposti sub 5);

5) Illegittimità derivata del giudizio della ricorrente dall'illegittimità dei verbali per violazione e falsa applicazione dell'art. 16 L. 30 dicembre 2010, n. 240, dell'articolo 8 D.P.R. 222/ 2011, degli artt. 3, 5 e 6 DM 76/2012. Macroscopici vizi eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche. Illegittimità del DM 76/2012 per violazione della L. n. 240/2010 e del D.P.R. 222/2011.

Il regolamento approvato con il dpr 222/2011 attribuirebbe alla Commissione unicamente il potere di escludere eventualmente l'applicazione degli "ulteriori criteri" di cui all'art. 4, comma 1, in ragione della peculiarità e specificità del settore concorsuale, motivando sul punto.

Il citato decreto non prevedrebbe invece alcuna possibilità di deroga, integrazione e/o di modifica degli ulteriori criteri normativamente definiti e stabilisce che la Commissione "si attiene ai" criteri e parametri di valutazione predeterminati dal decreto nei commi 2, 3 e 4; quindi, il decreto ministeriale n. 76/2012 definisce nel dettaglio i poteri della Commissione e solo nei limiti sopra citati attribuirebbe alla Commissione il potere e/o dovere di intervenire sui criteri e parametri regolamentari, anche al fine di garantire uniformità di valutazione nei vari settori concorsuali ed all'interno delle varie aree scientifiche.

La Commissione non avrebbe applicato i criteri e parametri ministeriali, ma li avrebbe stravolti,e/o non utilizzati e/o ritenuti irrilevanti.

Inoltre, avrebbe omesso di motivare le scelte effettuate, se non con generici ed apodittici riferimenti alla peculiarità c/o pertinenza e/o "specificità del settore concorsuale".

In tale contesto, il "criterio più selettivo" introdotto dalla Commissione,

consistente nell'aver inserito, a corredo della domanda di partecipazione alla procedura, almeno tre pubblicazioni scientifiche di livello eccellente o buono secondo le definizioni di cui all'allegato D, commi 1 e 2 del D.M. n. 76 del 2012, tra cui almeno una monografia, incide irragionevolmente sul criterio ministeriale, alterandone nella sostanza la valenza e ponendosi con esso in contrasto.

In applicazione del primo verbale ed in particolare del criterio in oggetto, la Commissione ha ritenuto che le pubblicazioni "accettabili" non fossero sufficienti ai fini del raggiungimento della maturità scientifica necessaria all'abilitazione per le funzioni di professore di II fascia, "tenuto conto del criterio più selettivo introdotto dalla Commissione per il quale è necessario 'avere inserito a corredo della domanda di partecipazione alle procedure, almeno tre pubblicazioni scientifico di livello eccellente o buono, secondo le definizioni di cui all'allegato D, commi 1 e 2 del DM 76 del 2012, tra cui almeno una monografia'".

In relazione al ricorrente non si rinviene alcuna ulteriore valutazione negativa da parte della Commissione, per cui la mancata attribuzione dell'abilitazione è stata motivata solo sulla base dell'asserito mancato riscontro del "criterio più selettivo" rispetto alla monografia, ritenuta solo accettabile sulla base di un percorso argomentativo illogico e contraddittorio (come si vedrà in prosieguo).

La scelta di richiedere almeno 3 pubblicazioni di livello buono sarebbe contraddittoria e illogica anche in relazione a quanto previsto per i candidati alla I Fascia.

Il criterio più selettivo della Commissione avrebbe determinato una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento e di valutazione tra i candidati del settore 12/G1-Diritto penale e quelli degli altri settori concorsuali.

In ogni caso, la Commissione, anche ai fini dell'acquisizione dei dati relativi all'impatto delle pubblicazioni sottoposte a valutazione, avrebbe potuto acquisire dei pareri pro veritate (ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del d.P.R. 222 del 2011).

La Commissione avrebbe omesso di considerare l'impatto della produzione scientifica allegata alla domanda, la qualità delle pubblicazioni scientifiche secondo quanto prescritto dal Regolamento; i parametri di valutazione dei titoli imposti dal sovraordinato atto regolamentare; ed avrebbe arbitrariamente deciso di fondare la valutazione della maturità scientifica della ricorrente esclusivamente sul "criterio più selettivo". La Commissione, quindi, avrebbe arbitrariamente incentrato il proprio giudizio sulla valutazione qualitativa delle opere monografiche presentate, senza richiamare le classificazioni di cui all'Alegato D del D.M. n. 76 del 2012, in modo da non concedere l'abilitazione.

La legge 240/2010 avrebbe attribuito al MIUR la competenza esclusiva ad individuare i criteri e i parametri di valutazione, differenziati per funzioni e per area disciplinare, al fine di evitare la discrezionalità del singolo organo valutativo e la possibilità, per le singole Commissioni, di autoregolamentarsi in autonomia.

In questo senso anche l'art. 4 del d.P.R. n. 222/2011 ha stabilito che "il Ministro, con proprio decreto, sentiti il CUN, l'ANVUR e il CEPR, definisce criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, tenendo presente la specificità delle aree, affini della valutazione dei candidati di cui all'articolo 8, comma 4".

Pertanto non sarebbe stato possibile attribuire alla Commissione la facoltà di ponderare i criteri individuati a livello regolamentare, derogare a quelli "ulteriori" di cui all'art. 4, comma 1, e individuarne nuovi e "ulteriori".

D'altronde, nella peculiare procedura in esame, la Commissione ha durata biennale e, quindi, nel caso di specie la stessa Commissione che ha valutato i candidati che hanno presentato domanda nella tornata 2012, valuterà — sulla base dei medesimi criteri — anche i candidati che hanno presentato domanda nella tornata 2013.

Ne discende che l'attribuzione alla Commissione della possibilità di introdurre e/o derogare e/o ponderare i criteri ed i parametri definiti con decreto ministeriale,

penalizzerebbe i candidati, come la ricorrente, che hanno presentato domanda senza conoscere gli effettivi criteri di valutazione e la ponderazione concreta degli stessi, avvantaggiando i candidati che hanno presentato domanda nel 2013, che già conoscono il metodo di valutazione della Commissione.

Il DM 76/2012 sarebbe pertanto illegittimo nella parte in cui stabilisce genericamente “criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare”, demandando alle singole Commissioni di ponderarli ed individuarne di nuovi in relazione al settore concorsuale. Nel caso di specie la Commissione, facendo riferimento all'art. 3, comma 3, del DM 76/2012, si sarebbe discostata da criteri oggettivi e verificabili, introducendo illegittimamente criteri integrativi o addirittura sostitutivi di quelli predeterminati;

6) Violazione dell' art. 16 della L. 30 dicembre 2010, n. 240. Violazione dell' art 8 del D.P.R. n. 222/2011 - Violazione del D.M. 7 giugno 2012, n. 76 e relativi allegati. Violazione del D.D. 20 luglio 2012, n. 222 (art. 4) - Violazione della nota circolare M1UR 11.01.2013, n. 754 nonché della nota circolare MIUR 27.5.2013, n. 12477. Macroscopici vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria. Carenza assoluta di motivazione. Grave illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifeste.

La Commissione avrebbe espresso il proprio giudizio negativo sull'idoneità del ricorrente al conseguimento dell'abilitazione alle funzioni di professore universitario di II fascia, esclusivamente in relazione alle monografie presentate, che non apporterebbero un contributo originale allo studio del diritto penale, avendo invece “carattere fondamentalmente ricognitivo ed esegetico della disciplina di volta in volta presa in esame” e, dunque, soltanto in base al criterio più selettivo previsto nel primo verbale del 30 maggio 2013.

La Commissione non avrebbe svolto una valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni del ricorrente, alla luce dei singoli criteri e parametri di valutazione ai quali l'organo valutativo si era autovincolato e in violazione del Decreto

Ministeriale n. 76/2012.

In applicazione del D.M. n. 76/2012 e della ponderazione dei criteri effettuata dalla Commissione (nell'ambito della quale è stato attribuito un peso prevalente anche al suddetto criterio qualitativo), la ricorrente avrebbe dovuto ricevere un giudizio favorevole.

La Commissione, invece, avrebbe basato il giudizio sul solo criterio aggiuntivo più selettivo che avrebbe dovuto costituire soltanto uno dei criteri di valutazione.

In presenza di una qualità accettabile delle opere monografiche e di valutazioni favorevoli relative a tutti gli altri criteri e parametri, la Commissione avrebbe dovuto esprimere un giudizio favorevole o, quantomeno, motivare in maniera specifica le ragioni della mancata abilitazione.

Nei giudizi individuali non è stato considerato il complessivo curriculum del candidato e gli incarichi di docenza (master, docenze presso scuole di specializzazione, seminari), seppure riconosciuti dai commissari nei giudizi individuali; il profilo dello studioso evidenzia: coerenza e varietà delle tematiche affrontate nei vari lavori; un numero cospicuo di scritti (n. 36 pubblicazioni scientifiche, tra cui n. 4 monografie) che però la Commissione non ha valutato, come invece doveva, utilizzando le classificazioni di all'Allegato D al D.M. n. 76 del 2012

7) Illegittimità derivata del d.p.r. 14.9.2011, n. 222, art. 6, commi 3 e 4, del d.m. 7.6.2012, n. 76, art. 8, nonché all. b, n. 6 e 7, del decreto direttoriale n. 181 del 27.6.2012 dall'illegittimità costituzionale della legge 30.12.2010 n. 240, art. 16, commi f), h), m), per violazione degli artt. 3, 33 (commi 1-6), 34 (commi 3-4), 51, 54 (comma 2), 97 e 98 Cost.-.

Il divieto di partecipazione alle procedure per il conseguimento dell'abitazione scientifica nazionale previsto dall'articolo 3, comma 4, del d.p.r. 222/2011, dall'articolo 16, comma 3, lettera M) della legge 240/2010 sarebbe in contrasto con

gli articoli 3, 4, 35, 51, comma 1, e 97 della Costituzione. In quanto tale preclusione vanificherebbe il percorso di studio di lavoro dei candidati giudicati negativamente.

2. Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Anvur - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso.

3. A seguito della documentazione depositata dal MIUR, con motivi aggiunti depositati il 27.11.2014 il ricorrente ha contestato la nomina del Prof. Musco quale componente della commissione, deducendo che la pubblicazione "Diritto penale tributario" (2010) - scritta da due autori, Enzo Musco e Francesco Ardito - non potrebbe essere considerata una monografia secondo i criteri esposti dalla stessa ANVUR, in quanto il Presidente della Commissione non ha contribuito all'opera complessiva, ma è l'autore di soli 6 capitoli. L'erronea indicazione nel curriculum delle pubblicazioni effettuate e dei collaboratori costituisce di per sé motivo di esclusione del Commissario o quantomeno determina l'impossibilità di conteggiare le stesse ai fini della candidatura.

Ne discende che l'unico lavoro valutabile ai fini del superamento della mediana dei libri sarebbe "L'illusione penalistica" (2004).

Le altre pubblicazioni indicate nel curriculum quali monografie sono state già escluse dall'ANVUR con la delibera del 3.10.2012 ed al riguardo il Commissario non ha presentato alcuna osservazione.

Dunque, nell'ultimo decennio, il Presidente non avrebbe scritto, come richiedeva la relativa mediana, almeno 3 libri dotati di ISBN valutabili ai sensi dell'all. B.

Né si potrebbe consentire al Commissario di integrare il requisito del superamento della seconda mediana, facendo riferimento al numero degli articoli pubblicati nell'ultimo decennio mediana (pari a 17 articoli).

Pertanto, tali articoli non sarebbero sufficienti ai fini del superamento della

mediana, in quanto l'ANVUR ha calcolato 11 articoli validi ai fini del secondo indicatore senza che il candidato abbia presentato contestazioni e/o precisazioni.

Due articoli ("Modelli associativi e reati transnazionali nella legge 16.3.2006, n. 146" e "Brevi note sulla riforma del diritto penale tributario") sarebbero stati erroneamente menzionati due volte con medesimo codice ISSN (rispettivamente, il primo con 0022-6955, il secondo con 1590-749X); tre risulterebbero pubblicati su riviste non ricomprese tra le "riviste scientifiche" presenti nella lista elaborata dall'ANVUR ("Note sulla nuova riforma della giustizia" (2007) e "Giustizia e riforme: le opinioni di un giurista" (2004) pubblicati su "Le nuove ragioni del socialismo"; "A proposito di responsabilità amministrativa degli enti" (2008) pubblicato su "Unibomagazine").

Solo n. 6 articoli potrebbero, quindi, essere computati sotto il secondo indicatore, anche se si calcolasse la pubblicazione erroneamente indicata come monografia "Diritto penale tributario" aggiungendo 6 contributi in volume, il Commissario non raggiungerebbe il requisito previsto dalla legge per la nomina.

Inoltre, il prof. Musco non supererebbe neanche la terza mediana, in quanto ha pubblicato un solo articolo su riviste di fascia A (in particolare sulla rivista "Rassegna Tributaria").

La produzione scientifica del Commissario Prof. Musco quindi non supererebbe alcuna delle tre mediane per cui la sua nomina sarebbe illegittima.

4. Con ordinanza assunta nella camera di consiglio del 9 settembre 2014, n. 4225 questa Sezione ha fissato l'udienza pubblica per l'esame del ricorso.

Con successiva ordinanza presidenziale n. 8394 del 21.7.2015 è stata disposta la integrazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati mediante notificazione per pubblici proclami. Il ricorrente ha ottemperato a tale incombenza come risulta dalla documentazione depositata in atti.

5. I signori Caterini Mario, Cupelli Cristiano, Gambardella Marco, Tordini Cagli,

Alagna Rocco, Amarelli Giuseppe, Amati Enrico, Argirò Flavio, Bellagamba Filippo, Borgogno Roberto, Bottalico Filippo, Caruso Giovanni, Cingari Francesco, Consulich Federico, Di Landro Andrea Rocco, Goisis Luciana, Masera Luca, Masullo Maria Novella, Meloni Chantal, Nisco Attilio, Notaro Domenico, Paonessa Caterina, Putinati Stefano, Salcuni Giandomenico, Scoletta Marco Maria, Tassinari Davide, Venafro Emma e Silvia Panebianco Giuseppina, candidati alla procedura selettiva in argomento, si sono costituiti in giudizio, sostenendo con articolata memoria il possesso da parte del prof. Musco dei requisiti necessari per far parte della commissione esaminatrice.

6. All'udienza del 21 ottobre 2015, dopo ampia discussione tra le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare occorre soffermarsi sull'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa dei controinteressati, secondo cui il ricorrente avrebbe integrato il contraddittorio soltanto nei confronti dei candidati che hanno concorso per ottenere l'abilitazione alla docenza di seconda fascia.

I controinteressati sostengono che alcune delle censure sollevate attengono alla regolare composizione della commissione esaminatrice, per cui il loro accoglimento sarebbe in grado di travolgere l'intera procedura di idoneità, anche nei confronti di coloro che hanno partecipato per ottenere l'abilitazione scientifica alla docenza universitaria di prima fascia; pertanto l'interessato avrebbe dovuto integrare il contraddittorio anche nei confronti di questi ultimi.

L'eccezione non merita adesione.

La legge n. 240/2010 e le successive norme di secondo grado intervenute a disciplinare l'"abilitazione scientifica nazionale", quale requisito necessario per l'accesso alla docenza universitaria, prevedono due distinte procedure riguardanti il conferimento dell'idoneità alla docenza di prima (docenti ordinari) e di seconda

fascia (docenti associati).

In altri termini, la procedura concorsuale per acquisire l'abilitazione scientifica si svolge in modo diverso in funzione della fascia di docenza che i candidati intendono svolgere, tanto è vero che gli interessati sono tenuti a presentare distinte istanze di partecipazione (per la I e la II fascia) e che il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 222 (Regolamento concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari, a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240) e il D.M. 7 giugno 2012, n. 76 (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) disciplinano in modo separato i “Criteri e parametri per la valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche per l'attribuzione dell'abilitazione alle funzioni di professore di prima (art. 4 del DM 76/2012) e di seconda fascia (art. 5 del DM 76/2012)”.

Il ricorrente, pertanto, ha proceduto correttamente ad integrare il contraddittorio nei confronti dei soli concorrenti nella procedura di abilitazione scientifica di seconda fascia, alla quale il medesimo ha partecipato.

2. Venendo all'esame del merito del ricorso, con il primo motivo il ricorrente contesta gli atti di proroga dei termini di conclusione dei lavori della Commissione di concorso 12/G1, deducendo la perentorietà dei termini stessi e l'assenza di base normativa che avrebbe consentito alla Commissione di protrarre i propri lavori fino alla data di ultimazione delle valutazioni.

Al riguardo deve essere disatteso il primo profilo di censura con il quale si deduce la illegittimità della proroga del termine di conclusione dei lavori della commissione disposta con decreto direttoriale 19.12.2013, “perché spirato il termine del 30 novembre... non si sarebbe potuto validamente disporre la proroga dello stesso in data 19 dicembre 2013”.

Dagli atti del giudizio (cfr. relazione finale della Commissione) si evince che l'organo di valutazione ha concluso i lavori il 29.11.2013, quindi, prima della scadenza del 30.11.2013, fissata dal D.D. 30.9.2013, n. 1767.

Poiché la Commissione ha terminato le valutazioni entro il 30 novembre, appare legittima l'ulteriore proroga concessa fino al 14.1.2014 con D.D. 19.12.2013, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 222/2011, al solo fine di consentire alla Commissione di procedere in autotutela alla correzione di errori materiali (avvenuta in data 30.12.2013), che riguardavano peraltro una candidata diversa dal ricorrente.

Ciò premesso deve ritenersi che la Commissione abbia operato entro i termini previsti dalla complessa disciplina che regola le abilitazioni nazionali.

Devono, altresì, essere disattese le censure che in linea generale riguardano il superamento del termine per la conclusione della procedura ASN e le proroghe disposte con i DPCM 19.6.2013 e 26.9.2013 atteso che, come già osservato da questa Sezione (cfr. “ex multis” TAR Lazio, III, n. 12405 del 9.12.2014), “il termine per la conclusione dei lavori della commissione è stato legittimamente prorogato dapprima al 30 giugno 2013 per effetto dell'art. 1 comma 389 della L. 228/2012, poi - in forza del comma 394 del medesimo art. 1 - che ha autorizzato la proroga con D.P.C.M. - dall'art. 1, comma 2, D.P.C.M. 19 giugno 2013 e, successivamente, dall'art. 1, comma 1, D.P.C.M. 26 settembre 2013, che lo ha fissato al 30 novembre 2013; i decreti direttoriali del MIUR n. 1263 del 28.6.2013 e n. 1767 del 30.9.2013 hanno prorogato i lavori delle commissioni costituite, nell'osservanza dei suddetti termini finali a ciò autorizzati dai D.P.C.M. sopra menzionati”.

I DPCM 19.6.2013 e 26.9.2013 citati hanno chiaramente fissato i termini massimi entro cui i decreti direttoriali avrebbero potuto disporre la proroga (rispettivamente il 30.9.2013 e il 30.11.2013) per la conclusione dei lavori delle commissioni.

Da ciò consegue l'infondatezza dell'assunto di parte ricorrente secondo cui i decreti direttoriali del MIUR n. 1263 del 28.6.2013, 1718 del 20.9.2013 e 1767 del 30.9.2013 sarebbero viziati per illegittimità derivata dai menzionati DPCM 19.6.2013 e 26.9.2013, in quanto questi ultimi – come osservato – sono stati adottati nel rispetto del quanto previsto dall'art. 1, comma 394, della legge 24.12.2012, n. 228.

Contrariamente a quanto dedotto dalla istante, i decreti direttoriali sono stati adottati, quindi, sulla base di quanto espressamente previsto dai DPCM 19.6.2013 e 26.9.2013.

In senso contrario non vale quanto dedotto dal ricorrente, secondo cui l'art. 1, comma 3, del citato D.P.C.M. 19.6.2013 ha effetto dal 1 luglio 2013, posto che tale indicazione è connessa al fatto che la precedente proroga scadeva il 30 giugno 2013.

La norma in esame, quindi, assolve ad una mera funzione di raccordo in modo da non lasciare adito a possibili vuoti nell'ambito delle proroghe di volta in volta concesse, essa quindi non può di certo determinare l'illegittimità del d.d. n. 1263/2013. Le medesime considerazioni valgono per il successivo D.P.C.M. 26.9.2013 ed il d.d. n. 1767/2013 che hanno prorogato il termine di conclusione dei lavori al 30.11.2013.

3.1. - Con il secondo mezzo di gravame è dedotta l'illegittimità della composizione della Commissione del SSD 12/G1- Diritto penale sotto due diversi profili.

In primo luogo si sostiene che il d.P.R. 222/2011 e il DM 76/2012 violerebbero la legge 240/2010, in quanto avrebbero affidato all'ANVUR in via esclusiva il sistema di accertamento della qualificazione scientifica degli aspiranti commissari, senza individuare criteri e parametri determinati, mentre la legge avrebbe previsto la «competenza esclusiva» delle singole Università per procedere alla valutazione dei commissari. Le medesime norme trascurerebbero i parametri di valutazione di cui

all'articolo 4, comma 4, lettere b), e), d), e), f), g), h), i) e l), facendo riferimento alla mera appartenenza al ruolo di professore di prima fascia dei commissari, in violazione della legge istitutiva dell'abilitazione.

La tesi non convince.

L'art. 16, comma 3, della legge n. 240 del 2010, che fissa le coordinate di principio della disciplina delle procedure ASN, pretende, in capo agli aspiranti commissari da inserire nelle apposite liste, il possesso di un “curriculum, reso pubblico per via telematica, coerente con i criteri e i parametri di cui alla lettera a) del presente comma, riferiti alla fascia e al settore di appartenenza”. La lettera a) richiamata, in particolare, stabilisce che “l'attribuzione dell'abilitazione (avviene) con motivato giudizio fondato sulla valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte, ed espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per settore concorsuale, definiti con decreto del Ministro, sentiti il CUN e l'ANVUR”.

In senso conforme l'art. 6, comma 4, del d.P.R. n. 222 del 2012 (Regolamento per il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale) ribadisce che “Gli aspiranti commissari devono rispettare criteri e parametri di qualificazione scientifica, coerenti con quelli richiesti, ai sensi del decreto di cui all'articolo 4, comma 1, ai candidati all'abilitazione per la prima fascia nel settore concorsuale per il quale è stata presentata domanda”.

Come già affermato da questa Sezione, l'uso del termine “coerente” - impiegato dalle norme sopracitate al fine di raccordare i criteri di valutazione dei futuri commissari di esame a quelli da impiegare nella valutazione dei candidati al conferimento dell'ASN di prima fascia - non è casuale: né la legge né il regolamento governativo intendono imporre una perfetta coincidenza tra gli uni e gli altri (apparirebbe infatti “prima facie” illogico pretendere una identità di requisiti di qualificazione tra esaminatori, già appartenenti ai ruoli dei professori

ordinari, e candidati).

Il termine “coerenza”, invero, va inteso in primo luogo in termini di afferenza dei titoli posseduti dagli aspiranti commissari alle materie proprie del settore concorsuale per il quale si propone la domanda di inserimento nella corrispondente lista, a cui l’Amministrazione attingerà per la formazione della competente commissione nazionale.

Nello stesso tempo, poiché “coerenza” non equivale ad “identità”, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso attribuire adeguati margini di manovra all’atto di normazione secondaria, autorizzandolo alla modulazione di criteri e parametri per la valutazione degli aspiranti commissari ed ammettendo, in modo ragionevole, scostamenti e differenziazioni, tra criteri e parametri riferiti a questi ultimi e quelli da riferire invece ai candidati all’abilitazione nazionale, da definire mediante l’apposito d.m. per la valutazione degli stessi (concretizzatosi nel D.M. 76/2012 cit.).

Sulla base di tali considerazioni il Collegio ritiene che l’art. 8, comma 3, D.M. 76/2012 non sia viziato, in quanto la norma ministeriale non ha inteso eludere, per gli aspiranti commissari, i parametri (e cioè i titoli di qualificazione professionale valutabili) di cui all’art. 4, comma 4, D.M. cit., lettere da b) a l), validi per i candidati all’abilitazione di prima fascia, ma ha considerato ad essi equipollente il titolo di professore ordinario.

La scelta operata dal D.M., per le ragioni innanzi esposte, non è vietata né dalla legge, né dal regolamento governativo in materia di ASN e, nel contempo, appare ragionevole e in linea con il principio costituzionale di buona ed efficiente amministrazione (art. 97 Cost.), considerato che avrebbe costituito un defatigante e non necessario appesantimento procedurale l’imposizione a carico dell’Amministrazione del dovere di esaminare in modo analitico, anche per gli aspiranti commissari, l’articolata serie di titoli, disegnata dall’art. 4, comma 4, del

D.M. 76, lett. da b) ad l).

Al contrario, l'appartenenza al ruolo dei professori ordinari, a norma dell'art. 8, comma 3, D.M. 76, la quale presuppone l'avvenuto superamento di procedure selettive, garantisce di per sé la qualificazione dei futuri commissari e, ragionevolmente, è stata ritenuta requisito sufficiente ad attestare la qualificazione degli aspiranti commissari nelle procedure ASN, a prescindere dall'analitica valutazione dei singoli titoli di cui sopra.

Il d.P.R. 222/2011 e il DM 76/2012 non sono in contrasto con alcuna specifica disposizione di legge, avendo esplicitato la "coerenza" dei requisiti di qualificazione dei componenti delle commissioni nazionali ASN, da raccordare ai "requisiti" dei candidati, come richiesto dalle fonti sovraordinate, attraverso la adeguata valorizzazione dell'appartenenza degli aspiranti commissari ai ruoli dei professori universitari di prima fascia, da un lato e, dall'altro, mediante la verifica del superamento dei medesimi indicatori quantitativi prescritti per i candidati alle funzioni di professore di prima fascia.

Alla stregua di quanto sopra i commissari nominati potevano far parte della commissione essendo in possesso dei requisiti previsti dalla disciplina sopra delineata, valutati come previsto dalla legge n. 240/2010 dalle università.

3.2. Con un ulteriore profilo di censura, ribadito e approfondito nei motivi aggiunti depositati il 27.11.2014, il ricorrente deduce la mancanza, in capo al commissario prof. Musco, dei requisiti richiesti per essere inserito nella lista dei commissari sorteggiabili, non superando il medesimo, secondo l'istante, nessuna delle mediane di settore necessarie per la nomina a componente della commissione.

In particolare il docente non avrebbe superato la prima mediana prevista dall'allegato B al DM 76/2012 in quanto le opere indicate non potrebbero essere qualificate quali monografie utili ai fini del calcolo delle mediane in quanto: in primo luogo sarebbero di natura generale e utilizzate a scopo didattico e, in

secondo luogo, sarebbero state scritte in collaborazione con altro autore.

La censura deve essere disattesa.

L'allegato B al D.M. 76/2012 in relazione alle opere rilevanti per il primo indicatore di attività scientifica fa riferimento al "numero di libri" e al "numero... di capitoli su libro" e non ai libri ad autore singolo; per cui da tali indicatori "si calcola la mediana della distribuzione relativa ai professori ordinari di ogni settore concorsuale".

Il regolamento ministeriale, quindi, in relazione ai libri da tenere in considerazione ai fini del calcolo degli indicatori di cui all'all. B) non distingue quelli scritti in collaborazione con altro autore da quelli scritti da autore singolo. Tale modalità di calcolo è confermata dall'art. 10, comma 1, lett. a) della delibera n. 50/2012 dell'Anvur secondo cui "tra i libri rientrano le monografie" mentre sono escluse le "curatele". Da quanto sopra si evince che l'Anvur ai fini del calcolo delle mediane non avrebbe potuto escludere i libri scritti da più autori, ma solo le curatele.

Il testo "Diritto penale tributario" redatto dal prof. Musco e dal prof. Ardito, pertanto, sebbene scritto da più autori, è stato correttamente considerato tra i "libri" ai fini del calcolo della prima mediana.

Per quanto concerne le altre opere indicate dal prof. Musco ai fini del superamento della I mediana la ricorrente contesta che la monografia "l'illusione penalistica" sarebbe priva di ISBN.

In punto di fatto si osserva, innanzitutto, che l'Amministrazione, dopo aver rilevato tale omissione, in sede di autotutela ha consentito al docente di integrare la domanda comunicando il codice ISBN mancante, per cui tale opera può essere considerata valutabile ai fini del calcolo della mediana (come riconosciuto peraltro dalla stessa ricorrente in sede di motivi aggiunti cfr. pag. 7).

Né può essere condivisa al riguardo la censura in ordine alla tardività di tale indicazione, in quanto (come già osservato da questa Sezione cfr. sentenza

4.3.2015, n. 3811) l'eventuale "tardiva indicazione di un titolo da parte di un commissario non risulta lesiva di alcun valore giuridico, e, in specie, della par condicio tra gli aspiranti -nominati commissari a seguito di sorteggio e non retribuiti- non vertendosi in materia di affidamento di contratti o di copertura di posti in organico".

Ne consegue che l'originaria mancanza del codice ISBN non può essere considerata quale vizio del subprocedimento di nomina del prof. Musco, ma quale mera irregolarità sanabile, come tale non rilevante ai fini della qualificazione del docente quale componente della commissione di concorso.

In relazione alla terza monografia "i nuovi reati societari", si deduce che questa sarebbe stata scritta "con la collaborazione" della prof.ssa Masullo, per cui da ciò si dovrebbe desumere che si tratta di opera scritta in coautoraggio.

La censura non convince.

Il termine "collaborazione" nell'ambito accademico si riferisce usualmente ad una attività di mero supporto materiale, che non assurge al livello della redazione, di modo che la prof.ssa Masullo non può nel caso specifico essere considerata coautrice dell'opera insieme al prof. Musco.

Né vale a sostenere la inidoneità dell'opera in questione ai fini del superamento della mediana il carattere "meramente didattico" del testo (pag. 6 dei motivi aggiunti), posto che il sistema di calcolo delle mediane prescinde da ogni valutazione in termini di valore didattico del testo, non senza considerare che ogni valutazione in ordine alla scientificità delle pubblicazioni rientra nella esclusiva competenza dell'Amministrazione. Ad ogni modo, del tutto ipoteticamente, anche a non voler considerare superata la prima mediana riguardante il numero dei libri scritti nell'arco temporale 2002-2012, il prof. Musco avrebbe comunque superato la seconda mediana relativa al "numero di articoli su rivista e di capitoli su libro dotati di ISBN" di cui all'allegato B del D.M. 76/2012.

Infatti, nell'ipotesi in cui la pubblicazione "Diritto penale tributario" non potesse essere considerata ai fini del calcolo della prima mediana perché opera scritta in coautoraggio, occorrerebbe valutare i 7 capitoli scritti dal prof. Musco come capitoli di libro ai fini del calcolo della seconda mediana e sommarli agli altri articoli su rivista o capitoli di volumi redatti dal medesimo docente.

In tal modo il docente supererebbe ampiamente il numero di 17 pubblicazioni della seconda mediana, integrando il requisito per la nomina a componente della commissione, atteso che alle n. 17 pubblicazioni indicate nella domanda andrebbero aggiunti i 7 capitoli del libro "diritto penale tributario" e i gli altri due testi "l'illusione penalistica" e i nuovi reati societari".

In senso contrario non vale quanto dedotto da parte ricorrente (pag. 8 dei motivi aggiunti) secondo cui: due articoli ("Modelli associativi e reati transnazionali nella legge 16.3.2006, n. 146" e "Brevi note sulla riforma del diritto penale tributario") sarebbero stati erroneamente menzionati due volte con medesimo codice ISBN (rispettivamente, il primo con 0022-6955, il secondo con 1590-749X); tre articoli sarebbero stati pubblicati su riviste non comprese tra le "riviste scientifiche" presenti nella lista elaborata dall'ANVUR ("Note sulla nuova riforma della giustizia" (2007) e "Giustizia e riforme: le opinioni di un giurista" (2004) pubblicati su "Le nuove ragioni del socialismo"; "A proposito di responsabilità amministrativa degli enti" (2008) pubblicato su "Unibomagazine").

Infatti, sottraendo le 4 pubblicazioni al numero complessivo di quelle idonee a integrare la seconda mediana (17 articoli indicati + 7 capitoli di libro + 2 testi = 26 - 4 = 22) il docente supererebbe comunque il numero di 17 articoli, avendo dimostrato la pubblicazione di almeno 22 articoli su rivista o capitoli di libri.

4. Con il terzo mezzo è denunciata la illegittimità del giudizio conseguente alla irregolarità delle verbalizzazioni della Commissione e alla mancata partecipazione alle riunioni del componente OCSE Jose De Faria Costa subentrato a quello

originariamente individuato.

La censura non coglie nel segno.

In primo luogo occorre considerare che la delibera di fissazione dei criteri, assunta dalla Commissione nella sua originaria composizione nella seduta del 30 maggio 2013 (doc. 4 ric.), è stata pubblicata e resa conoscibile a tutti mediante pubblicazione sul sito del MIUR, in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 3, D.M. n. 76 del 2012.

In secondo luogo è opportuno sottolineare che la Commissione non ha mai modificato i criteri deliberati. Da ciò si desume che il commissario OCSE, subentrato in sostituzione del membro dimissionario, ha potuto accedere immediatamente ai criteri della Commissione, già da tempo pubblicati sul sito istituzionale. Per quanto precede, il momento di formale adesione del commissario subentrato ai criteri adottati dalla Commissione non coincide necessariamente con quello della effettiva conoscenza degli stessi, avvenuta, verosimilmente prima della riunione del 29 luglio, mediante l'accesso al sito ministeriale. Quanto alla formale adesione agli stessi criteri da parte del prof. José De Faria-Costa, avvenuta il 29.7.2013, ma attestata soltanto nel successivo verbale del 6.9.2013 (circostanza peraltro collegialmente confermata nella riunione finale del 29.11.2013), il Collegio rileva che in assenza di elementi probatori "a contrario", non vi sono ragioni per ritenere che sia falso o non veritiero quanto successivamente dichiarato dai commissari con il menzionato verbale sottoscritto in data 6.9.2014, essendo ben possibile che vi sia stata una dimenticanza nella redazione del precedente verbale, in cui non si era proceduto a formalizzare la già manifestata ed effettiva condivisione dei criteri da parte del nuovo commissario.

In ogni caso nella seduta del 5 novembre 2013 (doc. 4 ric.) ciascun commissario ha provveduto a formulare "definitivamente il proprio giudizio individuale con riferimento al concorso di prima fascia...." e, pertanto, è indubitabile che

nell'emettere il proprio definitivo giudizio (anche) sul ricorrente, il commissario De Faria – Costa aveva ormai manifestato il proprio consenso sui criteri valutativi in precedenza prefissati dalla Commissione.

In relazione alle restanti censure di ordine procedimentale e formale, da riferirsi in particolare alla sede di svolgimento dei lavori, alla verbalizzazione delle operazioni compiute, alle modalità di intervento dei singoli commissari, si osserva in primo luogo che dalla documentazione agli atti non emerge alcun elemento atto a dimostrare la mancata partecipazione del membro OCSE alle riunioni della Commissione.

I verbali delle riunioni recano, infatti, le sottoscrizioni di tutti i 5 componenti. Per il verbale del 28 novembre 2013 in cui è assente la sottoscrizione del membro OCSE vale, in sostituzione, la dichiarazione di partecipazione in modalità telematica del prof. De Faria Costa.

Né sussistono elementi idonei a dimostrare che il medesimo docente non abbia partecipato per via telematica anche alla riunione del 29 novembre 2013, nella quale ad ogni modo non è stata svolta alcuna attività significativa, se non un mera ricognizione delle valutazioni svolte in precedenza, che sono state riportate nelle tabelle allegate al verbale.

Quanto alle ulteriori irregolarità denunciate si ritiene che le stesse non possano determinare, ai sensi dell'art. 21 octies, comma 2, della Legge n. 241 del 1990, per quanto emerso in precedenza, l'annullamento dell'atto impugnato, che non avrebbe potuto avere, per ciò solo, un contenuto diverso da quello in concreto assunto.

5. Con il quarto, quinto e sesto motivo il ricorrente censura sotto diversi profili il giudizio negativo ai fini del riconoscimento della abilitazione scientifica, soffermandosi sulla illegittimità del criterio più selettivo adottato dalla Commissione.

5.1. L'interessato deduce in primo luogo (quarto motivo) di non aver ottenuto l'abilitazione sebbene egli avesse superato la mediana "maggiormente qualificante" relativa alle opere monografiche, con n. 4 monografie al suo attivo, senza che la Commissione abbia indicato in modo adeguato le ragioni di tale scostamento. La Commissione, infatti, si sarebbe limitata ad evidenziare il mancato riscontro dei criteri di valutazione ulteriori da essa introdotti e censurati nel quinto motivo.

Al fine di verificare la fondatezza delle censure occorre soffermarsi sulla disciplina che regola la procedura di abilitazione scientifica.

L'art. 16 della Legge n. 240/2010 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario") ha istituito l'"abilitazione scientifica nazionale", quale requisito necessario per la partecipazione alle procedure di accesso alla prima ed alla seconda fascia dei professori universitari.

L'abilitazione viene attribuita, previa sintetica descrizione del contributo individuale alle attività di ricerca e sviluppo svolte dal candidato, con motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche ed espresso "sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del Ministro" (art. 16, comma 3, lett. a), L. n. 240/2010).

Il medesimo art. 16 della L. 240/10 ha poi rimesso ad uno o più regolamenti le modalità di espletamento delle procedure in conformità alle seguenti direttive:

- a) l'attribuzione dell'abilitazione "con motivato giudizio fondato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche espresso sulla base di criteri e parametri differenziati per funzioni e per area disciplinare, definiti con decreto del Ministro" (art. 16, comma 3, lett. a);
- b) l'individuazione, per ciascun settore concorsuale, delle modalità, anche

informatiche, idonee a consentire la conclusione delle procedure di abilitazione "entro cinque mesi dall'indiziane" (art. 16, comma 3 lett. a).

Il D.M. n. 76 del 7 giugno 2012 (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 degli articoli 4 e 6, commi 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 222”), intervenuto a regolare nel dettaglio la materia, definisce i suddetti criteri, parametri e gli indicatori di attività scientifica utilizzabili ai fini della valutazione dei candidati all'abilitazione, nonché le modalità di accertamento della coerenza dei criteri e parametri indicatori di qualificazione scientifica degli aspiranti commissari con quelli richiesti per la valutazione dei candidati all'abilitazione per la prima fascia dei professori universitari.

In particolare l'art. 3 del menzionato D.M. n. 76/2012 prevede che “nelle procedure di abilitazione per l'accesso alle funzioni di professore di prima e di seconda fascia, la commissione formula un motivato giudizio di merito sulla qualificazione scientifica del candidato basato sulla valutazione analitica dei titoli e delle pubblicazioni presentate. La valutazione si basa sui criteri e i parametri definiti per ciascuna fascia agli articoli 4 e 5”, i quali, per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche, stabiliscono che la Commissione si attiene, tra gli altri parametri, all'impatto della produzione scientifica complessiva all'interno del settore concorsuale valutata mediante gli indicatori di cui all'art. 6 e agli allegati A e B.

Il successivo art. 5, che individua i criteri e i parametri per l'attribuzione dell'abilitazione alle funzioni di professore di seconda fascia, stabilisce che “nelle procedure di abilitazione alle funzioni di professore di seconda fascia, la

valutazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche è volta ad accertare la maturità scientifica dei candidati, intesa come il riconoscimento di un positivo livello della qualità e originalità dei risultati raggiunti nelle ricerche affrontate e tale da conferire una posizione riconosciuta nel panorama almeno nazionale della ricerca. Sono ulteriori criteri di valutazione la comprovata capacità di coordinare o dirigere un gruppo di ricerca, la capacità di attrarre finanziamenti competitivi almeno in qualità di responsabile locale e la capacità di promuovere attività di trasferimento tecnologico. La commissione può stabilire, con le modalità di cui all'articolo 3, comma 3, di non utilizzare uno o più di tali ulteriori criteri in relazione alla specificità del settore concorsuale”.

Di seguito l'art. 6 del medesimo D.M. n. 76/2012 (“Indicatori di attività scientifica”) in riferimento agli indicatori bibliometrici, stabilisce che “i valori delle mediane degli indicatori di cui agli allegati A e B” siano definiti dall'ANVUR “secondo modalità stabilite con propria delibera”.

Per quanto concerne le censure in esame è utile osservare che secondo l'art. 3, comma 3, del D.M. 76/2012 “l'individuazione del tipo di pubblicazioni, la ponderazione di ciascun criterio e parametro, di cui agli articoli 4 e 5, da prendere in considerazione e l'eventuale utilizzo di ulteriori criteri e parametri più selettivi ai fini della valutazione delle pubblicazioni e dei titoli sono predeterminati dalla commissione, con atto motivato pubblicato sul sito del Ministero e su quello dell'università sede della procedura di abilitazione....”.

La norma attribuisce, quindi, alle commissioni il potere di individuare criteri e parametri ulteriori e più selettivi rispetto a quelli già previsti negli artt. 4 e 5 del medesimo regolamento.

La Commissione in esame quindi, in applicazione di siffatta possibilità, ha individuato quale specifico criterio ai fini del conseguimento della abilitazione per docenti di seconda fascia “l'avere inserito, a corredo della domanda di

partecipazione alla procedura, almeno tre pubblicazioni scientifiche di livello eccellente o buono secondo le definizioni di cui all'allegato D, commi 1 e 2 del D.M. 76 del 2012, tra cui almeno una monografia. L'importanza e la qualità delle pubblicazioni, considerate le peculiarità del settore disciplinare, sono da intendersi a livello internazionale o anche solo a livello nazionale”.

In recentissimi precedenti la Sezione ha già affrontato la questione della legittimità del suddetto criterio e ritenuto che esso non possa considerarsi, in assoluto, illegittimo, in quanto si è ritenuto che la Commissione si sia legittimamente avvalsa della possibilità di adottare ulteriori e più selettivi criteri di valutazione ed abbia tuttavia errato nello svolgimento del singolo giudizio per non avere applicato correttamente i più ampi criteri e parametri ministeriali individuati nel D.M. 76/2012, rendendoli del tutto irrilevanti. Nei casi affrontati (afferenti al medesimo settore concorsuale all'odierno vaglio), in altri termini, è stata stigmatizzata l'applicazione dei criteri di valutazione, approvati in occasione della prima riunione, avvenuta in modo da attribuire esclusivo rilievo alla valutazione della qualità della produzione scientifica e, in particolare, alla verifica del possesso da parte dei candidati di 3 pubblicazioni di livello buono o eccellente, tra cui almeno una monografia. In tal modo, nei casi specificamente esaminati, l'Organo valutativo “ha incentrato la valutazione esclusivamente sul suddetto criterio, disapplicando di fatto gli altri più generali criteri di valutazione introdotti dal regolamento ministeriale” (TAR Lazio, III, 4.12.2015, n. 13734; id., 4.12.2015, n. 13735).

Invero, nel valutare il ricorrente nel caso in esame, la Commissione ha motivato l'insufficienza del candidato ai fini abilitativi facendo riferimento (non “alla mancata corrispondenza all'ulteriore criterio più selettivo introdotto dalla Commissione”) ma, ben più ampiamente e con motivazione articolata (vedi doc. 2 ric.), agli scritti monografici che, pur dimostrando “laboriosità e diligenza...hanno

però tutti un carattere fondamentalmente ricognitivo ed esegetico della disciplina di volta in volta presa in esame. Ciò vale anche per la monografia più impegnata, sul delicato tema delle cause oggettive di esclusione del reato”. La medesima Commissione ha altresì rilevato che “manca tuttavia la capacità di ricostruire scientificamente l’istituto e di fornire un contributo originale alla materia presa in esame”. Considerazione analoghe a quelle precedenti vengono estese alle altre monografie prodotte e sostanzialmente agli “scritti minori”. Risulta evidente da quanto precede che il giudizio della Commissione sulle opere del candidato non raggiungono il livello indispensabile per raggiungere la maturità scientifica richiesta nella procedura abilitativa. E ciò, non assumendo a parametro di riferimento il criterio maggiormente selettivo di cui si è sopra trattato ma, più ampiamente, le norme che definiscono i criteri di valutazione delle pubblicazioni, per la II fascia rinvenibili negli artt. 3 e 5 D.M. n. 76 del 2012.

Ad esito diverso, invero, non poteva condurre una ipotetica “più attenta” valutazione dei titoli diversi dalle pubblicazioni i quali, peraltro, non sembrano “prima facie” così rilevanti e significativi da poter compensare un giudizio qualitativo sul merito della produzione scientifica che appare oggettivamente negativo e che, costituendo espressione dell’ampia discrezionalità tecnica da riconoscere al riguardo alla Commissione giudicatrice, è sottratto al sindacato di questo Giudice.

Peraltro non vi è stata pretermessa valutazione dei titoli “ulteriori” i quali, anzi, vengono espressamente richiamati, ad esempio, nel giudizio individuale del prof. Musco.

5.2. In termini ampiamente sovrapponibili a quelli che connotano il giudizio collegiale si sono espressi tutti i commissari nei rispettivi giudizi individuali pervenendo così ad una giudizio collegiale e finale unanime e pienamente coerente con quanto ritenuto a valutato dai singoli componenti del Collegio.

6. Quanto al settimo mezzo non si ravvisano motivi per sostenere la non manifesta infondatezza della dedotta questione di legittimità costituzionale, posto che non appare illogico il divieto di partecipazione biennale alla successiva procedura di valutazione, essendo necessario il decorso di un apprezzabile lasso di tempo per consentire ai candidati esclusi di integrare i titoli necessari per una successiva valutazione.

Peraltro, le preoccupazioni del candidato circa l'impossibilità di essere nuovamente sottoposta ad una verifica della propria maturità scientifica appaiono, in gran parte, superate dall'art. 14, comma, 3 ter della legge 11 agosto 2014, n. 114 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari intervento normativo scientifica"), secondo il quale "i candidati che hanno presentato domanda, con esito negativo, per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale nella tornata 2012 e in quella 2013 possono ripresentare domanda a decorrere dal 1° marzo 2015...".

La norma afferma con evidente chiarezza che tutti i candidati che non hanno conseguito l'abilitazione scientifica nelle prime due tornate di concorso bandite a seguito della legge 240/2010, come l'interessato, possono comunque partecipare ad una nuova procedura selettiva già a decorrere dal 1 marzo 2015.

7. In conclusione, il ricorso introduttivo al pari dei motivi aggiunti devono essere respinti.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, respinge sia il primo che i secondi.

Condanna il ricorrente alla refusione degli onorari e dei diritti di causa in favore del

MIUR, in persona del Ministro p.t., che liquida nel complessivo importo di Euro 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre oneri tutti di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Corsaro, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Claudio Vallorani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)