

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BARI

VALUTAZIONE COMPARATIVA UN POSTO DI PROFESSORE
UNIVERSITARIO DI RUOLO DI PRIMA FASCIA PRESSO LA FACOLTA' DI
GIURISPRUDENZA - SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE JUS 10 - BANDITO
CON D.R. N. 4382 DEL 27 APRILE 2005 IL CUI AVVISO E' STATO
PUBBLICATO NELLA G.U. DELLA REPUBBLICA 4° SERIE SPECIALE
"CONCORSI ED ESAMI" N. 38 DEL 13 MAGGIO 2005 (II tornata 2005)

RIUNIONE del 17 aprile 2008

In una stanza della Sezione di Diritto pubblico del Dipartimento di Scienze Giuridiche presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza", Piazzale Aldo Moro 5, Roma, il 17 aprile 2008, alle ore 11 si trova riunita, al completo, la Commissione Giudicatrice della Valutazione comparativa suddetta, composta dai proff.

- Prof. Alberto Romano-Presidente;
- Prof. Enzo Maria Marenghi-Segretario;
- Prof. Leopoldo Mazzarolli;
- Prof. Francesco Paparella;
- Prof. Marco Cammelli.

Il prof. Romano ha ricordato ai Commissari le ragioni della presente riunione.

I lavori della Commissione, in una prima fase, si era sviluppati in varie riunioni, l'ultima delle quali si era tenuta presso l'Università di Bari il 13 giugno 2006; in questa, la Commissione aveva proceduto alla votazione finale, il cui esito ha portato alla dichiarazione di idoneità (a maggioranza, con tre

voti), dei candidati Chiara Cacciavillani e Agostino Meale, e con l'esclusione, tra l'altro, del candidato Paolo Lazzara, che aveva riportato due voti. Successivamente, il Rettore, con decreto 19 settembre 2006, n. 10433, aveva chiesto alla Commissione di integrare le motivazioni espresse nei verbali; e la Commissione stessa aveva adempiuto alla richiesta, nella seduta dell'11 ottobre 2006, tenutasi a Roma su autorizzazione del Rettore stesso, e senza modificare l'esito suddetto. Infine, tutti gli atti della procedura di valutazione comparativa sono stati approvati dal Rettore, con decreto 30 ottobre 2006, n. 11988.

E' poi seguito un complesso contenzioso, iniziato dal candidato Lazzara con ricorso al T.A.R. Puglia, e concluso dalla decisione di appello 18 dicembre 2007, n. 6536 (già inviata ai Commissari), con la quale la sez. VI del Consiglio di Stato, ha annullato definitivamente, e in parte l'esito suddetto. In particolare, tale decisione ha giustificato il suo dispositivo, dopo aver ricostruito l'iter dei lavori della Commissione, nel senso che i tre Commissari della maggioranza che avevano ritenuto non idoneo il candidato Lazzara, erano pervenuti a questa conclusione considerando non valutabile la sua seconda monografia del candidato Lazzara "Procedimento e semplificazione. Il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata", Philos, Roma, 2005; e ha giudicato che questa mancata valutazione fosse illegittima, demandando alla Commissione la conseguente attività rinnovatoria.

Più precisamente, la decisione suddetta, nelle sue righe finali, ha così definito i limiti e criteri di questa attività, che la Commissione è tenuta a svolgere: "Ferma restando l'idoneità, ormai consolidata, della prof.ssa Cacciavillani, la rinnovazione del procedimento dovrà riguardare le posizioni dei soli due candidati Meale e Lazzara, previa valutazione anche della seconda monografia di quest'ultimo".

Conseguentemente, il Rettore, con decreto 19 febbraio 2008, n. 2469, ha chiesto ai componenti la Commissione giudicatrice di riunirsi nuovamente per l'ottemperanza a tale giudicato, entro

sessanta giorni dalla ricezione del decreto stesso, circoscrivendo così il compito di questa: "...dovrà procedere...alla rinnovazione parziale del procedimento...riguardo alle posizioni dei candidati Proff. Agostino Meale e Paolo Lazzara, previa valutazione della seconda monografia di quest'ultimo, ferma restando la validità del giudizio di idoneità espresso nei confronti della Prof.ssa Chiara Cacciavillani e di ogni altro atto della valutazione comparativa". Il Rettore, altresì, col successivo decreto 18 marzo 2008, n. 3943, ha autorizzato la Commissione stessa a riunirsi presso la Sezione di Diritto Pubblico del Dipartimento di Scienze Giuridiche della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza".

Il prof. Romano, con la collaborazione del prof. Mazzarolli, ha preso contatto con gli altri componenti della Commissione, per concordare la presente riunione, per la quale è stata individuata come possibile per tutti la data di oggi, 17 aprile 2006. E, in data 20 marzo, ha inviato loro il corrispondente invito.

Il prof. Romano, conseguentemente alla definizione da parte della decisione n. 6536/07 e del decreto rettorale n. 2469/08, dell'attività rinnovatoria che dovrà svolgere la Commissione, ne puntualizza così la sequenza: 1) i Commissari che, secondo tale decisione, hanno omesso di valutare la suddetta monografia del prof. Lazzara, dovranno rinnovare i loro giudizi individuali sulla produzione scientifica del candidato, per quel che deriva necessariamente dalla inclusione in essa della monografia medesima; 2) la Commissione, quindi, in stretta consequenzialità, dovrà rinnovare i giudizi collegiali sulla produzione scientifica e complessiva sul medesimo candidato; 3) i Commissari e poi la Commissione dovranno ri-formulare individualmente e collegiamente la valutazione comparativa del candidato Lazzara col candidato Meale; 4) la Commissione, infine, dovrà procedere alla votazione conclusiva. Il prof. Romano comunica che l'Università di Bari gli ha fatto pervenire il pacco con i titoli e le pubblicazioni dei due candidati da valutare definitivamente, che è a disposizione dei Commissari che desiderassero procedere ad ulteriori riscontro.

1) I Commissari che avevano espresso nelle sedute del 12 giugno e dell'11 ottobre 2006 i giudizi individuali sulla produzione scientifica del candidato Lazzara (riportati, per comodità di lettura nell'Allegato 1 al verbale della presente seduta del 17 aprile 2008) senza tener conto della seconda sua monografia, integrano come segue i loro precedenti giudizi:

Il commissario Marenghi:

Presenta due lavori monografici, uno su Autorità indipendenti e discrezionalità, l'altro su Procedimento e semplificazione (il riparto dei compiti istruttori tra principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata).

Presenta, altresì, articoli e saggi su tematiche di vario contenuto, dimostrando una lodevole varietà di interessi, che vanno da temi inerenti al procedimento amministrativo a temi di diritto comunitario, alle tematiche della discrezionalità amministrativa.

Dei lavori di ampio respiro la monografia su "Autorità indipendenti e discrezionalità", si segnala per rigore scientifico e capacità critica e ricostruttiva.

In questa ottica va valutato il capitolo sesto sui profili funzionali, a vocazione sistematica, ed i capitoli terzo e quarto, orientati in senso ricostruttivo, sulla discrezionalità.

La monografia su procedimento e semplificazione affronta temi di grande attualità, riletti alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Rispetto alla prima monografia, pur rappresentando un sicuro approfondimento su temi delicati, condotti con rigore metodologico, è meno convincente nelle soluzioni prospettate, soprattutto in riferimento al dualismo analizzato tra procedimento e processo.

Il commissario Paparella:

Il volume che si chiede di esaminare ex professo è dedicato al tema "procedimento e semplificazione", inteso sotto il profilo

della istruttoria e svolto, come si dice, tra "principio inquisitorio ed autoresponsabilità privata".

La prima metà dell'indagine è rivolta, descrittivamente, all'esame della recente dottrina sulla istruttoria procedimentale, condotto secondo canoni giurisprudenziali definiti.

La parte centrale è dedicata allo studio dell'onere della prova nel processo amministrativo, che si incentra su teoriche notissime e non dedica idoneo spazio alla distinzione concettuale, pure rilevante, fra istruttoria procedimentale ed istruttoria processuale.

L'indagine, quindi, prosegue con l'esame del regime giuridico delle istanze private e si conclude con l'esposizione delle forme di semplificazione amministrativa, che, a sua volta, pone in decisivo rilievo l'esigenza della compiuta dimostrazione della esistenza di un "generale" modello di procedimento avviato su istanza di parte.

Sulla base di quanto precede e della opinione già espressa in ordine alla monografia su "Autorità indipendenti e discrezionalità" del 2001 (preceduta da lavori minori sullo stesso argomento), caratterizzata dalla "pedissequa aderenza" alla precedente dottrina, si conferma tale giudizio e si ritiene non soddisfatta l'aspettativa di una piena maturità scientifica.

Il commissario Mazzarolli:

Nell'esprimere il giudizio sull'ammissibilità del candidato Lazzara alla valutazione comparativa, avevo affermato che la sua seconda monografia "se fosse valutabile consentirebbe di formulare sull'attività scientifica del candidato un giudizio complessivo di alta positività".

Essendo stata stabilita con sentenza la valutabilità di quel lavoro, nell'esprimere la mia valutazione riguardo ad esso, tale giudizio ritengo di poter confermare.

La monografia affronta il tema della semplificazione procedimentale, e in particolare della fase istruttoria del procedimento, argomentando sulla possibile valorizzazione del

ruolo dei privati, sottolineando in questo senso la posizione centrale dell'attività di "allegazione" e l'attenuarsi, nei procedimenti su istanza, del principio inquisitorio. L'impostazione è originale, e diversi spunti risultano ben argomentati. Si possono peraltro cogliere, in alcuni raccordi argomentativi, segni di frettolosità; si rileva inoltre che l'analisi del tema dell'onere della prova nel processo amministrativo risulta condotta in termini un po' schematici e rimane parzialmente slegata dal seguito del discorso. L'opera, comunque, appare di notevole livello, e consente di ribadire, per l'insieme della produzione scientifica del candidato, un giudizio assai positivo.

Al riguardo però va rilevato che l'art. 6 del bando impone alla Commissione di tenere in considerazione la "rilevanza scientifica della collocazione editoriale delle pubblicazioni e loro diffusione all'interno della comunità scientifica".

Quanto alla collocazione editoriale, pur se all'opera pubblicata presso l'editore Philos - secondo la decisione del Consiglio di stato, alla cui osservanza la Commissione è tenuta - è da riconoscere il carattere di "pubblicazione scientifica", non può essere dubbio che, nella comunità scientifica degli studiosi del diritto amministrativo, un'opera edita da Philos non si presta ad essere valutata alla stessa stregua, sotto l'aspetto della collocazione editoriale, di opere editate da editori che, per qualità e quantità di opere pubblicate, per lunga e riconosciuta tradizione, per capillare diffusione nelle biblioteche e presso gli studiosi, sono riconosciuti, dagli studiosi del diritto amministrativo, come editori di riferimento (quali le case editrici Cedam, presso il quale il candidato Lazzara ha pubblicato il suo primo lavoro monografico e il candidato Meale l'ultimo, e quali le case editrici Cacucci ed ESI presso le quali sono usciti gli altri due lavori monografici del Meale).

Tenuto conto dei criteri indicati, si riduce quindi il valore da attribuire alla produzione scientifica del candidato Lazzara.

2a) La Commissione che nella seduta del 12 giugno 2006 aveva espresso all'unanimità sulla produzione scientifica del candidato Lazzara il seguente giudizio collegiale: "Il candidato Lazzara, per la sua produzione scientifica e per il valore e l'originalità di questa, merita di essere preso in considerazione in questa valutazione comparativa", dopo la valutazione della seconda monografia del candidato Lazzara che tre dei suoi componenti avevano considerato non valutabile, riformula tale valutazione in questi termini: "La produzione scientifica del candidato risulta indubbiamente arricchita, quanto all'ambito degli argomenti trattati dalla seconda monografia. Relativamente al valore e all'originalità di tale produzione la maggioranza della Commissione ritiene che il loro livello sia da ritenere nel complesso almeno confermato mentre i commissari Marenghi e Paparella intravedono una leggera attenuazione del livello scientifico".

2b) La Commissione che nella seduta del 12 giugno 2006 aveva espresso all'unanimità sul candidato Lazzara il seguente giudizio collegiale complessivo: "Il positivo giudizio unanime espresso dalla commissione sulla attività scientifica del candidato, va completato con la valutazione della sua attività didattica e del suo curriculum. Entrambi consentono di confermare pienamente tale valutazione e, conseguentemente, di ammettere il candidato alla valutazione finale comparativa", poiché tre suoi componenti avevano considerato non valutabile la sua seconda monografia, lo integra in questi termini:

"Il positivo giudizio espresso unanimemente dalla commissione sulla attività scientifica del candidato, ancorché con riconoscimento di una maggiore positività da parte di tre commissari e di un minor livello della stessa da parte degli altri due va completato con la valutazione della sua attività didattica e del suo curriculum. Entrambi consentono di confermare pienamente tale valutazione e, conseguentemente, di ammettere il candidato alla valutazione finale comparativa"

3) Quindi, i commissari, visti i giudizi individuali e collegiali, sulla produzione scientifica nonché il giudizio complessivo che avevano formulato nelle sedute del 12 e del 13 giugno 2006, sul candidato Meale (riportati nell'Allegato 2 al verbale della presente seduta del 17 aprile 2008), e la valutazione comparativa formulata, tra gli altri, tra i candidati Lazzara e Meale (*ibid.*), con la relativa integrazione dell'11 giugno 2006 (*ibid.*), e - dopo che il Presidente ha ricordato che nella seduta del 12-13 giugno il candidato Lazzara aveva riportato i voti dei Commissari Cammelli e Romano, e il candidato Meale quelli dei Commissari Marenghi, Paparella e Mazzarolli - ri-formulano come segue la valutazione comparativa tra il candidato Meale e il candidato Lazzara:

Il Commissario Marenghi:

In sede di valutazione comparativa si esprime un giudizio di prevalenza del candidato Meale sul candidato Lazzara. Il giudizio tiene conto delle valutazioni assunte in sede di giudizio individuale, le quali esprimono un'attenuazione, quanto al risultato scientifico per il lavoro del Lazzara non preso in considerazione nel primo giudizio, nonché della maggiore e più vasta produzione scientifica del candidato Meale, nonché dell'attività didattica e dei servizi prestati dallo stesso, nonché per la migliore collocazione editoriale dei suoi lavori.

Il Commissario Cammelli, richiamando le valutazioni espresse nelle fasi precedenti della procedura, ritiene a *fortiori* confermata la prevalenza accordata al candidato Lazzara.

Il Commissario Paparella:

Nella sede della valutazione comparativa dei candidati Paolo Lazzara ed Agostino Meale deve esprimersi un giudizio di prevalenza del candidato Meale sul candidato Lazzara.

Le ragioni di tale prevalenza devono vedersi nel precedente giudizio individuale e nel risultato non soddisfacente dell'esame della seconda monografia del Lazzara, oltrechè nella preminente e più ampia produzione scientifica del candidato Meale, nella sua continuativa attività didattica e nei servizi prestati, ed infine nella maggiore qualificazione delle case editrici utilizzate.

Il Commissario Mazzarolli:

Passando a valutare comparativamente i due candidati fra i quali si tratta di indicare quello a favore del quale esprimere il secondo giudizio di idoneità, dopo quello già attribuito alla prof. Cacciavillani, il primo giudizio comparativo che si impone è quello relativo alla produzione scientifica.

Tenuto conto della seconda monografia del candidato Lazzara, il livello della produzione dei due candidati risulta notevolmente ravvicinato. Meale affronta un più ampio numero di argomenti di diritto amministrativo, dimostrando così una gamma di interessi scientifici maggiore. Lazzara presenta invece una capacità di approfondimento analitico tendenzialmente più puntuale.

In considerazione di questi elementi potrebbe diventare difficile un giudizio di preferenza fra i due candidati.

Al riguardo va però tenuto presente quanto da me precisato in sede di valutazione della produzione scientifica del candidato Lazzara relativamente alla disposizione dell'art. 6 del bando e che impone alla Commissione di tenere in considerazione la "rilevanza scientifica della collocazione editoriale delle pubblicazioni e loro diffusione all'interno della comunità scientifica".

In questa sede faccio riferimento e integralmente richiamo tale precisazione che comporta una attenuazione del valore da riconoscere alla produzione scientifica del candidato Lazzara.

Per quanto concerne l'attività didattica e il curriculum in ordine ai quali devono essere indicati come titoli da valutare specificamente, fra l'altro, l'attività didattica e i servizi prestati negli atenei, relativamente al prof. Lazzara, confermo il

giudizio già espresso in occasione della riunione aggiuntiva, svoltasi l'11 ottobre 2006, nella quale avevo definito come "discreta" l'attività didattica prestata e il curriculum di detto candidato, del quale anche era stata da me riconosciuta come "adeguata" l'attività di ricerca post-laurea. Con riferimento al prof. Meale, nella medesima seduta avevo considerato "molto apprezzabile" l'impegno svolto nell'Università, sia per quanto riguarda il servizio, sia per l'attività di ricerca in generale, mentre come "molteplice e significativa" era stata da me valutata l'attività didattica nel suo insieme; anche tale giudizio ritengo di poter confermare.

Per le ragioni enunciate, esprimo quindi un giudizio di prevalenza, nella valutazione comparativa, del candidato Meale sul candidato Lazzara.

Il Commissario Romano:

Il commissario Romano conferma pienamente la superiorità del candidato Lazzara sul candidato Meale, soprattutto per il grande divario per quel che riguarda la qualità della produzione scientifica. Secondo il giudizio individuale che il commissario ha dato sulla produzione scientifica del candidato Meale questo non appare degno in assoluto di assurgere a una cattedra universitaria. Per quel che riguarda la produzione scientifica del candidato Lazzara rimane sorprendente che la seconda monografia che il Consiglio di Stato ha considerato valutabile possa essere considerata addirittura un fattore negativo quando ha avuto echi molto favorevoli nella comunità scientifica (nessun eco per la produzione del candidato Meale). Il fattore della migliore collocazione editoriale può rilevare solo quando questa è frutto di preventivi giudizi di comitati di lettura e comunque di esperti, non certo quando tale collocazione è frutto di scelte personali dovute a varie altre ragioni; non si può ammettere che la migliore collocazione nel mercato di alcune case editrici valga a trasformarla in un quasi monopolio pressoché stabile in vista

del peso che alle loro edizioni può essere data in sede di concorso universitario.

Alla luce dei predetti giudizi individuali, con apposita votazione, i commissari Marengi Paparella Mazzarolli confermano la loro preferenza per il candidato Meale mentre i commissari Cammelli e Romano la confermano per il candidato Lazzara.

Risulta quindi idoneo a maggioranza il candidato Meale.

La Commissione conclude i suoi lavori alle ore 13,30.

Letto, approvato e sottoscritto:

- Prof. Alberto Romano-Presidente; *Alberto Romano*
- Prof. Enzo Maria Marengi-Segretario; *Enzo Maria Marengi*
- Prof. Leopoldo Mazzarolli; *Leopoldo Mazzarolli*
- Prof. Francesco Paparella; *Francesco Paparella*
- Prof. Marco Cammelli. *Marco Cammelli*