



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 209 del 1 marzo 2107

concernente il segnalato conflitto di interessi nella procedura di selezione pubblica per il reclutamento di n. 1 ricercatore con contratto a tempo determinato presso il Dipartimento di Diritto Privato dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata ex art. 1, co. 7, l. 190/2012 - Fascicolo UVMAC/4588/2016

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 1 marzo 2017;

Visto l'art. 1, comma 2, lett. f) della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita la vigilanza ed il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni, ai sensi dei commi 4 e 5 del medesimo articolo 1 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del medesimo articolo 1 e dalle altre disposizioni vigenti;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

vista la relazione dell'Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC)

Fatto

Con la segnalazione del 19.10.2016, di cui all'oggetto, l'istante ha informato l'Autorità della ritenuta violazione dell'art. 6 bis della legge n. 241/1990 e s.m.i. nonché l'art. 7 del dPR 62/2013 nella procedura concorsuale alla quale ha partecipato classificandosi al secondo posto. A suo dire, il presidente della commissione incaricata di procedere alla valutazione, trovandosi in posizione di "*abituale situazione di frequentazione e collaborazione scientifica*" con la candidata classificatasi prima, avrebbe dovuto astenersi da tale incarico. A supporto di tale tesi, egli ha elencato le circostanze nelle quali il presidente della commissione ha avuto riflessi nella carriera della candidata vincitrice ed ha manifestato l'intenzione di proporre ricorso al TAR Lazio diffidando l'Università dal porre in essere gli eventuali atti di chiamata ed assunzione



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

della prima classificata e proponendo, in via subordinata, di voler considerare la propria maggiore idoneità a ricoprire l'incarico, od ancora, la chiamata di entrambi i candidati al fine di evitare lunghi e dispendiosi contenziosi.

Il 25.10.2016, l'UVMAC ha chiesto al RPC dell'Ateneo (e p.c. al Rettore), di relazionare dettagliatamente su ogni singolo punto della selezione ed entro il termine assegnato, l'Università di Tor Vergata ha trasmesso una relazione sulla vicenda (prot. 168969 del 15.11.2016) confermando le circostanze in cui il presidente della commissione avrebbe svolto le funzioni di tutor, assistenza e commissario di esame. Ha inoltre rappresentato la vicinanza professionale con la vincitrice della selezione, evidenziando, tuttavia, che medesime situazioni di contiguità professionale sussistono nei confronti del candidato istante per avere, il presidente, ricoperto l'incarico di tutor, commissario di dottorato, relatore di tesi ed aver intrattenuto rapporti *"tutt'altro che saltuari e occasionali"* con il medesimo istante. Contemporaneamente, il RPC, ha informato che l'Amministrazione, in esito alle *"proprie attente valutazioni...ha dato avvio al procedimento di autotutela"* e di averne dato notizia all'interessato con nota dell'11.11.2016.

A tale comunicazione è seguita una nota (prot. n. 177751 del 30.11.16) con la quale è stata informata l'Anac che, all'esito del citato procedimento in autotutela, il Rettore dell'Università ha emesso il Decreto Rettorale n. 2579 del 23.11.2016 di annullamento del D.R. 1422/2016 di nomina della commissione giudicatrice e la disposizione dirigenziale del 18.10.16 con la quale erano stati approvati gli atti della commissione giudicatrice e la graduatoria degli idonei. Sono stati fatti salvi, in virtù del principio di conservazione degli atti amministrativi non viziati, il bando della selezione e le domande di ammissione.

Nella seduta del 21.12.2016 il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto di dover chiedere all'Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici un approfondimento *"in ordine all'individuazione delle norme giuridiche che riguardano i concorsi universitari e in ordine agli eventuali precedenti giurisprudenziali del TAR, del Consiglio di Stato, della Magistratura Ordinaria, Civile e Penale relativi ai conflitti di interesse"*.

Medio tempore, sono pervenute numerose comunicazioni dell'istante con le quali si contestano le affermazioni contenute nella relazione inviata ad Anac dal RPC di Tor Vergata, acquisite mediante accesso agli atti, poiché:

a) conterrebbe parziali, limitate informazioni circa i pregressi rapporti professionali che la candidata classificata prima avrebbe intrattenuto con il presidente della commissione di concorso e noti, almeno in un caso, allo stesso RPC che, in quella fase, avrebbe ricoperto l'incarico di Direttore della Scuola di Specializzazione;



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

- b) l'assimilazione, operata dall'Università, dei due candidati nel conflitto di interessi con il presidente, a suo giudizio, sarebbe "falsa e destituita di ogni fondamento" stante il solo "rapporto di tutoraggio" che il presidente avrebbe intrattenuto con l'istante in merito alla stesura della sola tesi di dottorato a fronte delle numerose occasioni professionali della candidata con il presidente;
- c) l'invocato principio di conservazione degli atti amministrativi a seguito dell'annullamento degli atti concorsuali sarebbe stato applicato in modo illegittimo. Infatti, secondo l'istante, se la motivazione di tale annullamento concerne la delineata mancanza di imparzialità e di buon andamento della p.a., stante la supervalutazione di una candidata, tale illegittimità non potrebbe riverberarsi sulla salvezza degli atti concorsuali che riguardano l'idoneità dell'istante;
- d) la candidata "avrebbe autocertificato fatti non corrispondenti al vero" nella domanda di partecipazione alla procedura di selezione;
- e) il clima di conflitto ambientale sarebbe tale da far nutrire all'istante apprensioni per il timore di essere oggetto di "ritorsioni ed atti contrari alla sua persona".

In data 23.1.2017, la candidata risultata prima alla selezione in oggetto avrebbe presentato ricorso al TAR Lazio per l'annullamento del Decreto Rettoriale n. 2579 del 23.11.2016 di revoca del D.R. 1422/2016 di nomina della commissione giudicatrice e la disposizione dirigenziale del 18.10.16 con la quale erano stati approvati gli atti della commissione giudicatrice e la graduatoria degli idonei.

In data 31.1.2017, l'istante con pec (prot. n. 15881) avrebbe rilevato una disparità di trattamento, operata dall'Ateneo nella gestione della fase successiva all'emanazione del Decreto Rettoriale di revoca del D.R. 1422/2016, tra la sua posizione e quella della candidata risultata prima classificata poiché quest'ultima potrebbe contare sul sostegno dell'Università che le avrebbe persino consentito l'accesso alla corrispondenza tra l'istante medesimo, l'Autorità, l'Università Tor Vergata dalla quale avrebbe tratto informazioni utili per la predisposizione del ricorso al TAR.

Nella seduta dell'1.2.2017 il Consiglio, esaminato il parere reso dall'ufficio UPAG, ha deliberato di rimettere gli atti all'ufficio UVMAC con richiesta di predisporre la presente delibera.

Ritenuto in diritto

Ai fini della richiesta valutazione circa la esistenza nella fattispecie *de qua* del conflitto di interessi, occorre rappresentare in via preliminare che la l. 30 dicembre 2010, n. 240 (recante «Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario») ai sensi della quale è stata bandita la procedura di selezione per il concorso in oggetto, non contiene disposizioni in ordine alla composizione delle commissioni di concorso con particolare riferimento alle ipotesi di conflitto di interesse, limitandosi a disciplinare, all'art. 6, lo "stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo" ed il correlato regime di incompatibilità con l'esercizio di altre attività professionali, nonché all'art. 18, comma 1, lett. b), le ipotesi di incandidabilità ai procedimenti per la chiamata di professori di prima o di seconda fascia (in particolare si dispone che non possono partecipare a detti procedimenti «coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo»).

Allo stesso modo il d.P.R. n. 95/2016, nel regolamentare le modalità di costituzione e funzionamento della Commissione nazionale per l'abilitazione alle funzioni di professore universitario di prima e di seconda fascia (art. 6), non contiene disposizioni in ordine ai casi di conflitto di interesse dei commissari, limitandosi a disporre il divieto di partecipazione, nella stessa commissione, di più commissari in servizio presso la medesima università; il divieto di contemporanea partecipazione di un commissario in più commissioni; il divieto per i commissari, per tre anni dalla conclusione del mandato, di partecipare a commissioni per il conferimento dell'abilitazione relativa a qualunque settore concorsuale.

In ordine alla composizione delle commissioni di concorso per il reclutamento di professori e ricercatori secondo le modalità previste dalla l. 240/2010, deve quindi richiamarsi l'art. 11, co. 1, del d.p.r. 487/1994 («Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi») ai sensi del quale «I componenti [della commissione], presa visione dell'elenco dei partecipanti, sottoscrivono la dichiarazione che non sussistono situazioni di incompatibilità tra essi ed i concorrenti, ai sensi degli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile» .

Dunque, i principi generali in materia di astensione e ricsuzione del giudice, previsti dall'art. 51 e dall'art. 52 del c.p.c. , trovano applicazione anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche. Pertanto, qualora un componente della commissione concorsuale si trovi in una situazione di incompatibilità prevista dal citato art. 51 c.p.c., ha il dovere di astenersi dal compimento di atti inerenti la procedura stessa; allo stesso modo, l'amministrazione interessata, valutata l'esistenza dei presupposti predetti, ha l'obbligo di disporre la sostituzione del componente, al fine di evitare che gli atti del procedimento risultino viziati (Circolare n. 3/2005 Dip. Funzione Pubblica).

A tale riguardo si evidenzia che in tema di concorsi pubblici e di incompatibilità dei componenti della commissione giudicatrice, la giurisprudenza è intervenuta univocamente affermando il principio secondo cui «le cause d'incompatibilità sancite dall'art. 51 c.p.c.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

estensibili, in omaggio al principio costituzionale di imparzialità, a tutti i campi dell'azione amministrativa (...) rivestono carattere tassativo e, come tali, sfuggono ad ogni tentativo di estensione analogica, stante l'esigenza di assicurare la certezza dell'azione amministrativa (Cons. Stato, VI, 30 luglio 2013, n. 4015, e le altre sentenze ivi citate)» (Cons. Stato Sez. III, 02.04.2014, n. 1577 e TAR Lazio, III-bis, 25.5.2015 n. 7435).

La più recente giurisprudenza conferma tale principio, affermando che «...nelle procedure concorsuali i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l'obbligo di astenersi solo se sussiste una delle condizioni tassativamente indicate dall'art. 51 c.p.c., senza che le cause di incompatibilità previste dalla stessa disposizione possano essere oggetto di estensione analogica...» (Consiglio di Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628).

Per orientamento giurisprudenziale consolidato, dunque, l'obbligo di astensione in capo ai componenti di una commissione di concorso sussisterebbe solo nei casi, tassativamente intesi, previsti dall'art. 51 c.p.c., senza possibilità di procedere ad una estensione analogica degli stessi. Si registra, tuttavia, anche un orientamento giurisprudenziale di *prime cure*, formatosi a seguito dell'adozione della l. 190/2012 e dell'introduzione nella l. 241/1990 dell'art. 6-bis, a tenore del quale tale ultima disposizione avrebbe introdotto un più generale obbligo di astensione, comprensivo di qualsiasi potenziale situazione di conflitto di interessi che possa inficiare il buon andamento e l'imparzialità della PA, ponendosi quindi come norma giuridica finalizzata ad una più vasta ed efficace applicazione dei principi di cui all'art. 97 Cost. rispetto a quanto potrebbe garantire la previsione dell'art. 51 c.p.c. In particolare il giudice amministrativo ha affermato che sarebbe irragionevole, errato e privo di supporto normativo postulare che ai procedimenti concorsuali si applichi solo l'art. 51 c.p.c. dovendo altresì trovare applicazione l'art. 6 bis della legge n. 241/1990 che, viceversa, riguarda indistintamente tutti i procedimenti amministrativi ed è norma sovraordinata, oltre che successiva in forza della modifica di cui alla legge n.190 del 2012. (Tar Abruzzo, sez. Pescara, 22.10.2015, n. 402).

Deve, tuttavia, rilevarsi sul punto che il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1628/2016, è intervenuto in integrale riforma della citata decisione del TAR Abruzzo n. 402/2015, ribadendo la tassatività delle cause di astensione obbligatoria di cui all'art. 51 c.p.c. per i componenti delle commissioni di concorso, affermando che «(...) le cause di incompatibilità rivestono un carattere tassativo e sfuggono all'applicazione analogica (Consiglio di Stato, Sezione VI, 3 marzo 2007, n. 1011; 26 gennaio 2009, n. 354; 19 marzo 2013, n. 1606) poiché va tutelata l'esigenza di certezza dell'azione amministrativa e, in particolare, la regolarità della composizione delle commissioni giudicatrici (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 luglio 2015 n. 3443).

Chiarito ciò, lo stesso giudice amministrativo ha poi provveduto, avuto riguardo a quanto stabilito dall'art. 51, ad identificare alcune ipotesi di applicazione concreta di tale disposizione alle commissioni di concorso anche in relazione a selezioni in ambito universitario, affermando che:

- l'appartenenza allo stesso ufficio del candidato e il legame di subordinazione o di



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

collaborazione tra i componenti della commissione e il candidato stesso non rientrano nelle ipotesi di astensione di cui all'art. 51 c.p.c. (Consiglio di Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628, Consiglio di Stato, sez. V, 17.11.2014 n. 5618; sez. VI, 27.11. 2012, n. 4858);

- i rapporti personali di colleganza o di collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati non sono sufficienti a configurare un vizio della composizione della commissione stessa, non potendo le cause di incompatibilità previste dall'art. 51 (tra le quali non rientra l'appartenenza allo stesso ufficio e il rapporto di colleganza) essere oggetto di estensione analogica, in assenza di ulteriori e specifici indicatori di una situazione di particolare intensità e sistematicità, tale da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale (Consiglio di Stato, sez. VI, 23.09.2014 n. 4789);

- «la conoscenza personale e/o l'instaurazione di rapporti lavorativi ed accademici non sono di per sé motivi di astensione, a meno che i rapporti personali o professionali non siano di rilievo ed intensità tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, bensì in virtù delle conoscenze personali (Cons. Stato, VI, n. 4015 del 2013, cit.)» (Consiglio di Stato, VI, 26.1.2015, n. 327 e da ultimo Consiglio di Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628);

- «perché i rapporti personali assumano rilievo, deve trattarsi di rapporti diversi e più saldi di quelli che di regola intercorrono tra maestro ed allievo o tra soggetti che lavorano nello stesso ufficio, essendo rilevante e decisiva la circostanza che il rapporto tra commissario e candidato, trascendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, si sia concretato in un autentico sodalizio professionale, in quanto tale “connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d'interessi di carattere economico” (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4015 del 2013), in “un rapporto personale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità” (Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2119)» (Consiglio di Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628);

- «sussiste una causa di incompatibilità - con conseguente obbligo di astensione - per il componente di una commissione giudicatrice di concorso universitario ove risulti dimostrato che fra lo stesso e un candidato esista un rapporto di natura professionale con reciproci interessi di carattere economico ed una indubbia connotazione fiduciaria» (Cons. Stato Sez. VI, 31.5.2013, n. 3006, TAR Lazio, Roma, 21.2.2014 n. 2173);

- in sede di pubblico concorso l'incompatibilità tra esaminatore e concorrente si può realmente ravvisare non già in ogni forma di rapporto professionale o di collaborazione scientifica, ma soltanto in quei casi in cui tra i due sussista un concreto sodalizio di interessi economici, di lavoro o professionali talmente intensi da ingenerare il sospetto che la valutazione del candidato non sia oggettiva e genuina, ma condizionata da tale cointeressenza (TAR Lazio, Roma, 21.2.2014 n. 2173, T.A.R. Lazio, Roma Sez. III bis, 11.7.2013, n. 6945);

- «nelle procedure di concorso, costituiscono quindi cause di incompatibilità dei componenti la Commissione esaminatrice, oltre ai rapporti di coniugio e di parentela e affinità fino al quarto grado, le relazioni personali fra esaminatore ed esaminando che siano tali da far



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

sorgere il sospetto che il candidato sia stato giudicato non in base al risultato delle prove, ma in virtù delle conoscenze personali o, comunque, di circostanze non ricollegabili all'esigenza di un giudizio neutro, o un interesse diretto o indiretto, e comunque tale da ingenerare il fondato dubbio di un giudizio non imparziale, ovvero stretti rapporti di amicizia personale (v. T.a.r. Friuli Venezia Giulia-Trieste 30 novembre 2001, n. 716). (...) Pertanto, se è pur vero che, di regola, la sussistenza di singoli e occasionali rapporti di collaborazione tra uno dei candidati ed un membro della Commissione esaminatrice, non comporta sensibili alterazioni della par condicio tra i concorrenti, è altrettanto vero che l'esistenza di un rapporto di collaborazione costante (per non dire assoluta) determina necessariamente un particolare vincolo di amicizia tra i detti soggetti, che è idonea a determinare una situazione di incompatibilità dalla quale sorge l'obbligo di astensione del commissario, pena, in mancanza, il viziare in toto le operazioni concorsuali» (TAR Sicilia, II, 18.10.2016, n. 2397);

- quanto ai c.d. coautoraggi, è stato affermato che in materia di concorsi universitari non comporta l'obbligo di astensione di un componente la commissione giudicatrice di concorso a posti di professore universitario la circostanza che il commissario ed uno dei candidati abbiano pubblicato insieme una o più opere; tenuto conto che si tratta di ipotesi ricorrente nella comunità scientifica che risponde alle esigenze dell'approfondimento dei temi di ricerca (Consiglio Stato, sez. VI, 18 agosto 2010, n. 5885); non costituisce, quindi, ragione di incompatibilità la sussistenza di rapporti di collaborazione meramente intellettuale mentre l'obbligo di astensione sorge nella sola ipotesi di comunanza d'interessi economici di intensità tale da far ingenerare il ragionevole dubbio che il candidato sia giudicato non in base alle risultanze oggettive della procedura, ma in virtù della conoscenza personale con il commissario (Cons. Stato, Sez. V, 16.8.2011, n. 4782; Consiglio Stato, sez. VI, 18.8.2010, n. 5885).

L'Autorità osserva che alla luce delle pronunce giurisprudenziali richiamate in tema di concorsi, la collaborazione professionale tra candidato e commissario o la comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità, deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità e tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità, continuità tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale. La stabilità e/o la sistematicità del legame, l'esistenza di una cointeressenza economica, necessitano di venire in evidenza nell'ambito della procedura al fine di consentire all'Amministrazione, in particolare universitaria, di riscontare la ricorrenza o meno delle ipotesi di cui all'art. 51 c.p.c. così come delineate dalla giurisprudenza.

Il rispetto del principio della massima trasparenza in un contesto come quello delle procedure di selezione impone l'adozione di misure di maggior tutela, quale potrebbe essere l'obbligo di esplicitare la tipologia di eventuali rapporti a qualsiasi titolo intercorsi o in essere fra i componenti della commissione ed il candidato.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Infatti, poiché è compito delle Amministrazioni verificare le autodichiarazioni rilasciate dai commissari ai fini del citato art. 51, l'indicazione della tipologia di eventuali rapporti a qualsiasi titolo intercorsi o in essere consentirebbe all'amministrazione di effettuare uno stringente controllo, alla luce delle richiamate ipotesi di applicazione concreta della disposizione.

Quanto sopra consente di coniugare una corretta applicazione dell'art. 51 c.p.c. con la *ratio* delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012 e dei principi di cui all'art. 97 Cost.

Per quanto attiene al caso di specie, si rileva come sulla base della documentazione in atti e nella considerazione degli elementi giuridici che precedono, possa considerarsi risolutivo l'annullamento in autotutela della procedura, con particolare riferimento alla nomina della commissione di esame e, stante il ricorso proposto dalla candidata alla Giustizia amministrativa, l'Autorità è dell'avviso che debba sospendere le proprie valutazioni.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- a) ai fini della sussistenza di un conflitto di interessi fra un componente la commissione di concorso e un candidato, la collaborazione professionale o la comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità, così come disciplinata dall'art. 51 c.p.c., deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità e tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità, continuità tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale;
- b) la valutazione della ricorrenza di una causa di incompatibilità di cui all'art. 51 c.p.c. spetta all'amministrazione che deve verificare le autodichiarazioni rilasciate dai commissari ai fini del citato art. 51, le quali devono riportare l'indicazione della tipologia di eventuali rapporti a qualsiasi titolo intercorsi o in essere con il candidato;
- c) di comunicare la presente delibera al Rettore e al RPC dell'Università di Tor Vergata e all'esponente.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 10 marzo 2017
Il segretario, Maria Esposito