



Il Presidente

Omissis

Fascicolo ANAC n. 1879/2024

Oggetto: *Omissis* - Richiesta di annullamento della procedura concorsuale relativa ad un incarico di docente temporaneo conferito dalla *omissis*, per presunta incompatibilità di due dei componenti della commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse (rif. nota prot. ANAC n. *omissis* del *omissis* e successive integrazioni documentali prot. n. *omissis* e n. *omissis*) - *Riscontro*.

Con riferimento alla nota in oggetto, con la quale è stato richiesto all'Autorità di esprimersi in merito alla richiesta di annullamento della procedura concorsuale relativa ad un incarico di docente temporaneo conferito dalla *omissis*, avanzata da un candidato (*omissis*) per presunta incompatibilità di due dei componenti della commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse, si rappresenta quanto segue.

Nel caso in esame occorre prendere in considerazione le disposizioni dell'art. 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e agli articoli 6 e 7, del Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con DPR 62/2013, che prevedono una specifica disciplina relativa al conflitto di interesse e al conseguente obbligo di astensione.

Tuttavia, in linea generale, nel nostro ordinamento non esiste una definizione univoca e generale di "conflitto di interessi", né tantomeno una norma che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi di tale fattispecie.

Secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa, la situazione di conflitto di interessi si configura quando le decisioni che richiedono imparzialità di giudizio siano adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico alla cui cura è preposto. L'interesse privato, potenzialmente in contrasto con l'interesse pubblico, può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. Occorre, inoltre, precisare che il concetto di 'amicizia' non coincide con la mera 'colleganza' d'ufficio, ma deve tradursi in una durevole intensa frequentazione abituale in contesti anche extra lavorativi.

Vanno, inoltre, considerate tutte quelle ipotesi residuali in cui ricorrono "*gravi ragioni di convenienza*" per cui è opportuno che il funzionario pubblico si astenga dall'esercizio della funzione amministrativa, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni.

In proposito occorre rammentare le osservazioni formulate in via generale con riferimento ai componenti delle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici nella Delibera Anac n. 25 del 15 gennaio 2020, recante appunto "*Indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici*".



Nella citata delibera, l'Autorità ha avuto modo di rilevare come i principi generali in materia di astensione e ricusazione del giudice, previsti dagli artt. 51 e 52 c.p.c., trovino applicazione anche nello svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto strettamente connessi al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche.

La giurisprudenza amministrativa è infatti intervenuta univocamente affermando il principio secondo il quale le cause di incompatibilità sancite dall'art. 51 c.p.c. devono considerarsi estese a tutti i campi dell'azione amministrativa in considerazione del principio costituzionale di imparzialità, affermandone al contempo il carattere tassativo e l'impossibilità di procedere ad un'estensione analogica delle stesse (Cons. Stato, VI, 30 luglio 2013, n. 4015 e, in senso conforme, Cons. Stato Sez. III, 02.04.2014, n. 1577 e TAR Lazio, III-bis, 25.5.2015 n. 7435; più recentemente Cons. Stato, sez. III, 28.4.2016, n. 1628).

Il giudice amministrativo ha provveduto a identificare alcune ipotesi di concreta applicazione, con riferimento alla composizione delle commissioni di concorso, in ambito universitario (ma il caso è assimilabile), sostenendo che:

- l'appartenenza allo stesso ufficio del candidato e il legame di subordinazione o di 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»* (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, transcendendo 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), e quindi 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; 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).



Sul tema del “conflitto di interessi” nell’ambito dei concorsi per docenti universitari di rilievo anche la recente sentenza pronunciata dal Consiglio di Stato n. 8980 del 21 ottobre 2022, nella quale è stata fornita una chiara analisi del c.d. “sodalizio professionale” nel rispetto dei principi di trasparenza e di buon andamento nella P.A. di cui all’art. 97 Cost. Il Consiglio di Stato ha statuito che «è bensì vero che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nei concorsi universitari è di regola irrilevante, ai fini dell’obbligo di astensione, la circostanza che il commissario e uno dei candidati abbiano pubblicato insieme una o più opere, in quanto tale circostanza deve ormai ritenersi, nella comunità scientifica, consueta o addirittura fisiologica e connessa alle esigenze di approfondimento di temi di ricerca articolati e complessi, dovendosi altresì ritenere che, in alcuni settori scientifico-disciplinari, sarebbe estremamente difficile la formazione di Commissioni esaminatrici in cui tali collaborazioni non siano presenti; tuttavia, questo principio non è assoluto e incondizionato, dovendo ritenersi sussistente l’obbligo di astensione anche in questo ambito, a salvaguardia di evidenti principi di imparzialità e di trasparenza dell’azione amministrativa, nelle ipotesi in cui tali rapporti di collaborazione abbiano rilievo e intensità speciali o in cui sussistano tra i soggetti coinvolti reciproci interessi di natura professionale ed economica».

Osservazioni in ordine al presunto conflitto di interessi nel caso concreto.

Nel premettere che le considerazioni formulate sono fornite a supporto delle determinazioni dell’Amministrazione, ferme restando le valutazioni alla stessa rimesse dall’ordinamento, si rappresenta quanto segue.

Nel caso prospettato l’*omissis*, quale partecipante alla procedura di affidamento per l’incarico di docente temporaneo di diritto tributario indetta dalla *omissis*, ha chiesto l’annullamento della suddetta procedura in ragione dell’asserita sussistenza di una situazione di potenziale conflitto di interessi tra due componenti della commissione valutativa (*omissis* e *omissis*) e uno dei candidati (*omissis*), risultato vincitore della procedura. Ciò sul presupposto che con l’adesione dei tre soggetti interessati ad un progetto di ricerca scientifico (PRIN *omissis*, settore *omissis*), si sarebbe stabilito “un vero sodalizio professionale scientifico” tra gli stessi, idoneo a determinare una situazione di incompatibilità con conseguente obbligo di astensione dei due Commissari.

Occorre rilevare che – secondo consolidato orientamento giurisprudenziale e sulla base delle indicazioni fornite dall’Autorità in tema di procedure concorsuali- affinché sussista un vero e proprio obbligo di astensione deve essere dimostrata la sussistenza concreta di un rapporto di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione stabile tra i componenti della commissione valutativa e il candidato partecipante, idoneo ad alterare sensibilmente la par condicio tra i concorrenti, con la presenza di interessi economici ovvero di un rapporto personale/professionale di tale intensità da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità.

Devono dunque sussistere specifici indicatori di intensità e sistematicità nei rapporti tra i soggetti in questione da far presupporre la sussistenza di vero e proprio sodalizio professionale tra le parti.

L’analisi degli elementi fattuali nel caso concreto è determinante al fine di valutare la sussistenza di ipotesi di conflitto di interessi in capo ai commissari valutatori. Da quanto riportato in atti è risultato che:

- ✓ il progetto PRIN prevedeva tre unità di ricerca di cui la prima diretta per l’appunto dal *omissis* quale PI (Università di *omissis* - classificatosi primo con punteggio di 100/100 in tutta l’area giuridica), la seconda dal *omissis* (Università di *omissis*) e la terza dal *omissis* (Università di *omissis*), ciascuna delle quali con una propria autonomia finanziaria. A conferma di tale circostanza è stato richiamato dall’istante l’art. 4, comma 19, del bando MUR relativo al PRIN in questione, secondo il quale: “ogni unità di ricerca, nello svolgimento delle attività di propria competenza e per l’effettuazione delle relative spese, opererà in piena autonomia (...) assumendone la completa responsabilità”. Nelle memorie prodotte, i due commissari hanno confermato detta circostanza affermando che:



- *"l'unità di cui è responsabile il omissis non ha alcuna comunanza economica con quella di omissis, ma solo una convergenza di interessi scientifici allo svolgimento della ricerca in questione" e "all'inizio di un PRIN si fa un piano di ricerca e un piano finanziario, che peraltro – almeno per quel che concerne specificamente questo PRIN- viene confermato con aspetti integralmente separati per ognuna delle unità. Ciascuno gestisce in modo pienamente indipendente i fondi";*

- *"il bando MUR relativo al PRIN di cui si tratta, eroga un cofinanziamento per il quale si soggetti ammissibili a contributo, in qualità di beneficiari, sono tutte le università (art. 3, comma 2), le quali compartecipano con proprie risorse". Pertanto "ogni responsabile di unità risponde al beneficiario del cofinanziamento, il proprio Ateneo che - come risulta dal bando - gode di piena autonomia".*

Sul punto, occorre osservare che la previsione della piena autonomia riconosciuta a ciascun Ateneo (unità di ricerca) nell'ambito del progetto PRIN, sia in relazione alle attività da svolgere di rispettiva competenza, sia in relazione alle spese da sostenere, confermerebbe l'assenza di implicazioni economiche di gestione condivisa delle risorse finanziarie tra i soggetti in questione.

Come rappresentato dai *omissis* e *omissis* in ordine alla loro attività accademica e ai rapporti intrattenuti con il *omissis*, la condivisione del progetto di ricerca PRIN appare piuttosto quale confronto scientifico o *"mera convergenza di interessi scientifici"* del tutto consueto in ambito accademico senza che si possa configurare un *"sodalizio professionale scientifico"*, che presuppone viceversa una reciprocità di interessi di carattere economico e un rapporto personale/professione di particolare intensità che non sembrerebbero sussistere nel caso prospettato. Infatti, al di là di una condivisione di lavoro di ricerca tra i responsabili delle unità, non si evincerebbe alcuna cointeressenza tra gli stessi in considerazione del fatto che sono gli stessi Atenei i beneficiari del cofinanziamento.

- ✓ il *omissis* è risultato coautore di un solo articolo, risalente ad alcuni anni fa, *"con il omissis tra l'altro firmato da oltre dieci colleghi di altri Paesi e pubblicato negli USA da omissis, una rivista non a carattere scientifico" e "non risulta aver mai scritto alcun articolo con il omissis";*

Si tratta di un singolo e isolato rapporto di collaborazione tra uno dei candidati ed un membro della Commissione esaminatrice, non rilevante per persistenza e continuità nel tempo. La giurisprudenza, del resto, si è espressa in tema di cc.dd. *"coautoraggi"* ritenendo che la circostanza che il commissario di commissione ed uno dei candidati siano stati coautori di pubblicazioni scientifiche sia una evenienza ricorrente nella comunità scientifica o addirittura fisiologica e connessa alle esigenze di approfondimento di temi di ricerca articolati e complessi. Ciò presuppone ovviamente che detti rapporti di collaborazione non abbiano rilievo e intensità speciali o non sussistano tra i soggetti coinvolti reciproci interessi di natura professionale ed economica, circostanze che sembrerebbe escluse nel caso concreto;

- ✓ a ciò si aggiunga che, da quanto riportato dai commissari *omissis* e *omissis*, l'analisi delle esperienze professionali dei candidati sono stati determinanti nella valutazione e nomina del vincitore della procedura. Infatti, trattandosi nel caso di specie di una procedura attinente alla *"teoria e pratica del diritto tributario nazionale e del diritto tributario europeo, internazionale e comparato"*, è risultato determinante che il *omissis* non abbia *"mai scritto né si è mai interessato di qualsiasi aspetto non strettamente nazionale del diritto tributario, mentre il omissis ha pubblicato e insegnato entrambi gli aspetti nazionali e non nazionali. Per tale ragione è dunque risultato primo nella procedura. Peraltro, la non provata conoscenza del diritto tributario europeo, comparato e internazionale da parte del omissis ha impedito anche di classificarlo al secondo posto, vista l'esperienza di didattica comparata del candidato omissis, come risultante dalla documentazione presentata"*.

Risulta pertanto che sia stata effettuata da parte dei componenti della commissione una valutazione comparativa dei candidati.

Alla luce di quanto sopraesposto, nel condividere la ricostruzione operata dalla *omissis*, si ritiene che



un'incompatibilità tra i componenti della commissione valutativa e il candidato vincitore sia ravvisabile non già in ogni forma di rapporto professionale o di collaborazione scientifica, ma soltanto in quei casi in cui tra i soggetti 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, che non si ritiene sussistente nel caso concreto.

Da ultimo, tenuto conto che l'amministrazione è tenuta a verificare le autodichiarazioni di insussistenza di cause ostative alla nomina quale componente di commissione di concorso da rilasciare dai commissari ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000, si ritiene opportuno che l'amministrazione integri i modelli anche con l'indicazione della tipologia di eventuali rapporti professionali e di collaborazione a qualsiasi titolo intercorsi o in essere con i candidati. Ciò consentirebbe all'amministrazione di effettuare un più stringente controllo, alla luce delle richiamate ipotesi di applicazione concreta delle disposizioni in materia di conflitti di interesse.

Si ricordano, infatti, le conseguenze previste all'art. 75 del d.p.r. n. 445/2000, nonché le sanzioni penali per dichiarazioni mendaci, falsità in atti e uso di atti falsi di cui all'art. 76 del medesimo decreto.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 23 aprile 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente