



## Il Presidente

*Omissis*

### FASCICOLO URAV n. 4726/2024

**Oggetto:** Università *omissis* – Richiesta di parere concernente un presunto conflitto di interessi tra il Presidente della Commissione giudicatrice e una candidata nell'ambito di una procedura concorsuale per la selezione di n. 2 posti di dirigente di II fascia indetta dall'Università (rif. nota prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*) - *Riscontro*.

Con riferimento alla nota in oggetto, con la quale è stato richiesto all'Autorità di esprimersi in merito alla sussistenza di una ipotesi di conflitto di interessi tra il Presidente della Commissione esaminatrice (*omissis*) e la candidata risultata vincitrice (*omissis*) della procedura concorsuale, per titoli ed esami, a n. 2 posti di dirigente di II fascia, indetta dall'Università, si rappresenta quanto segue.

Nell'esprimere apprezzamento per lo scrupolo manifestato dal RPCT, si evidenzia preliminarmente che l'Autorità si limita a fornire indirizzi generali sull'applicazione della normativa in materia di conflitto di interessi e per la individuazione e la gestione dei conflitti di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici, spettando all'amministrazione la verifica nel caso concreto ed ogni ulteriore determinazione in ordine alla validità degli atti della procedura, anche in relazione al corretto svolgimento delle sue fasi.

Si forniscono, pertanto, chiarimenti sulla fattispecie in esame esclusivamente sulla base del diritto e della giurisprudenza, al fine di offrire all'Amministrazione gli elementi utili per discernere nel caso concreto, che deve considerarsi rimesso alla esclusiva competenza di quest'ultima.

Ciò premesso, 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 D.P.R. 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 (cfr. PNA 2019).

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.

La segnalazione del conflitto di interessi deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle gravi ragioni di convenienza che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/ superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente.

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 ad 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 (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, 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), 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).

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 caso prospettato, sulla base delle circostanze segnalate *in primis* dal *omissis* e confermate dall’istante, sembrerebbero emergere rapporti di collaborazione professionale intrattenuti dal Presidente della Commissione giudicatrice e dalla candidata vincitrice della procedura selettiva con il *omissis* (*omissis*), nell’ambito della *omissis*.

Si precisa al riguardo che *omissis* è un Ente che svolge attività di formazione e ricerca principalmente per gli adulti che operano nelle Università e nelle Pubbliche Amministrazioni e tra le vari attività espletate dal *omissis* vi è il percorso di *omissis* che dal 2010 è un progetto di presidio permanente delle attività di formazione e aggiornamento specialistico in materia di appalti pubblici (informazioni risultanti dall’esame del sito *omissis*).

Ciò posto, 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 al Presidente della Commissione esaminatrice. Da quanto riportato in atti è risultato che:

- 1) il Presidente della Commissione (*omissis*, Direttrice Generale dell'Università *omissis*) ha ricoperto e tutt'ora ricopre il ruolo di coordinatore scientifico della *omissis* (unitamente ad altri due componenti *omissis* – Procuratore regionale della Corte dei conti del *omissis* e *omissis* – Dirigente dell'Università *omissis* – cfr locandine anno 2021 e seguenti;
- 2) la candidata vincitrice (*omissis*) è risultata:
  - tutor specialistico nel 2022 e 2021 presso *omissis* (cfr. locandine per incontri formativi del *omissis* 2022 e del *omissis* 2021) con il compito di "fare da raccordo tra un Corso e l'altro e sarà a disposizione prima dell'avvio per raccogliere i quesiti e casi specifici, attinenti gli argomenti oggetto di trattazione e di discussione in aula. Fornirà il suo supporto durante la formazione e si porrà in ascolto delle esigenze che emergeranno dopo la sua conclusione";
  - relatrice nel corso di incontri formativi tenuti in modalità telematica per *omissis* (di durata dalle due/quattro ore) tenutosi il *omissis* 2024 (h. 9-11) su "Le modifiche al contratto, le clausole di revisione e rinegoziazione"; il *omissis* 2023 (h. 14-18) su "il processo di appalto digitalizzato secondo il nuovo codice" per la durata di quattro ore di formazione; il *omissis* 2022 (h. 14.00 -18.00) su "Soccorso istruttorio e avvalimento: disciplina e rapporti" ....
  - coordinatrice organizzativa del progetto nel 2023 (in particolare, cfr. locandina incontro formativo del *omissis* 2023);
- 3) dette attività sono risultate anche dai dati pubblicati nella sezione AT del sito del *omissis*, e riportati nella sotto-sezione "Consulenti e collaboratori" (cfr. screenshot prodotti dall'istante) che hanno evidenziato lo svolgimento delle seguenti "prestazioni d'opera professionale":
  - con riferimento alla *omissis* (candidata vincitrice) a favore di *omissis* nell'anno 2023 e 2024, in particolare, risultano prestazioni erogate a titolo di coordinamento organizzativo per il 2024 (per un ammontare di *omissis* euro lordi) e formazione 2023 (n. 4 prestazioni di importo pari a *omissis* euro lordi ciascuna) e 1 prestazione di formazione nel 2024 (di importo pari a *omissis* euro);
  - con riferimento alla *omissis* (Presidente della Commissione) nell'anno 2023 e 2024 lo svolgimento di coordinamento scientifico *omissis* per il 2023 e 2024 (rispettivamente per un importo di *omissis* lordi e da definire);
- 4) all'interno del curriculum vitae della *omissis* (prodotto in atti) sono riportati - tra gli altri - i predetti incarichi di "Docente moduli appalti pubblici – coordinatore organizzativo *omissis* (*omissis*) dal *omissis* 2020 al *omissis* 2024".  
Nel c.v. risulta in particolare la partecipazione a "Corso formazione – Diploma in esperto in appalti pubblici" e diverse pubblicazioni per lo più in materia di appalti attinenti alla figura professionale richiesta dal bando di concorso in esame (*omissis*):

Non sono risultate quindi produzioni scientifiche elaborate con la collaborazione del Presidente della commissione, né i soggetti interessati sono risultati coautori di pubblicazioni scientifiche o progetti di ricerca comuni, ma la candidata è risultata essere soltanto relatrice in incontri formativi per conto di *omissis* e aver assunto il ruolo di coordinatrice organizzativo, ove la *omissis* svolgeva l'incarico di coordinatrice scientifica, unitamente ad altri due componenti (*omissis* e *omissis*).

Pertanto, non emergerebbero vere e proprie collaborazioni professionali tra il Presidente della commissione e la candidata, né i presupposti di un sodalizio professionale tra gli stessi, tenuto conto che entrambi hanno svolto incarichi professionali a favore di *omissis*.



I rapporti intrattenuti tra la candidata e il Presidente della Commissione appaiono strettamente di natura professionale/scientifica nell'ambito di progetti formativi e di aggiornamento specialistico in materia di appalti pubblici e, al massimo, di coordinamento. Pertanto, non appare configurarsi nel caso prospettato 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 emergere dagli elementi fattuali riportati dall'istante. Infatti, al di là di una condivisione di lavoro di coordinamento scientifico/organizzativo, non si evincerebbe alcuna cointeressenza tra i soggetti coinvolti in considerazione del fatto che è il Consorzio a finanziare tutte le attività necessarie al coordinamento e alla formazione di cui si discute.

In conclusione, dagli atti non risultano elementi ulteriori suscettibili di sostanziare una natura non prettamente professionale del rapporto, come in realtà già osservato dal Direttore dell'Università *omissis*.

A ciò si aggiunga che da quanto riportato nei verbali della Commissione giudicatrice, composta tra l'altro da complessivi tre membri (*omissis*) sono state analizzate e valutate le esperienze professionali e i titoli dei candidati, determinanti nella valutazione e nomina del vincitore della procedura. Risulta pertanto che sia stata effettuata da parte dei componenti della commissione una valutazione comparativa dei candidati.

Da ultimo, occorre verificare se possano rinvenirsi nel caso in esame "gravi ragioni di convenienza" tali da richiedere l'astensione del Presidente della commissione che ha esaminato, unitamente agli altri componenti della commissione, la candidata vincitrice.

Nel verbale *omissis* della Commissione esaminatrice è riportata la seguente dizione: *"La Commissione, presa visione dell'elenco dei candidati, constatato che non esistono vincoli di parentela o di affinità fino al 4° grado incluso tra i suoi Componenti, né tra questi e i candidati, dichiara la non sussistenza di situazioni di incompatibilità e di inconferibilità di cui all'articolo 51 del codice di procedura civile"*.

Pertanto, i commissari hanno reso la dichiarazione sulla base di quanto prescritto dall'art. 51 c.p.c. che include diversi motivi di astensione (quali ad esempio, interessi nella causa; parentela o affinità, convivenza o essere commensali abituali, rapporti di credito o debito ecc..). È poi ammessa, secondo il disposto di cui al comma 2, la possibilità di astensione facoltativa *"in ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza"* ovvero tutte quelle situazioni "non tipizzate" dal legislatore che possono ingenerare dubbi di parzialità.

Come già illustrato, oltre all'art. 51, comma 2 c.p.c., l'astensione per "gravi ragioni di convenienza" è espressamente prevista per i pubblici dipendenti, con identica locuzione, all'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013. L'art. 6 bis della Legge n. 241/1990 stabilisce, inoltre, un obbligo di astensione "in caso di conflitto di interessi", corredato dal dovere di segnalare "ogni situazione di conflitto, anche potenziale" ma non l'aver intrattenuto rapporti professionali e di collaborazione a qualsiasi titolo intercorsi o in essere con i candidati.

Sul punto recente giurisprudenza si è espressa ritenendo che: *"In sostanza la qualificazione "potenziale" e le "gravi ragioni di convenienza" sono espressioni equivalenti perché teleologicamente preordinate a contemplare i tipi di rapporto destinati, secondo l'id quod plerumque accidit, a risolversi (potenzialmente) nel conflitto per la loro identità o prossimità alle situazioni tipizzate". Pertanto, "possono configurarsi ipotesi di potenziale conflitto di interessi, con conseguente obbligo di astensione, solo quando ragionevolmente l'organo amministrativo chiamato a svolgere una determinata attività si trovi in una posizione personale e/o abbia relazioni con terzi che possono, anche astrattamente, inquinare l'imparzialità dell'azione amministrativa, con riferimento alla potenzialità del verificarsi di una situazione tipizzata di conflitto"* (cfr. sentenza TAR Lombardia n. 656 del 7 marzo 2024; TAR Lazio, Roma, Sez. I bis, 3.05.2023, n. 7450).

Alla luce di quanto sopra, si rimette all'amministrazione interessata la valutazione circa la ricorrenza di una



causa di conflitto di interessi, anche solo potenziale o per gravi ragioni di convenienza, nel caso concreto.

Nell'ambito di detta verifica spettante all'amministrazione, quest'ultima, ove non vi abbia già provveduto e sulla base della giurisprudenza richiamata, potrà approfondire due elementi che rientrano nella sua esclusiva competenza:

- a) la sussistenza di un legame di frequentazione abituale extra lavorativa ovvero intensi rapporti di colleganza tra i soggetti in questione tali da far presupporre l'esistenza di interessi privati personali e determinare un conflitto di interessi con conseguente obbligo di astensione.

Ai fini della individuazione e la gestione dei conflitti di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici, si ritiene opportuno - per il futuro - che l'amministrazione preveda, tra le situazioni di conflitto di interessi, l'obbligo di esplicitare la tipologia di eventuali rapporti professionali e/o collaborazioni e/o colleganza e/o frequentazione abituale a qualsiasi titolo intercorsi o in essere fra i componenti della commissione e i candidati con l'introduzione di specifici obblighi di astensione (anche solo per gravi ragioni di convenienza), finalizzati ad evitare di incorrere in situazioni di conflitto di interesse reale o anche solo potenziale;

- b) la regolarità dell'operato della commissione rispetto alla scelta di conoscere i nominativi dei candidati prima di definire i criteri di valutazione delle prove (per questo occorre verificare il procedimento, come descritto nel bando o in altri atti dell'amministrazione).

Si richiamano, sul punto, anche le indicazioni già offerte da ANAC in materia di procedure selettive, raccomandando al RPCT di verificare o integrare le misure predisposte dall'Amministrazione e di valutare, anche alla luce di queste, le condotte dei soggetti coinvolti e la loro incidenza sul procedimento svolto. (PNA 2917 di cui alla delibera n. 1208/2017 p. Istituzioni universitarie; delibera 25/2020)

Da ultimo va evidenziato che l'Autorità con Comunicato del Presidente del 20 giugno 2023, proprio a seguito di segnalazioni su presunte illegittimità nelle procedure concorsuali per l'assunzione di personale ha ricordato che *"sulle richieste di annullamento di procedure selettive o concorsuali ritenute illegittime la competenza è del giudice amministrativo (cfr. Comunicato del Presidente del 27 aprile 2017). ANAC prende in considerazione tali procedure solo sotto il profilo della trasparenza e delle misure in chiave anticorruptiva, fornendo indicazioni ai RPCT affinché essi prevedano, nei PTPCT/sezione anticorruzione e trasparenza dei PIAO, adeguati presidi e misure di prevenzione della corruzione riferite ai processi che connotano l'area dei concorsi pubblici. A tal riguardo, l'Autorità ricorda che la legge 190/2012, all'art. 1 comma 16, nell'individuare alcune aree di rischio comuni a tutte le amministrazioni, ha ricompreso tra queste proprio quella dei concorsi e delle prove selettive per l'assunzione del personale nonché quella delle progressioni di carriera. Si raccomanda, inoltre, di avere cura, nella predisposizione di bandi di concorso e procedure assimilate, di non ricorrere a clausole o previsioni che abbiano come effetto quello di restringere indebitamente la platea dei potenziali concorrenti, ad esempio, fissando un requisito di accesso alla procedura che limita di fatto irragionevolmente la partecipazione, e, in generale, di scongiurare la predisposizione di bandi tali da suscitare anche solo il sospetto che le relative procedure concorsuali favoriscano soggetti predeterminati"*.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 6 novembre 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.



*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Firmato digitalmente.