



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 421 del 13 aprile 2016

Delibera concernente la sussistenza di una presunta situazione di conflitto di interesse, con riferimento all'incarico di Presidente della Commissione giudicatrice per la selezione della segreteria tecnica del Grande Progetto Pompei. Fascicolo n. 2970/2015.

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 13 aprile 2016;

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'art. 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 nota prot. n. 70249 del 4.06.2015, l'istante, collaboratrice in qualità di archeologa della Soprintendenza di Pompei dal 1984 al 1997, segnalava che nel bando di selezione per il conferimento di incarichi di collaborazione professionale, bandito con prot. n. 9223 del 21/8/2014 ai sensi dell'art. 7 co. 6 del d.lgs. 165/2001 dalla Soprintendenza Speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia, ai fini della selezione di professionalità per la costituzione di una Segreteria tecnica di progettazione per il "Grande Progetto Pompei", approvato dalla Commissione europea con decisione n. 2154 del 29 marzo 2012, non veniva specificato il numero di archeologi richiesto di cui i candidati sarebbero pertanto venuti a conoscenza solo in un momento successivo alla selezione stessa.

Il segnalante nell'allegare le graduatorie delle selezioni di cui sopra, rappresentava un possibile conflitto di interessi nei confronti del secondo classificato, di cui veniva allegato il curriculum vitae, in quanto lo stesso sembrerebbe aver svolto attività di studio e relativa pubblicazione di testi e



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

articoli con il Soprintendente [omissis], che aveva avuto anche il ruolo di selezionatore dei vincitori della stessa selezione.

L'Autorità, con nota n. 0080159 del 23/6/2015, richiedeva al Responsabile per la prevenzione della corruzione informazioni in ordine alla segnalazione pervenuta, in particolare sulle modalità seguite nello svolgimento della selezione pubblica in oggetto, e alle procedure adottate nel PTPC per mitigare il rischio corruzione in un'area strategica come quella del reclutamento del personale.

Con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 0088441 del 10/7/2015, l'arch. [omissis], in qualità di Responsabile per la prevenzione della corruzione, comunicava di aver disposto sulla questione una verifica ispettiva di cui si impegnava a dare conto all'Autorità nel minor tempo possibile.

Con nota n. 0154602 del 17/11/2015, l'Ufficio competente formalizzava un sollecito al Responsabile della prevenzione della corruzione al fine di avere contezza degli esiti dell'indagine ispettiva richiesta.

L'arch. [omissis], con nota n. 14030 del 23/11/2015, trasmetteva copia della relazione redatta dalla dott.ssa [omissis], in qualità di Dirigente Ispettore del Servizio III, formalmente incaricata con nota prot. n. 8899 del 29/7/2015 ad effettuare visita ispettiva presso la Soprintendenza Speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia.

Nella relazione, la dott.ssa [omissis], pone l'attenzione sul bando per la selezione di personale per la Segreteria Tecnica di Progettazione della Soprintendenza Speciale, e sul possibile conflitto di interessi nei confronti del secondo classificato ([omissis]) che avrebbe svolto attività di studio e pubblicazione di testi con il Soprintendente [omissis], selezionatore dei candidati stessi.

La citata relazione, trasmessa dal S.G./R.P.C, attiene ai seguenti profili contestati:

a) bando di selezione e procedura; b) conflitto di interesse; c) posizione del secondo classificato.

Con riferimento al punto a) viene riportato che nel bando di selezione per la stipula di contratti di collaborazione professionale della durata di 12 mesi per la realizzazione del Grande Progetto Pompei, venivano indicati non i numeri degli addetti ma le professionalità richieste per affiancare il Soprintendente e il Direttore del Progetto. All'art. 4 dell'avviso, tra i profili professionali richiesti, veniva individuato quello di "esperto archeologo", e per tale figura venivano richieste specifiche competenze nell'esecuzione di indagini e ricerche archeologiche.

Con riferimento ai conflitti di interesse, di cui al punto b), la dott.ssa [omissis], è del parere che, la procedura selettiva in oggetto "non era tesa a fini assunzionali (prestazione di servizi per 12 mesi), ma piuttosto è assimilabile alle previsioni dell'art. 84 del Codice degli Appalti" (Commissione Giudicatrice nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa). In quest'ottica, le cause di astensione riconducibili ai membri della Commissione giudicatrice sono, a suo parere, da rinvenire nell'art. 51 C.p.c. così come stabilito al comma 7 dell'art. 84 del Codice degli Appalti.

La Commissione giudicatrice veniva nominata con Decreto monocratico del Soprintendente (n. 68 del 25/9/2014) individuando il Presidente nel Soprintendente [omissis], a sua volta Responsabile del procedimento.

A parere della dott.ssa [omissis], dalla lettura dei verbali si evince che sono state seguite procedure corrette attraverso: l'individuazione di parametri di valutazione dei curricula, una fase di pre-



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

istruttoria delle candidature degli archeologi voluta dal Presidente della Commissione e gestita da due collaboratrici del Soprintendente stesso e da ultimo con l'utilizzo di una scheda univoca per il colloquio orale di tutti i candidati alle varie posizioni.

In riferimento al punto c), il dott. [omissis], classificato al secondo posto della graduatoria, risulta vincitore nel 2012 di una borsa di ricerca della fondazione Von Humboldt presso la Scuola di Specializzazione di Matera diretta dal [omissis], oltreché coautore di un volume ("Nuove ricerche su Eraclea e la Siritide") curato insieme al [omissis].

Nelle conclusioni della relazione, viene citata la giurisprudenza più recente a sostegno della tesi secondo cui la semplice sussistenza di rapporti accademici o di ufficio tra Commissario e candidato non è idonea ad integrare gli estremi delle cause di incompatibilità normativamente cristallizzate dall'art. 51 C.p.c.

Ritenuto in diritto

Per quanto concerne il punto a) giova ricordare che con comunicato del Presidente del 3 marzo 2015, in cui si forniscono alcune precisazioni relative all'attività di vigilanza svolta dall'Autorità, si precisa che le segnalazioni concernenti avvisi di selezione e bandi di concorso che conterrebbero requisiti di partecipazione ingiustificatamente restrittivi, con ciò limitando la platea dei possibili concorrenti, non rientrano nelle competenze dell'Autorità. Il comunicato chiarisce infatti che l'attività di vigilanza dell'Autorità non afferisce alla valutazione della legittimità dei requisiti di partecipazione delle procedure concorsuali. Per tale motivo, l'Autorità ha rivolto la propria attività sul conflitto di interesse.

Nel caso in esame, la procedura di selezione comparativa, per la stipula di contratti di collaborazione professionale della durata massima di 12 mesi da svolgersi nell'ambito del Grande Progetto Pompei, veniva indetta ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001.

La norma prevede che «per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico».



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La Corte dei conti ha fornito indicazioni sulla materia del conferimento degli incarichi professionali e di collaborazione in quanto oggetto di controllo preventivo, con parere n. 21 del 13 marzo 2014 la Sez. reg. di controllo per la Campania, ha ribadito prima che l'assegnazione dell'incarico deve essere preceduta sempre da procedure selettive di natura concorsuale adeguatamente pubblicizzate, anche nelle ipotesi di incarichi di esiguo importo economico, chiarito poi che per la locuzione "*particolare e comprovata specializzazione universitaria*" si intende il possesso di conoscenze specialistiche equiparabile a quello che si otterrebbe con un percorso formativo di tipo universitario basato su conoscenze specifiche inerenti al tipo di attività professionale oggetto dell'incarico. Tale specializzazione deve essere oggetto di accertamento in concreto condotto sull'esame dei documenti curriculari.

Continua la Corte in un successivo passaggio che "*la materia è estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi e pertanto, non può farsi ricorso a detti criteri*".

Dalle predette osservazioni della magistratura contrabile, si evince che l'atto di incarico deve contenere tutti gli elementi costitutivi e identificativi previsti per i contratti della Pubblica Amministrazione, pertanto, anche per il potenziale conflitto di interessi, che è di interesse nel caso in esame, si deve necessariamente far riferimento alle regole previste dal Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La legge n. 190/2012 ha apportato rilevanti modifiche alla disciplina delle incompatibilità e di conflitto di interessi dei pubblici dipendenti variando e introducendo svariate fonti di disciplina e casistiche.

Il Consiglio dell'Autorità, si è pronunciato più volte sulla materia del conflitto di interessi, nell'adunanza del 10 giugno 2015, richiamando l'art. 6-*bis* ("Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale") della l. 241/1990 - introdotto dall'art. 1, comma 41, della l. 190/2012- in coordinamento con le previsioni del d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici) il quale stabilisce all'art. 7 l'obbligo di astensione, ha formulato considerazioni sulla volontà del legislatore di impedire *ab origine* il verificarsi di situazioni di interferenza, rendendo assoluto il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità. La ratio dell'obbligo di astensione va ricondotta nel principio di imparzialità dell'azione amministrativa e trova applicazione ogni qualvolta esista un collegamento tra il provvedimento finale e l'interesse del titolare del potere decisionale. L'obbligo di astensione, dunque, non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza.

Giova ricordare che anche nell'Orientamento n. 95 del 7 ottobre 2014, l'Autorità ha affermato che "qualora sussista un conflitto di interessi anche solo potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6-*bis*, della l. n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni".



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

In questo senso depone anche l'Orientamento n. 78 del 23 settembre 2014 secondo cui *“il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, devono astenersi per non incorrere nelle conseguenze connesse all'attuarsi del conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*, tesa a minare il principio di integrità, creando il sospetto del venir meno dell'imparzialità nell'agire amministrativo.

Da ultimo, il medesimo principio è stato espresso nell'adunanza del 25 febbraio 2015, nella quale il Consiglio ha affermato che l'obbligo di astensione persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del procedimento, gli altri interessati e i contro interessati.

E' principio ormai consolidato che, nell'ambito dei rapporti tra i componenti delle commissioni di concorso e i candidati, sia applicabile l'art. 51 del Codice di procedura civile, con conseguente obbligo di astensione del componente della commissione nei casi in cui ricorre una causa di incompatibilità.

Attraverso l'interpretazione teleologica della disciplina applicabile, anche il costante orientamento giurisprudenziale ha avuto modo di censurare i casi più gravi ed evidenti, tra cui rientrano quelli contrassegnati da peculiari rapporti di conoscenza tra candidato e Commissario.

Il Consiglio di Stato (Sez. VI 11 gennaio 1999 n. 8), ha specificato che, in presenza di legami idonei a radicare il sospetto di parzialità, non è necessario comprovare che questi si possano concretizzare in un effettivo favore verso il candidato, essendo sufficiente a radicare l'incompatibilità anche il “solo pericolo” di una compromissione dell'imparzialità di giudizio.

Pertanto, la posizione rivestita del valutatore del concorso, deve essere di terzietà rispetto ai concorrenti e non di mera imparzialità, tale posizione infatti potrebbe essere incisa dall'esistenza di rapporti di collaborazione tra i componenti e i candidati.

A parere dell'Ufficio, nella fattispecie in oggetto, la posizione ricoperta dal [omissis] di Responsabile del procedimento e Presidente della Commissione giudicatrice, oltreché i rapporti accademici intercorsi con il candidato risultato secondo classificato della selezione e in posizione utile alla stipula del contratto, integrano un'ipotesi di conflitto di interesse. Si ritiene che l'esigenza di imparzialità sia particolarmente forte nei collegi chiamati a esprimere giudizi, come le Commissioni di concorso. Il caso in esame, può far generare il sospetto che il candidato sia stato giudicato in virtù della conoscenza personale con il Presidente della Commissione.

Anche con riferimento alla fase di pre-istruttoria delle candidature degli archeologi candidati, voluta dal Presidente della Commissione e gestita dalle sue dirette collaboratrici, non si rinviene quella condizione di terzietà che dovrebbe caratterizzare l'istruttoria propedeutica alla selezione.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- la sussistenza di un'ipotesi di conflitti di interessi nei confronti del [omissis] nella veste di Responsabile del procedimento come Presidente della Commissione di concorso, nei limiti di cui in motivazione;
- la trasmissione della presente delibera ai soggetti segnalanti e al RPC del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, per le attività di competenza.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 aprile 2016
Il Segretario, Maria Esposito