

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

In tema di misure di prevenzione della corruzione i contenuti dell'Atto di indirizzo del Ministero e del PNA diventano vincolanti se recepiti dall'Ateneo all'interno della disciplina regolamentare¹

TAR Lazio -Roma Sez. III ter, 17 marzo 2023, n. 4699

L'esame della sentenza si concentra su uno dei motivi di ricorso riguardante, nello specifico, la natura e l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel PNA adottato dall'ANAC con delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017 e dall'Atto di indirizzo MIUR nell'ambito di una procedura concorsuale per professore universitario.

La vicenda trova origine nell'espletamento di una procedura per la chiamata di un professore di prima fascia alla quale partecipano due candidati.

Il candidato non vincitore impugna gli atti concorsuali dinanzi al TAR che accoglie il ricorso e dispone l'annullamento degli stessi in ragione della modificazione della Commissione di valutazione dei candidati in data successiva alla sua nomina, ritenuta illegittima in quanto attuata senza alcuna motivazione.

All'esito della rinnovazione della procedura viene nuovamente individuato quale vincitore lo stesso candidato che aveva vinto la precedente selezione in quanto ritenuto nel giudizio comparativo maggiormente idoneo a ricoprire l'incarico.

Il candidato non vincitore impugna nuovamente gli atti della procedura eccependo, tra i vari motivi, la violazione dell'atto di indirizzo del MIUR n. 39 del 2018, della delibera ANAC n. 1208/2017 di aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, dello stesso PNA, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall' art. 97 Cost. con riferimento al numero di componenti delle commissioni (determinato in tre anziché in cinque), alla modalità di designazione di questi ultimi (sorteggio) ed alla ristrettezza dei nominativi (solo dodici) su cui lo stesso è stato effettuato.

Il Tar accoglie il ricorso sulla base di motivi riguardanti la valutazione dei candidati, diversi da quello oggetto della presente disamina.

Nello specifico il Collegio non condivide la doglianza secondo cui la nomina della commissione giudicatrice sia stata effettuata in violazione del Regolamento d'Ateneo, dell'atto di indirizzo del MIUR n. 39/2018 e della delibera ANAC n. 1208/2017.

Il Consiglio di Stato, richiamando una significativa pronuncia in tal senso², rimarca come le indicazioni contenute nei predetti atti non costituiscano *ex se* parametri di legittimità di provvedimenti e comportamenti delle pubbliche amministrazioni, dovendosi escludere che *"le previsioni contenute nel PNA, e trasfuse nell'Atto di indirizzo n 39 del 14 maggio 2018 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, abbiano un contenuto vincolante"*. La delibera ANAC n. 1208/2017 *"costituisce, in forza di quanto stabilito all'art. 1, comma 2 bis, della L. n. 190 del 2012, "atto di indirizzo" per tutte amministrazioni pubbliche indicate all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, e quindi anche per le istituzioni universitarie, finalizzato all'adozione dei propri piani triennali anticorruzione.*

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento Giacomo Verde Università del Molise.

² Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2021 n. 8336.

Il Collegio evidenzia, inoltre, che le misure indicate dall'ANAC sono *“suggerite e non imposte”*; le amministrazioni, pertanto, nella loro piena responsabilità, individuano queste misure ed altre *“nel modo che più si attagli allo specifico contesto organizzativo, per prevenire i rischi corruttivi come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio necessari per l'elaborazione dei PTPC”*.

Le varie misure proposte dall'ANAC rappresentano un elenco esemplificativo, e non tassativo, di possibili soluzioni per prevenire fenomeni corruttivi, la cui adozione viene *“raccomandata”*. Peraltro, lo stesso *“Atto di indirizzo”* del Ministro n. 39 del 14 maggio 2018 si è limitato a *“raccomandare”* agli Atenei *“l'adozione di misure simili a quelle indicate dal PNA, nell'esplicitato intendimento di non interferire con l'autonomia statutaria ad esse riconosciuta”*. Le Università, pertanto, rimangono *“libere di adottare misure anche diverse, purché idonee a prevenire i rischi evidenziati dal PNA”*.

Per il Collegio anche il suddetto *“Atto di indirizzo”* si limita ad indicare agli Atenei gli obiettivi da raggiungere per prevenire i rischi il PNA individua come *“rischi tipici”* delle loro attività. Per il Consiglio di Stato le misure dell'ANAC rappresentano strumenti astrattamente idonei a prevenire fenomeni distorsivi o corruttivi nell'ambito delle procedure di reclutamento dei professori universitari, ma non assumono valenza vincolante. Ne consegue che il mancato rispetto di uno dei suddetti strumenti non è dunque idoneo a viziare l'operato della Commissione e determinare l'invalidità degli atti adottati³.

A parere del Collegio, inoltre, neppure può essere condiviso il rilievo del ricorrente secondo cui l'Ateneo si sarebbe autovincolato attraverso il proprio PTPC a dare attuazione alle indicazioni fornite dal MIUR con l'Atto di indirizzo citato, dal momento che non risulta che l'Ateneo abbia inserito nel Regolamento specifiche prescrizioni al riguardo⁴.

In conclusione, alla luce dell'esame che precede e degli orientamenti giurisprudenziali richiamati, si ritiene confermata l'interpretazione secondo cui le misure di prevenzione della corruzione contenute nell'Atto di indirizzo del Ministero e nel PNA diventino vincolanti se recepite all'interno dei regolamenti, mantenendo, viceversa, ove non declinate in norme regolamentari interne, la natura di indicazioni (*soft law*) o raccomandazioni di *“moral suasion”* senza che possano rappresentare un criterio di valutazione della legittimità dei provvedimenti.

³ Sul punto: TAR Friuli Venezia Giulia, 26 febbraio 2022 n. 105.

⁴ In proposito: TAR Sicilia, sez. I, 19 dicembre 2022 n. 3663, secondo cui *“le previsioni contenute nel PNA non possono, se non ancora recepite dalle singole amministrazioni, tra cui quelle Universitarie, costituire, ex se, parametro diretto di valutazione di legittimità degli atti da esse adottati”*.