

Publicato il 02/11/2022

N. 09501/2022REG.PROV.COLL.  
N. 05216/2019 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5216 del 2019, proposto dal Politecnico di Torino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Teresa Fanzini, Riccardo Ludogoroff, Paolo Migliaccio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Migliaccio in Roma, via Cosseria n. 5;

*nei confronti*

Signor -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 601/2019, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 30 settembre 2022 il Cons. Raffaello Sestini e udito l'avvocato Maria Teresa Fanzini per la parte appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1 – Il contenzioso in esame riguarda la procedura di selezione per la copertura di 2 posti da professore universitario di ruolo di I fascia di cui all'art. 18, co. 1, legge n. 240/2010 presso il Dipartimento di [REDACTED] [REDACTED] per il settore concorsuale [REDACTED] [REDACTED] codice interno [REDACTED] indetta con decreto rettorale n. [REDACTED] del [REDACTED] [REDACTED] dal Politecnico di Torino.

1.1 – A seguito della pubblicazione dell'avviso in G.U. n. 101 del 23/12/2016, IV Serie Speciale, la Commissione giudicatrice dopo aver definito i criteri di valutazione, il 23/10/2017 ha preso visione dell'elenco dei candidati, rilevato che due candidati presentano pubblicazioni svolte in collaborazione con uno dei Commissario, e, all'esito di un procedimento selettivo comprensivo di valutazioni sia individuali che collegiali per ciascun candidato, nella seduta del 6/12/2017 ha unanimemente individuato due candidati maggiormente qualificati.

1.2 - Approvati gli atti della valutazione comparativa, rilevata l'insussistenza di vizi procedurali in relazione alla valutazione delle opere redatte in collaborazione con il commissario dai due candidati, con D.R. 218 del 02/03/2018 il Rettore ha approvato gli atti della valutazione comparativa operata dalla Commissione. Da ultimo, sono state approvate la proposta di chiamata e la chiamata dei professori da parte del [REDACTED] e del Consiglio di Amministrazione.

2 - Su ricorso dei altro candidato, il TAR Piemonte – Torino ha annullato gli atti impugnati per violazione dei principi di imparzialità sussistendo delle ragioni di incompatibilità e di conflitto di interessi tra i candidati e un commissario e, conseguentemente, ha ordinato la ripetizione dell'intera procedura previa nomina di una nuova commissione.

2.1 - In particolare, la sentenza n. 601/2019 del TAR Piemonte, respinte alcune eccezioni preliminari, ha accolto i due motivi di ricorso diretti a censurare la composizione della Commissione e i rapporti di stretta collaborazione tra il Presidente e alcuni candidati da anni in servizio presso il Dipartimento di [REDACTED], tra cui, in particolare il vincitore del secondo posto bandito dall'Ateneo.

2.2 - A tale riguardo, ha richiamato l'art. 11, comma 1, del DPR 487 del 1994, secondo il quale i componenti delle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici, presa visione dei partecipanti, devono dichiarare l'assenza di situazioni di incompatibilità ai sensi degli artt. 51 e 52 c.p.c. Il TAR inoltre, rilevato che né la Legge 240/2010, in materia di organizzazione delle Università, né il Regolamento interno del Politecnico di Torino recano disposizioni concernenti le eventuali situazioni di incompatibilità e conflitto di interessi, ha ritenuto applicabile l'art. 6 bis della legge 240/1990, introdotto dalla Legge 190/2012, che prevede che *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti procedurali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitti di interessi segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*. Ha quindi evidenziato le oscillazioni giurisprudenziali che ne hanno caratterizzato l'interpretazione, in senso sia favorevole che sfavorevole all'estensione della prescrizione ai componenti delle commissioni di concorso, privilegiando tuttavia l'orientamento che vede nella norma un principio imprescindibile diretto a fissare l'obbligo di segnalare all'amministrazione non solo le cause tipiche di incompatibilità previste

dall'art. 51, comma 1, c.p.c. ma anche ogni situazione atipica di potenziale conflitto di interessi.

2.3 Conseguentemente il TAR ha ritenuto assorbiti gli altri argomenti di contestazione esposti dal ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado e nei successivi motivi aggiunti.

3 – L'Università ha appellato la predetta sentenza, ritenuta palesemente erronea, chiedendone la riforma o l'annullamento previa sospensione dell'efficacia.

3.1 – In sede di sommaria delibazione, con ordinanza n. 3723 del 2019 la domanda cautelare è stata respinta, considerato che *“i motivi di appello non appaiono in grado di superare le valutazioni effettuate dal T.A.R.; rilevata inoltre la carenza del periculum in mora, genericamente individuato da parte appellante nell'obbligo di doversi confermare alla sentenza di primo grado, senza la specificazione di alcun pregiudizio attuale, avente i connotati della gravità ed irreparabilità”* compensando le spese di lite.

4 – Nel merito, il Politecnico appellante deduce i seguenti motivi:

1) Violazione di legge. Il TAR ha ritenuto che la valutazione delle opere e pubblicazioni dei due candidati da parte di un Commissario, essendo quest'ultimo coautore di parte delle opere esaminate, integrasse la violazione dell'art. 4 del D.R. n. 680 del 13 dicembre 2016; dell'art. 6-bis l. 241/1990 e dell'art. 51 c.p.c. come richiamato dall'art. 11.1, d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487. Nessuna delle tre norme richiamate, tuttavia, sarebbe applicabile al caso in oggetto.

Il primo decreto indicato, in particolare, prevede che *“la domanda di partecipazione comprende [...] la segnalazione dei nominativi di almeno tre esperti internazionali che non abbiano pubblicazioni in comune con il candidato e siano in grado di valutarne il curriculum complessivo”*. Riguarderebbe pertanto un momento diverso della procedura di selezione e, cioè, quello dell'invio delle domande di partecipazione, e la sua ratio sarebbe quella di garantire

l'attendibilità delle lettere di referenza, e non l'imparziale valutazione di queste ultime da parte della Commissione, nell'ambito di un procedimento collegiale ancorato a criteri predeterminati. Emergerebbe pertanto l'erroneità dell'applicazione analogica dell'art. 4 fatta dal TAR sull'assunto secondo il quale *“se l'incompatibilità è prevista nei confronti di coloro che hanno il compito di accreditare il lavoro, a maggior ragione deve essere prevista nei confronti di coloro che tale lavoro devono valutare come titolo per la selezione concorsuale”*.

Anche l'art. 6-bis della legge 241/1990 sarebbe stato erroneamente applicato alla fattispecie in oggetto, avendo il TAR erroneamente aderito all'orientamento per cui, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 6 bis anche i componenti delle commissioni per la selezione dei professori universitari hanno l'obbligo di dichiarare ogni situazione di potenziale conflitto di interessi con i candidati e di astenersi dal comporre la commissione ove tale situazione sussista).

Infatti detto articolo recepisce il generale principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., ma proprio per la sua generalità non potrebbe prevalere sull'art. 11 del d.P.R. n. 487 del 1994 che, più specificamente, disciplina *“le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”* e che richiama, per le questioni di incompatibilità dei membri delle Commissioni Giudicatrici, gli artt. 51 e 52 c.p.c.

Inoltre l'ambito concorsuale in esame, che risulta frequentato da una strettissima cerchia di scienziati, se letto secondo gli stringenti canoni del conflitto di interessi potenziale rischierebbe la paralisi.

Quindi non a caso, deduce l'appellante, la giurisprudenza ha escluso l'applicazione ai concorsi (Consiglio di Stato, sez. III, sent. 28/04/2016, n.1628); *“le cause di incompatibilità rivestono un carattere tassativo e sfuggono all'applicazione analogica poiché va tutelata l'esigenza di certezza dell'azione amministrativa e, in particolare, la regolarità della composizione delle commissioni giudicatrici”* (Consiglio di Stato, Sezione VI, 3 marzo 2007, n. 1011; 26

gennaio 2009, n. 354; 19 marzo 2013, n. 1606). Il principio di tassatività delle cause di incompatibilità nel campo dei concorsi universitari, per le ragioni di specialità e specificità già descritte, risulta affermarsi con forza ancora maggiore (Consiglio di Stato, Sezione VI, 3 marzo 2007, n. 1011; 26 gennaio 2009, n. 354; 19 marzo 2013, n. 1606).

lo stesso Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2014, n. 4789, espressamente citato nella sentenza appellata, afferma la tendenziale tassatività delle cause di incompatibilità: *“nei pubblici concorsi i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l'obbligo di astenersi solo ed esclusivamente se ricorre una delle condizioni tassativamente previste dall'art. 51 del codice di procedura civile, senza che le cause di incompatibilità previste dalla predetta norma (...) possano essere oggetto di estensione analogica”*.

Anche le delibere ANAC citate (deliberazioni n. 209 del 1/03/2017 e n. 384 del 29/03/2017) escludono che possa rinvenirsi un conflitto di interessi derivante dalla qualità di coautore di uno dei membri della commissione.

2) Carezza e illogicità della motivazione, difetto di istruttoria e grave e manifesto travisamento dei fatti relativi alla collaborazione professionale tra il Commissario e i due candidati. Il Giudice di primo grado ha osservato che *“la collaborazione professionale tra il Presidente della Commissione Professor ██████████ e i candidati ██████████ e ██████████ è connotata da continuità, stabilità e sistematicità per le seguenti ragioni: a) per essere gli stessi tutti dipendenti del dipartimento di ██████████ del Politecnico di Torino; β) per essere il legame tra gli stessi di lunga durata ed attuale; γ) per aver prodotto un elevato numero di lavori scientifici a firma congiunta dai quali si desume un rapporto di ricerca non occasionale; δ) per essere il professor ██████████ il Presidente della Commissione e dunque per essere in grado di orientarne il giudizio quantomeno nella fissazione dei criteri di valutazione”*.

Al contrario secondo l'appellante si dovrebbe comunque escludere che sussistano i presupposti di fatto indicati nella sentenza appellata: a) il fatto

che il candidato e il presidente della Commissione afferiscano allo stesso Dipartimento non sarebbe degno di rilievo, poiché la stessa giurisprudenza ha sempre sostenuto che lavorare nello stesso ambiente non comporta di per sé una situazione di conflitto di interesse. Inoltre, il Dipartimento comprende ben 430 persone; b) l'attualità e la lunga durata del rapporto dei candidati col Commissario sarebbe una mera presunzione del Giudice; c) Il numero di lavori prodotti congiuntamente dai candidati non sarebbe affatto elevato (36 su 108 totali); d) I nominativi dei candidati sono stati resi noti alla Commissione solo dopo la determinazione dei criteri di selezione.

3) Grave travisamento dei fatti e illogicità della motivazione e difetto di istruttoria, per la parte in cui il TAR scrive che *“il sospetto di parzialità [...] è agevolmente verificabile ex post”* dal momento che solo il Professore in esame ha attribuito a uno dei due candidati il giudizio individuale di eccellente mentre gli altri componenti esterni hanno attribuito il giudizio individuale di molto buono”, in quanto In realtà il Professore ha attribuito a quel candidato il giudizio di molto buono-eccellente così come il Commissario esterno, nonché per la parte in cui il TAR afferma che *“la causa di incompatibilità [...] avrebbe dovuto essere [...] dichiarata nella seduta della commissione del 23 ottobre 2017, nella quale i commissari si sono invece limitati a dichiarare l'insussistenza delle cause di incompatibilità di cui all'art. 51 c.p.c.”*., quando invece la Commissione ha preso atto della comunanza di pubblicazioni.

4) Manifesta illogicità della motivazione per la parte in cui ritiene rilevante anche la posizione dell'altro candidato coautore delle pubblicazioni, nonostante costui non sia stato ritenuto vincitore.

5 - La parte ricorrente vittoriosa in primo grado, odierna contro interessata, a propria volta afferma, con propria memoria, che *“occorre spostare lo sguardo oltre la forma e riscontrare piuttosto la sostanza dei fatti. Poiché sono proprio questi a dimostrare e provare, attraverso la verifica delle sottili e raffinate modalità di attribuzione dei punteggi (non si dimentichi che siamo a fronte di menti matematiche),*

*che il risultato finale del concorso è il prodotto di quel magma di interferenze, si chiamino esse incompatibilità, conflitto di interessi o più generalmente violazione dell'art. 97 Cost., che ha portato il procedimento concorsuale al di fuori dal perimetro di legalità, chiarezza e trasparenza in cui si deve rispecchiare l'azione amministrativa”.*

5.1 – Più in particolare, si deduce che il Politecnico censura la sentenza nel passaggio dedicato alla posizione dei referees internazionali attribuendovi il significato di voler estendere in via analogica la prescrizione del bando di non avere pubblicazioni in collaborazione con il candidato anche ai membri della Commissione. Anche qui però, dominerebbe *“l'aspetto formalistico cui si affida l'appellante nel tentativo di smontare il ragionamento del Giudice di primo grado”*, che pur riconoscendo che le due situazioni (dei commissari e dei referees) non sono assimilabili, ha osservato che *“se l'incompatibilità è prevista nei confronti di coloro che hanno il compito di accreditare il lavoro, a maggior ragione deve essere prevista nei confronti di coloro che tale lavoro devono valutare come titolo per la selezione concorsuale”*.

5.2 – L'appellante inoltre, si prosegue, contesta il richiamo all'art. 6 bis della legge 241/1990 che il TAR Piemonte ha ritenuto, peraltro correttamente, applicabile al caso concreto, in quanto la valutazione di quanto debbano essere intensi i rapporti collaborativi per implicare l'obbligo di astensione, va operata caso per caso e nella vicenda in oggetto ci si troverebbe di fronte a un candidato in servizio da anni presso il ██████████ di Torino che ha presentato n. 108 pubblicazioni di cui 36 (oltre il 30%) in collaborazione con il Presidente della Commissione ed anche a un altro candidato che sarebbe coautore con il Presidente della quasi totalità delle sue pubblicazioni. Per di più, il medesimo è stato il responsabile scientifico di ben 5 progetti cui ha lavorato il predetto candidato risultato vincitore, progetti che sono stati valutati dal Presidente in maniera determinante con un punteggio fra i più alti di tutti i candidati.

5.3 – Il controinteressato poi, richiamata la sentenza del Consiglio di Stato



n. 3206 del 30 giugno 2017, che afferma principi che collimano, nella portata sostanziale, con quelli affermati dal giudice di primo grado, ribadisce che nel caso concreto non vi sarebbe solo un “sospetto”, ma una vera e propria certezza, di parzialità, riscontrabile nelle modalità di attribuzione dei punteggi, ampiamente descritte nei motivi esposti nell’atto introduttivo del giudizio di primo grado e successivi motivi aggiunti.

Tali motivi non sono stati esaminati dal TAR e vengono quindi riproposti.

Essi concernono:

-l'eccesso di potere per illogicità, difetto di istruttoria e motivazione, sviamento, circa il mancato approfondimento del curriculum del ricorrente e il palese appiattimento delle valutazioni sui relativi titoli;

- la violazione dell’art. 10 del Bando in relazione alla valutazione sottostimata delle pubblicazioni del ricorrente;

- la violazione dell’art. 9 del bando quanto al punteggio attribuito al seminario.

5.4 - In particolare, la Commissione doveva effettuare la valutazione sui seguenti ambiti con punteggi entro i limiti assegnati dal bando: 1 – Attività scientifica suddivisa nei sub-ambiti “I tre principali prodotti”; “le pubblicazioni presentate”; “ la produzione scientifica complessiva” (il punteggio massimo deve essere superiore al punteggio massimo di ciascuno degli ambiti); 2 – Coordinamento di gruppi e progetti di ricerca (punteggio non inferiore a 10); 3 - Reputazione nazionale e internazionale e attività di servizio per la comunità scientifica (punteggio non inferiore a 10); 4 – Attività didattica (punteggio non inferiore a 10); 5 - Servizi e incarichi istituzionali presso Atenei italiani e esteri e/o enti pubblici e privati con finalità scientifiche (non inferiore a 10). La somma dei punteggi attribuibili agli ambiti 2-5 doveva essere almeno pari a 50. Già il Bando non consentiva di poter attribuire più di 50 punti all’attività scientifica, ma la Commissione, fissando i criteri di valutazione, ne stabilì il limite a 40 punti,

pregiudicando il ricorrente, che vanta una copiosissima produzione scientifica.

5.5 - I restanti 60 punti erano destinati agli ambiti da 2 a 5, suddivisi in 15 ognuno, ma occorrerebbe domandarsi come sia stato possibile che il ricorrente, con 15 giudizi di eccellenza, sia finito penultimo in graduatoria, quando il primo ne conta appena 9 e il secondo solo 5. Dunque un Ateneo di eccellenza quale il Politecnico di Torino avrebbe rinunciato ad arricchirsi delle esperienze e delle acquisizioni scientifiche conseguite da un ricercatore capace e brillante, e favorire invece candidati interni dal curriculum palesemente meno corposo dal punto di vista scientifico, ma qualificato dal punto di vista burocratico.

5.6 – Il controinteressato riassume altresì le anomalie che avrebbero segnato la selezione concorsuale:

- l'evidente incoerenza tra le valutazioni concettuali e i corrispondenti punteggi, come anche confermata dall'articolata analisi resa nella relazione tecnica allegata in atti;

- la mancata predeterminazione di sottopunteggi, misura tipica e indefettibile per limitare la discrezionalità della Commissione di valutazione, emergendo una evidente e palese sconnessione tra valutazioni concettuali e relativi valori numerici tale da alterare la graduatoria finale;

- l'illegittima sottovalutazione del curriculum del ricorrente , che sarebbe evidente anche nella parte riguardante il vaglio della produzione scientifica.

5.7 - In definitiva, il problema centrale di questo procedimento valutativo sarebbe lo scarto differenziale tra i vari punteggi, non uniforme e coerente e verificabile come tale.

6 – A giudizio del Collegio, peraltro, alla stregua degli atti di giudizio e della relativa interpretazione offerta dialetticamente dalle sopra riassunte considerazioni delle parti, le censure da ultimo indicate non riescono ad evidenziare alcun vizio logico o procedurale delle valutazioni compiute tale

da consentire di presupporre una ipotetica irragionevolezza, parzialità o disparità di trattamento da parte della Commissione che, al contrario, ha enucleato e “pesato” le singole voci all’interno di ogni area e per ciascuna di esse ha attribuito il proprio giudizio, mediante punteggio numerico (come consentito dalla oramai unanime giurisprudenza) attenendosi ai criteri prefissati.

6.1 - Pertanto le predette censure si risolvono non nella contestazione dell’operato della Commissione ma nella richiesta di una non consentita riedizione del suo operato da parte del giudice, e non possono, quindi, essere accolte.

6.2 – Assumono, allora, rilievo dirimente le censure riferite alla pretesa violazione del dovere di dimissioni o quanto meno di astensione del Commissario (Presidente della Commissione) in quanto risultato coautore della maggior parte delle pubblicazioni di due dei candidati.

6.3 – Al riguardo, osserva peraltro il Collegio che la vigente disciplina dei pubblici concorsi non contempla una tale fattispecie di incompatibilità “automatica”, che finirebbe, da un lato, per allontanare i Commissari con maggiori competenze ed esperienze (e quindi più idonei ad effettuare una selezione di qualità ma anche più a “rischio” per il maggior numero di pubblicazioni) e, dall’altro, per pregiudicare i candidati “più capaci e meritevoli” (secondo la previsione costituzionale) e quindi muniti di un maggior numero di pubblicazioni con i massimi esponenti scientifici, auspicabilmente destinati a fare anche parte delle commissioni di concorso. L’impossibilità di annettere un effetto esclusivo automatico alla presenza di pubblicazioni in comune è dunque da ricondurre proprio alla necessità di rispettare i reclamati principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, che nel caso dei concorsi universitari impongono una selezione di merito volta alle individuazioni solo delle migliori eccellenze, sempre più spesso cresciute in attività di studio e ricerca collettive, multidisciplinari e

transnazionali, che vedono la frequente partecipazione a pubblicazioni collettive.

6.4 - D'altro canto la parte ricorrente, come detto, non riesce a produrre alcun principio di prova circa la sussistenza di irragionevolezza delle decisioni tali da svelare ipotetiche disparità di trattamento, che paio casomai rese più improbabili smentite dalla circostanza che solo uno dei due coautori è risultato vincitore, insieme ad altro soggetto estraneo alla predetta dinamica.

6.5 – L'appello deve essere pertanto accolto, conseguendone il rigetto, in riforma dell'appellata sentenza, del ricorso di primo grado.

6.6 – Sussistono infine giustificati motivi, in ragione della complessità e non univocità della fattispecie, per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza del TAR respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellante

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**

**Marco Lipari**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.