

UFFICIO STUDI CODAU

"DOCUMENTO REDATTO CON IL CONTRIBUTO DEI COMPONENTI DELL'UFFICIO STUDI E VALIDATO DAL COMITATO SCIENTIFICO DEL CODAU".

**IL SODALIZIO PROFESSIONALE ED IL RISCHIO DI "INQUINAMENTO DEL GIUDIZIO"
VALUTATIVO TAR LAZIO, 19 MARZO 2021 N. 3379¹**

1. IL FATTO

Il candidato ad una procedura concorsuale indetta ai sensi dell'art. 24, commi 5 e 6 della Legge n.240/2010 dall'Università di Roma "La Sapienza", impugnava dinnanzi al TAR Lazio gli atti della predetta procedura di valutazione che avevano decretato vincitore il concorrente.

Secondo il ricorrente la procedura era ingiusta ed illegittima, tra le altre motivazioni, per il fatto che tutte le pubblicazioni sottoposte dal concorrente al vaglio commissariale relativo alla qualità della produzione scientifica, vedevano la partecipazione alla loro stesura, quale co-autore, di uno dei commissari. Secondo il ricorrente quest'ultimo avrebbe avuto il dovere di astenersi dalla valutazione, in conformità a quanto postulato dai principi evincibili dall'art.97 della Costituzione e dagli artt.51 e 52 c.p.c, nonché nel rispetto della previsione dei regolamenti dell'Ateneo. A detta del ricorrente, il fondato "rischio" della non imparzialità del commissario, coautore delle pubblicazioni insieme al controinteressato (e ad altri), si era nei fatti concretizzato nel giudizio espresso dalla Commissione.

L'Università degli studi di Roma "La Sapienza", costituitasi in giudizio, si opponeva all'accoglimento del gravame deducendone, in primo luogo, l'inammissibilità per carenza di interesse attuale e concreto a ricorrere attesa la soltanto parziale congruenza del profilo curriculare del ricorrente rispetto al posto messo a concorso. Inoltre non sarebbe stata da questi fornita la c.d. prova di resistenza.

¹ Ha collaborato alla stesura del presente documento la dott.ssa Alessandra Ciccarelli Università di Camerino

Si costituiva altresì il controinteressato eccependo la tardività del primo motivo di ricorso (afferente alla omessa astensione di uno dei commissari), atteso che, ai sensi dell'art. 4 del Decreto Rettorale, i candidati avrebbero potuto e dovuto presentare al Rettore istanze di ricusazione dei commissari nel termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione del decreto rettorale di nomina della commissione sul sito web dell'università. Cosa che non era accaduto.

Il Tar Lazio nella sentenza in commento, accoglieva il ricorso e, per l'effetto, annullava tutti gli atti della procedura valutativa.

2. L'ISTANZA DI RICUSAZIONE DEL COMMISSARIO IN CONFLITTO

In primo luogo, sembra utile approfondire l'argomento relativo all'eccezione di tardività del ricorso che non è stato preceduto dalla presentazione di una tempestiva istanza di ricusazione del commissario secondo quanto previsto dal bando di concorso.

Ebbene, secondo il Tar *“la decadenza dal diritto di azione, non sembra potersi dedurre, in via interpretativa, da una disposizione della “lex specialis” che si limita a prevedere, con finalità ordinarie, un termine entro il quale i candidati interessati hanno la facoltà di segnalare alla Commissione eventuali cause di incompatibilità e/o conflitto di interessi rispetto a singoli commissari, la cui rilevanza, peraltro, non è automatica ma rimessa alla valutazione dell'Amministrazione”*.

Al di là, pertanto, della specifica disposizione della *lex specialis*, dagli atti di causa viene constatata l'insussistenza, in materia di concorsi pubblici, di una norma specifica sull'astensione e la ricusazione dei componenti delle commissioni giudicatrici tanto che, *“in assenza di una disposizione di legge che lo preveda, una conseguenza così grave come la decadenza dall'azione giurisdizionale”* non può derivare, a detta del Tar, da una semplice clausola del bando.

In realtà è utile individuare, all'interno dell'ordinamento, la disposizione contenuta nell'art. 9 del d.l. 21 aprile 1995 n. 120 convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 1995 n. 236 in tema di *“Disposizioni urgenti per il funzionamento delle università”* secondo cui *“L'eventuale istanza di ricusazione di uno o più componenti della commissione esaminatrice da parte dei candidati a concorsi universitari deve essere*

proposta nel termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione della composizione della commissione. Se la causa di ricusazione è sopravvenuta, purché anteriore alla data di insediamento della commissione, il termine decorre dalla sua insorgenza”.

Secondo l’art. 3, comma 16 del D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117, inoltre, “Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto rettorale di nomina della commissione giudicatrice decorre il termine previsto dall’articolo 9 del decreto-legge 21 aprile 1995, n.120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236, per la presentazione al rettore, da parte dei candidati, di eventuali istanze di ricusazione dei commissari. Decorso tale termine e, comunque, dopo l’insediamento della commissione non sono ammesse istanze di ricusazione dei commissari”.

Appare dunque necessario, laddove si vogliano far valere particolari motivi di parzialità del commissario, proporre la suddetta istanza entro il termine decadenziale di trenta giorni dalla pubblicazione della composizione della commissione.

La giurisprudenza amministrativa, però, non è di tale avviso: equiparando infatti la suddetta disposizione a quella relativa all’astensione del giudice ex art. 51 C.P.C., il Consiglio di Stato ha distinto i casi in cui vige una causa obbligatoria di astensione da quelli connotati da ragioni di opportunità circa la partecipazione di un determinato commissario alla valutazione dei candidati. Ha dunque affermato che *“solo l’esistenza di cause di astensione obbligatoria imponga la previa ricusazione del commissario, ai sensi dell’art. 9 del D.L. 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 1995, n. 236. Il rimedio della ricusazione è infatti ammesso nell’ambito del processo civile solo in relazione alle ipotesi di cui all’art. 51, primo comma, mentre nelle altre, disciplinate dal successivo secondo comma, l’iniziativa è rimessa al giudice, che deve chiedere l’autorizzazione ad astenersi(art. 52 c.p.c.)”*².

Ne deriva, volendo seguire l’interpretazione offerta dal Consiglio di Stato, che la previa istanza di ricusazione, da svolgersi entro il termine previsto dalla surriferita disposizione di legge, non sia pertinente nei casi, seppur non infrequenti, in cui vengano sollevate contestazioni relative all’opportunità del commissario di astenersi.

² Cons. St., 17 marzo 2010 n.1567

Questa interpretazione solleva qualche perplessità soprattutto per il fatto che il combinato disposto dell'art. 9 della Legge 236/1995 e dell'art. 3, comma 16 del D.P.R. 23 marzo 2000, n. 117 è dettato in modo specifico per i commissari di concorso delle Università e non distingue tra particolari istanze di ricusazione. Considera piuttosto necessaria tale impugnazione stabilendo che “decorso tale termine e, comunque, dopo l'insediamento della commissione non sono ammesse istanze di ricusazione dei commissari”.

Il Tar, nella sentenza in commento, giustifica al contrario l'impugnativa formalizzata al termine dei lavori della Commissione giudicatrice citando a sua volta pronunce del Consiglio di Stato secondo cui *“i vizi relativi alla composizione della Commissione giudicatrice di un concorso a posti di pubblico impiego (per l'assegnazione di posti di docente o ricercatore universitario) possono essere utilmente fatti valere solo nel momento in cui i lavori del Consesso si siano completati in senso negativo per il soggetto inciso, in tal modo ingenerando in lui l'interesse all'impugnativa, ovvero nei casi in cui si determinino comunque a carico del singolo candidato eventi idonei a determinare a suo carico definitivi arresti procedurali”*³.

2. IL SODALIZIO PROFESSIONALE ED IL RISCHIO DI “INQUINAMENTO DEL GIUDIZIO” VALUTATIVO

Venendo al merito del ricorso, la pronuncia del Tar è significativa perché afferma che i rapporti personali tra uno o più membri della commissione ed un candidato, rappresentati nello specifico dalla cura di pubblicazioni scientifiche in comune, costituiscono vizi della procedura concorsuale tutte le volte in cui la quantità e la qualità della collaborazione accademica e di ricerca tra commissario e candidato sia talmente forte da ingenerare il sospetto che il candidato venga giudicato *“non in base ad un'oggettiva valutazione, ma attraverso la lente del rapporto personale con il commissario”*.

Secondo la costante giurisprudenza amministrativa, infatti, la circostanza del mero rapporto di comunanza scientifica tra il commissario ed il candidato, non determina per

³ Cons. St., 31 gennaio 2011 n. 725; id., 28 giugno 2010 n. 4139.

il primo alcun obbligo di astensione laddove non venga data prova dell'esistenza di una relazione talmente sistematica ed intensa da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale e personale⁴.

Il Consiglio di Stato ha infatti stabilito che 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 stessa⁵ poiché il concreto sospetto di non imparziale selezione dei concorrenti è ragionevolmente ravvisabile solo se accompagnato da ulteriori e più specifici elementi tali da evidenziare il rischio di 'inquinamento' del giudizio valutativo⁶.

Anche in relazione ai c.d. coautoraggi, è stato affermato che in materia di concorsi universitari non comporta l'obbligo di astensione di un componente la commissione giudicatrice di concorso a posti di professore universitario la circostanza che il commissario ed uno dei candidati abbiano pubblicato insieme una o più opere; tenuto conto che si tratta di ipotesi ricorrente nella comunità scientifica che risponde alle esigenze dell'approfondimento dei temi di ricerca⁷.

Prosegue il Consiglio di Stato affermando che *"i rapporti personali di colleganza o di collaborazione tra alcuni componenti della commissione e determinati candidati ammessi alla prova orale 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"*⁸. Pertanto, la conoscenza che alcuno dei membri di una commissione di concorso abbia di un candidato, ove non ricada nelle suddette fattispecie tipiche, non implica di per sé la violazione delle regole dell'imparzialità e nemmeno il sospetto della violazione di tali regole⁹.

⁴ Cons. St., 19 marzo 2013 n. 1606; id. Sez. VI 31 maggio 2012 n. 3276.

⁵ Cons. St., 23 settembre 2014, n. 4789; id, 19 marzo 2013, n. 1606; id., 18 luglio 2014, n. 3850; id., 30 luglio 2013, n. 4015; id., 27 novembre 2012, n. 4858.

⁶ Cons. St. 29.10.2014, n. 5341.

⁷ Cons. St., 18 agosto 2010, n. 5885.

⁸ Cons. St., n. 796/2020. Nello stesso senso, in precedenza, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4789 del 23 settembre 2014.

⁹ Cons. St., n. 5618 del 17 novembre 2014, cit.; Cons. Stato, Sez. III, 20 gennaio 2016 n. 192.

È ovvio, pertanto, che nessuna violazione al principio di imparzialità possa essere rintracciata nella nomina della Commissione di concorso né, tantomeno, nella sua attività tutte le volte in cui i rapporti tra il commissario ed il candidato non vadano oltre semplici collaborazioni in progetti di ricerca accademica, pubblicazioni scientifiche nonché iniziative culturali e seminari che rappresentano, in linea generale, ordinarie attività proprie dell'ufficio dagli stessi ricoperto.

La situazione è invece differente laddove il rapporto tra commissario e candidato, trascendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente/allievo, si concreti in un autentico sodalizio professionale, in quanto tale "*connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità d'interessi di carattere economico*"¹⁰, 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*"¹¹. Si è in proposito rilevato che in un concorso pubblico universitario basato sulla valutazione comparativa dei titoli scientifici non può essere priva di rilievo "*la circostanza che uno dei commissari sia coautore, insieme ad uno dei candidati, di numerosissimi lavori scientifici proposti per la valutazione e sia la stessa persona a dare una valutazione — sia pure in un giudizio condiviso dall'intera Commissione — sui lavori scientifici di cui essa è coautrice*"¹². Aggiunge il Tar Lazio nell'odierna pronuncia che la circostanza per cui "*uno dei commissari sia coautore della quasi totalità delle pubblicazioni di uno dei candidati rappresenta ex se un indice difficilmente superabile della concreta compromissione dell'imparzialità della procedura, con conseguente efficacia viziante sull'intera sequenza degli atti posti in essere dalla Commissione, sino alla finale individuazione del candidato vincitore, venendo in rilievo un collegio perfetto per il quale non può farsi ricorso al principio della c.d. prova di resistenza*"¹³.

In conclusione, secondo cospicua giurisprudenza, l'insieme di tutte le circostanze poc'anzi rappresentate ingenerano il sospetto che le valutazioni della commissione

¹⁰ Cons. St., 31/01/2020 n. 796; conforme Cons. Stato, Sez. VI, n. 4015 del 2013.

¹¹ Cons. St., sez. VI, 3 luglio 2014, n. 3366; id., 20 settembre 2012, n. 5023; id., 31 maggio 2012, n. 3276; id., 27 aprile 2015, n. 2119.

¹² In tal senso T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 7 luglio 2015 n. 323; dello stesso avviso TAR Toscana 11 febbraio 2016, n. 236.

¹³ TAR Lazio, 5 marzo 2019, n. 2883 il quale, a sua volta cita TAR Campania, Napoli, 7 marzo 2018, n.1442; id., sez. II, 25/01/2017, n.503.

vengano espresse in assenza dei necessari requisiti di serenità, imparzialità e terzietà, e dunque risultino influenzate dalla conoscenza personale dei candidati¹⁴.

¹⁴ In tal senso Cons. St., 13 settembre 2012 n. 4858; id., 18 luglio 2014, n. 3850; id., 17 febbraio 2010, n. 972; T.A.R. Liguria, 5 novembre 2012 n. 1371.