

Linee Guida generali per i membri delle Commissioni di concorso e delle procedure selettive

L'Area Persone e Organizzazione dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, nell'ambito delle attività previste dal Piano di Prevenzione della Corruzione 2013-2016, ha redatto linee guida ad uso dei membri delle Commissioni nominate nell'espletamento di procedure concorsuali / selettive finalizzate all'assunzione in ruolo di personale e all'attribuzione di incarichi di qualsiasi natura.

Scopo di tale documento è, da un lato, quello di sensibilizzare sul tema della lotta alla corruzione i membri delle commissioni nell'esercizio della loro funzione e, dall'altro, fornire indicazioni utili allo svolgimento di tali procedure.

Si rammenta che la correttezza della procedura concorsuale / selettiva è affidata alla Commissione che, a garanzia di tale ruolo, è formata da esperti delle materie oggetto della selezione e per i quali non sussistono cause di inconfiribilità dell'incarico, ai sensi dell'art. 35bis del D.Lgs 165/2001 o di incompatibilità tra essi ed i candidati, così come previsto dagli articoli 51 e 52 del Codice di Procedura Civile e dall'art. 18 c. 2 della L. 240/2010.

Al fine di consentire ai Commissari di valutare compiutamente tutti gli elementi utili in sede di dichiarazione circa la sussistenza di eventuali cause che determinino l'obbligo di astensione, sono riportate nell'allegato, di seguito ai riferimenti normativi in materia, alcune recenti sentenze (si segnala in particolare la sentenza 1962/2015 del Consiglio di Stato).

Tali condizioni sono accertate e dichiarate dai membri della Commissione nei verbali di valutazione.

Nello svolgimento delle proprie funzioni e in ogni fase della selezione i commissari operano nel rispetto del Codice Etico e di Comportamento di Ateneo, contrastando ogni forma di discriminazione e di abuso, con imparzialità, nel riconoscimento del merito individuale e nel rispetto del principio generale di trasparenza, quale strumento che favorisce la prevenzione di fenomeni corruttivi.

In particolare si richiamano le disposizioni di cui agli artt. 12 e 31 del Codice stesso.

Normativa richiamata

-art. 35bis del D.Lgs 165/2001

Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi.

- art. 51 Codice di Procedura Civile

Il giudice ha l'obbligo di astenersi:

- 1) se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto;
- 2) se egli stesso o la moglie è parente fino al quarto grado o legato da vincoli di affiliazione, o è convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori;
- 3) se egli stesso o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori;
- 4) se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico;
- 5) se è tutore, curatore, procuratore, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, è amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta, di un comitato, di una società o stabilimento che ha interesse nella causa.

In ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi; quando l'astensione riguarda il capo dell'ufficio, l'autorizzazione è chiesta al capo dell'ufficio superiore.

- art. 52 Codice di Procedura Civile

Nei casi in cui è fatto obbligo al giudice di astenersi, ciascuna delle parti può proporre la ricusazione mediante ricorso contenente i motivi specifici e i mezzi di prova.

Il ricorso, sottoscritto dalla parte o dal difensore, deve essere depositato in cancelleria due giorni prima dell'udienza, se al ricusante è noto il nome dei giudici che sono chiamati a trattare o decidere la causa, e prima dell'inizio della trattazione o discussione di questa nel caso contrario. La ricusazione sospende il processo.

Consiglio di Stato n.1962 del 2015

Appare, anzitutto, condivisibile ritenere che il fatto che uno dei componenti la commissione d'esame sia risultato coautore di un consistente numero di pubblicazioni scientifiche unitamente al candidato xxxxxx, avrebbe dovuto indurre il commissario d'esame ad astenersi ab origine dalle operazioni valutative, una volta conosciuti i nominativi dei candidati (come è prassi usuale nei concorsi pubblici). Non v'è dubbio, infatti, che la non occasionale collaborazione scientifica tra candidato e componente la commissione d'esame integri una fattispecie sintomatica che direttamente incide, vulnerando già in astratto il principio cardine della par condicio competitorum, sulla correttezza e trasparenza delle operazioni valutative: del resto, per comune logica la matrice comune di una pubblicazione pone il componente coinvolto quale coautore del testo ad assumere ex ante un atteggiamento particolarmente favorevole (con l'effetto di un "pregiudizio" nella valutazione dell'opera e di una presunta lesione in sé della par condicio dei candidati).

Di fronte a una tale presunzione, non rileva il ruolo che in concreto abbia poi svolto l'autore-commissario rispetto a quello avuto dall'autore-candidato delle pubblicazioni oggetto di scrutinio da parte dell'organo tecnico, potendo anche il contributo del primo essersi limitato ad un'attività di coordinamento e di regia dell'altrui attività redazionale. Del pari è ininfluenza se il coautore delle pubblicazioni unitamente al candidato abbia rivestito il ruolo di presidente della commissione (come erroneamente affermato dal primo giudice) ovvero di uno dei suoi componenti (come risulta dagli atti), atteso che il presidente è un primus inter pares nell'ambito di un collegio perfetto che decide a maggioranza (ed il cui giudizio ha pertanto lo stesso peso ponderale, ai fini delle determinazioni valutative conclusive, rispetto a quello degli altri componenti).

Vero è che sussiste un orientamento (cfr. per tutte, Cons. Stato, VI, 10 aprile 2014, n. 1724) secondo cui quando la collaborazione scientifica tra candidato e componente la commissione d'esame ha avuto carattere di mera occasionalità non ne deriva in via automatica (in assenza di elementi ulteriori) l'illegittimità degli atti valutativi cui ha partecipato il commissario che abbia omesso di formalizzare la sua astensione, soprattutto nei casi di settori disciplinari specialistici dove non è agevole rinvenire una sufficiente rosa di candidati all'ufficio di componente di una commissione d'esame, in ragione della scarsa presenza di professori incaricati dell'insegnamento della materia.

Tuttavia, nella fattispecie in esame, in cui peraltro sussistono ragioni ulteriori (come si vedrà oltre) per ritenere sussistente la violazione del principio di par condicio e trasparenza nelle operazioni valutative, tale eccezionali condizioni derogatorie non ricorrono, sia in considerazione dello stabile – e non occasionale - collegamento sul piano scientifico tra commissario e candidato (desumibile dal numero delle pubblicazioni collettanee), sia perché per la cattedra in xxxxxx non risulta sussistere una difficoltà oggettiva nell'individuare esperti con adeguati titoli per ricoprire l'ufficio di commissario d'esame in una procedura selettiva per ricercatore universitario.

Tar Lombardia n. 2307 del 2014

"... l'aver intrattenuto (sia pure in passato) una relazione sentimentale con una candidata costituisce un presupposto non irragionevole per disporre la revoca della nomina di un commissario, in quanto circostanza (ben diversa dall'ipotesi della mera collaborazione scientifica) astrattamente idonea ad offuscare l'immagine di indipendenza di giudizio e di terzietà. L'ordinamento amministrativo, infatti, con tale genere di misure mira ad evitare tutte quelle ipotesi in cui, per circostanze oggettive, vi è il concreto pericolo (ma non necessariamente la certezza, attesa la natura formale della tutela) che possa essere compromessa la serenità di giudizio e la natura formale dell'accertamento. La persistente notorietà all'interno dell'Università della suddetta vicenda, poi, accresceva maggiormente l'esigenza di tutela dell'interesse alla trasparenza delle operazioni di valutazione, al fine di precludere ogni indebito sospetto di parzialità da parte della Commissione giudicatrice".

Consiglio di Stato n.3850 del 2014

Con riguardo alla questione centrale di tale controversia, gli appelli si premurano di richiamare la costante giurisprudenza della giustizia amministrativa di appello, secondo cui la semplice sussistenza di rapporti accademici o di ufficio tra commissario e candidato non è idonea di per sé ad integrare gli estremi delle cause di incompatibilità normativamente cristallizzate, salva la spontanea astensione di cui al capoverso dell'art. 51 c.p.c.. le cui fattispecie assumono carattere tassativo.

In effetti, la giurisprudenza consolidata di questo Consesso ha affermato che la conoscenza personale o la instaurazione di rapporti lavorativi od accademici non sono di per sé motivo di astensione, a meno che i rapporti personali o professionali siano di rilievo ed intensità tali da fare sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, ma in virtù delle conoscenze personali (così Cons. Stato, VI, 13 marzo 2013, n.1512).

Gli appelli invocano, quindi, in particolare, l'affermato principio secondo cui sussiste incompatibilità nella sola ipotesi di comunanza di interessi economici di tale intensità da fare ingenerare il ragionevole dubbio che il candidato sia giudicato non in base alle risultanze oggettive della procedura, ma in virtù della conoscenza personale con il commissario e sostengono che, nella specie, il rapporto tra candidato e commissario sia soltanto di natura accademica.

In realtà, osserva il Collegio, la giurisprudenza, pur nel rispetto della tassatività delle cause di incompatibilità e obbligo di astensione (richiamando appunto l'art. 51 c.p.c. applicabile anche all'attività amministrativa, che prevede al n. 1 l'ipotesi, quasi di scuola della regola del *nemo iudex in causa sua*), ha evidenziato anche le ipotesi che, ben oltre la partecipazione ad un convegno o il ruolo di coautori in una singola opera, concretino rapporti personali ben più saldi e di maggiore intensità (così, per esempio, Cons. giust. Amm. Sicilia sez. giurisd., 21 settembre 2010, n.1222).

Questo Consiglio ha avuto modo di affermare che può risultare decisiva e rilevante soltanto la circostanza che tra candidato e commissario si sia concretato un rapporto che, trascendendo la dinamica istituzionale delle relazioni docente-allievo, si sia invece concretato in un autentico sodalizio professionale connotato dai caratteri della stabilità e della reciprocità di interessi di carattere economico, come in caso di associazione professionale (così, Cons. Stato, VI, 1512 del 13 marzo 2013).

Si è altresì osservato che la pubblicazione insieme di una o più opere, essendo ipotesi ricorrente nella comunità scientifica caratterizzata talvolta da un numero limitato di componenti, al fine di rendere possibile la formazione di commissioni esaminatrici, non rende di per sé viziato il procedimento, non essendo a rigore causa di astensione.

Nella fattispecie in quel caso esaminata (nella sentenza n.1512 del 2013), della Commissione faceva parte un professore con cui il vincitore aveva discusso la tesi di laurea, svolto il dottorato di ricerca e collaborato ai progetti di ricerca, ma si trattava, secondo la sentenza su richiamata, di rapporti ordinari, tra allievo e docente, e di normali collaborazioni nell'ambito della comunità scientifica.

Risultava, in quella occasione, e ciò evidenziava la sentenza della Sezione, una sola pubblicazione comune, tra l'altro con contributi scindibili di allievo e docente.

Nella fattispecie oggetto della controversia, al contrario, pur tenendo fermi i principi generali su richiamati, non può non destare impressione la circostanza che la candidata xxxx, poi risultata idonea, per ben ventitré lavori sui ventiquattro pubblicati in riviste internazionali e inseriti nel suo curriculum vitae – e tali circostanze di fatto, richiamate a base della motivazione della sentenza di primo grado, anche nelle loro dimensioni numeriche, non risultano in alcun modo smentite ma in vero neanche contestate dagli appelli - abbia firmato tali lavori unitamente alla prof. xxxxx, componente della commissione, che ha provveduto poi alla positiva valutazione di tali opere, senza alcuna distinzione o scissione del relativo giudizio.

Inoltre, la commissaria prof.ssa xxxx risulta avere collaborato con la concorrente xxxx nella scrittura di diciotto capitoli di libri internazionali (dei ventuno realizzati) e di sessantotto atti di conferenze internazionali, degli ottantaquattro pubblicati dalla candidata stessa (quindi, ventitre su ventiquattro lavori, diciotto capitoli di libri internazionali su ventuno, sessantotto atti di conferenze su ottantaquattro).

La circostanza che il componente della Commissione sia coautore della quasi totalità dei lavori scientifici (oltre che di libri internazionali e conferenze) – o comunque di un numero elevatissimo e rilevantissimo per quantità e qualità - del candidato, poi valutati positivamente dalla Commissione, non può non far ritenere, per ragione di elementari regole di imparzialità (art. 1 della legge n.241 del 1990), obiettività, trasparenza, come eccezione che conferma la regola, che l'attività di valutazione della Commissione, per quanto nella dinamica del normale funzionamento dell'organo collegiale di valutazione, sia – e appaia - quantomeno viziata.

- Art. 18 co. 2 L. 240/2010

b) [...]. In ogni caso, ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, non possono partecipare coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il Rettore, il Direttore Generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo;

c) applicazione dei criteri di cui alla lettera b), ultimo periodo, in relazione al conferimento degli assegni di ricerca di cui all'articolo 22 e alla stipulazione dei contratti di cui all'articolo 24 e di contratti a qualsiasi titolo erogati dall'ateneo;

- Art. 12 Codice Etico e di Comportamento di Ateneo - Nepotismo e favoritismo

1. L'Università disapprova e contrasta i fenomeni di nepotismo e di favoritismo, in quanto lesivi della dignità della persona, dell'integrità professionale, dell'imparzialità, del riconoscimento del merito individuale e delle libertà accademiche.

2. Il nepotismo si configura quando un componente della comunità universitaria si avvalga, in modo diretto o indiretto, del proprio ruolo o della propria autorevolezza per concedere benefici o agevolare l'attribuzione indebita di incarichi a vantaggio del coniuge, convivente, parenti¹ o affini sino al quarto grado² e altre persone a cui sia legato da rapporti di natura personale. Il nepotismo include l'influenza indebita sulle procedure concorsuali e di selezione o comunque dirette al conseguimento di altra utilità, anche con ricorso a finanziamenti esterni e riguardanti, in particolare, la fase iniziale della carriera universitaria e l'accesso all'impiego.

3. Nel passaggio tra le diverse fasi della carriera universitaria può costituire nepotismo la coincidenza fra il settore concorsuale d'inquadramento del docente e quello dei soggetti indicati al precedente comma 2 e il contestuale svolgimento delle attività istituzionali da parte dei predetti soggetti nello stesso Dipartimento o struttura universitaria. L'Università richiede ai propri componenti di evitare le situazioni di nepotismo e di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni od attività che possano coinvolgere interessi dei soggetti richiamati nel comma 2.

4. Alle procedure pubbliche di selezione dei ricercatori e alle procedure di chiamata dei professori ai sensi dell'articolo 18, Legge 30 dicembre 2010, n. 240 non possono partecipare il coniuge, il convivente o colui che abbia un grado di parentela o di affinità sino al quarto grado nei confronti di un professore o ricercatore appartenente al Dipartimento o alla Struttura che bandisce la procedura.

5. Al nepotismo sono assimilate le pratiche di favoritismo nei confronti di allievi e collaboratori, anche inquadrati in posizioni subalterne, intese come condotte ingiustificate e arbitrarie in contrasto con il divieto di discriminazione, il riconoscimento del merito e lesive del prestigio dell'Università.

- Art.31 Codice Etico e di Comportamento di Ateneo - Conflitto di interessi e obbligo di astensione

1. Il dipendente si astiene dal prendere decisioni e dallo svolgimento di attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto con interessi personali, del coniuge, del convivente, di parenti e affini entro il secondo grado o che possano coinvolgere interessi di persone con le quali abbia frequentazione abituale, causa pendente, grave inimicizia, rapporti finanziari o societari significativi.

Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

2. Il dipendente comunica al Responsabile della Struttura di appartenenza l'esistenza di una situazione di conflitto d'interessi. Tale conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali.

4. Le comunicazioni di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo sono rese in forma scritta e, ove possibile, in via preventiva rispetto al compimento delle attività. L'ufficio o l'organo competente, assunte le informazioni necessarie, decide sull'astensione e adotta gli atti conseguenti, dandone comunicazione scritta al dipendente. Qualora il conflitto di interessi riguardi un dirigente, la decisione è assunta dal Direttore Generale; nel caso in cui riguardi il Direttore Generale, un Direttore di Dipartimento, un Presidente o Vicepresidente di Scuola la decisione è assunta dal Rettore.

¹ Parenti: tutti, in linea retta e collaterale, ossia di I grado (figli e genitori), di II grado (fratelli e sorelle nipoti e nonni), di III grado (nipote e zio, bisnipote e bisnonno), di IV grado (cugini). Ex artt. 74, 75 e seguenti del codice civile la parentela è il rapporto giuridico che intercorre tra persone che discendono da uno stesso stipite e sono quindi legate tra loro da un vincolo di consanguineità.

² Affini: L'affinità è il vincolo tra il coniuge e i parenti dell'altro coniuge. Sono affini di I grado: suoceri, generi e nuore. Sono affini di II grado: i cognati. Sono affini di III grado: zio del marito rispetto alla moglie, zio della moglie rispetto al marito ecc... Sono affini di IV grado: il cugino del marito rispetto alla moglie. Si ricorda che il coniuge non è né parente né affine.