

UFFICIO STUDI CODAU

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

LA PROCEDURA DI RECLUTAMENTO EX ART. 24, COMMA 6 LEGGE 30 DICEMBRE 2010 N. 240: LA NECESSITÀ DI EVITARE LA COSIDDETTA "COMPARAZIONE APPARENTE".

Il fatto

A seguito del ricorso di una candidata, la procedura valutativa per la chiamata di due posti di professore di seconda fascia al Dipartimento di Fisica e Astronomia dell'Università degli Studi di Padova veniva annullata dal Tar del Veneto che disponeva, altresì, il riesame della posizione di candidati da parte di una commissione in diversa composizione al fine di assicurare la massima imparzialità nella fase valutativa delle candidature.¹

Secondo il Tribunale Amministrativo Regionale, infatti, la comparazione svolta dalla commissione era solo apparente poiché dal verbale emergevano solamente giudizi sintetici riportati da ciascun candidato, formulati sulla base di valutazioni individuali indeterminate e generiche.

La sentenza del TAR Veneto, 22 giugno 2018, n. 674 offre l'occasione per ripercorrere, seppure in relazione ad alcuni aspetti, la disciplina dei processi di reclutamento tenendo anche conto dell'Atto di indirizzo MIUR n. 39 del 14 maggio 2018.

La procedura valutativa di cui all'art. 24, comma 6 della legge 240 del 2010

La procedura valutativa annullata dalla sentenza del TAR è quella disciplinata dall'art. 24, comma 6 della legge 240/2010² che consente alle Università di valutare i ricercatori titolari di contratto in servizio presso l'Ateneo medesimo ed in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale ai fini della loro chiamata nel ruolo dei professori associati. Tale procedura ha la finalità di valorizzare la componente del personale interno e, per tale ragione, è differente da quella di cui all'art. 18 che, al

¹ Si ringrazia per la collaborazione alla stesura del commento la dott.ssa Ciccarelli Alessandra Avvocatura di Ateneo, Università di Camerino

² Nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 18, comma 2, dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre del sesto anno successivo, la procedura di cui al comma 5 può essere utilizzata per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università medesima, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica di cui all'articolo 16. A tal fine le università possono utilizzare fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo. A decorrere dal settimo anno l'università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate di cui al comma 5.

contrario, integra una procedura selettiva aperta a tutti i candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale.

Stante la "riservatezza" della selezione ex art. 24, comma 6, e la necessità di ridurre al minimo indebite pressioni sulle assunzioni, l'ANAC, nel suo Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, ne ha raccomandato un utilizzo contenuto³ ed il MIUR, nell'atto di indirizzo n. 39 del 14 maggio 2018, ha invitato gli Atenei, attraverso specifiche previsioni regolamentari, non solo a stabilire il carattere di eccezionalità della procedura, ma a prevedere altresì, là dove il singolo Ateneo ne faccia ricorso, adeguate procedure valutative di tipo comparativo in presenza di una pluralità di candidati nonché una motivazione rafforzata in merito alle singole valutazioni.

Ne deriva che la procedura in esame è soggetta – al pari di qualunque altra procedura concorsuale – al rispetto dei principi generali della trasparenza, dell'adeguata pubblicità, della non discriminazione e parità di trattamento poiché, come evidenziato in più occasioni, le cautele utilizzate per le procedure concorsuali devono valere, a maggior ragione, per le chiamate dirette che offrono maggiori occasioni di corruzione⁴.

Il principio della trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento: il rischio della "comparazione apparente"

In applicazione di tali principi⁵, il Consiglio di Stato⁶ ha recentemente confermato la decisione del Tar Lazio 20 marzo 2017 n. 3720 che annullava una procedura valutativa per chiamata diretta ex art. 24, comma 6, l. 240/2010 posta in essere dall'Università di Tor Vergata che aveva

³ Cfr. Anac, Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, in cui, al capitolo 5.2.1. si fa riferimento al "Reclutamento dei professori ai sensi dell'art. 24, co. 6, l. 240/2010"

Al fine di ridurre al minimo pressioni indebite e contenere il ricorso dell'istituto della chiamata diretta previsto all'art. 24, co. 6, della l. 240/2010 gli atenei, anche attraverso specifiche previsioni regolamentari, possono:

- autonomamente stabilire il carattere di eccezionalità della chiamata diretta;
- prevedere che, ogni qualvolta l'ateneo vi faccia ricorso, debba essere prevista una motivazione rafforzata;
- assicurare, qualora vi siano una pluralità di candidati in possesso dei requisiti richiesti dalla legge per accedere alla procedura di chiamata, adeguate procedure valutative di tipo comparativo degli studiosi (12);
- definire modalità di presentazione delle candidature;
- prevedere l'istituzione di apposite commissioni giudicatrici.

Infine, allo scopo di bilanciare il ricorso alle chiamate dirette di cui all'art. 24, co. 6 da parte degli atenei e l'utilizzo di procedure concorsuali aperte agli esterni, si auspica, da un lato che gli stessi atenei aumentino, per quanto possibile, oltre la quota disposta per legge, le risorse finanziarie per l'assunzione di professori esterni, e dall'altro che venga potenziato, con adeguato intervento nazionale, il sistema di incentivi finanziari già esistente.

⁴ Per tale ragione, ad esempio, la giurisprudenza è concorde nell'estendere l'ipotesi di incandidabilità anche al procedimento di reclutamento ex art. 24, comma 6, l. 240/2010

⁵ In diverse occasioni la stessa Corte Costituzionale ha avuto modo di statuire che il concorso pubblico è un meccanismo imparziale che, offrendo le migliori garanzie di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del merito, garantisce l'efficienza dell'azione amministrativa (cfr., *ex multis*, Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 34 secondo cui "Il concorso pubblico, previsto dall'articolo 97 della Costituzione, costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione, e ad esso può derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della Pa, e sempre che le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie e irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi").

⁶ Si tratta della sentenza del Consiglio di Stato, 24 aprile 2018 n. 2500.

illegittimamente proceduto alla chiamata diretta di un professore associato senza espletare, come avrebbe dovuto, una procedura di tipo comparativo. Secondo i giudici di Palazzo Spada, infatti, non può essere considerata legittima una procedura che violi apertamente il principio di adeguata pubblicità e che eviti di ricorrere all'espletamento di una procedura di tipo comparativo in presenza di una pluralità di soggetti astrattamente in possesso dei requisiti richiesti dalla relativa normativa di settore.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare che la procedura ex art. 24, comma 6, non può essere rimessa *“a valutazioni libere” (secondo il criterio dell'intuitus personae) né tantomeno può avvenire a mezzo di procedure opache”*.

Se dunque il Tar Lazio prima ed il Consiglio di Stato poi, nelle sentenze sopra citate, hanno espresso la necessità del rispetto dei principi di trasparenza e adeguata pubblicità nella fase prodromica della procedura che deve assicurare, altresì, la parità di trattamento di tutti i candidati, il Tar Veneto, nella odierna pronuncia, si sofferma sulla fase valutativa delle candidature disponendo che la mancanza di effettiva comparazione delle posizioni dei singoli candidati rende irragionevole il giudizio finale complessivo espresso dalla commissione con inevitabile illegittimità della procedura.

Secondo l'ANAC anche la fase valutativa delle procedure selettive non è esente da specifiche criticità riferite, in particolar modo, alla scarsa trasparenza: l'assenza di conoscenza di criteri predefiniti e delle procedure di valutazione seguite concorre alla possibilità di assumere scelte orientate a favorire taluni candidati.

A tal proposito, nell'atto di indirizzo sopra citato il MIUR auspica che nei regolamenti di ateneo venga prevista la possibilità per i candidati di accedere ai criteri di valutazione stabiliti dalla commissione e che la verbalizzazione delle attività di valutazione, nonché i giudizi espressi sui candidati, *“diano conto dell'iter logico che ha condotto alla valutazione conclusiva delle candidature”*. Nel caso in esame, al contrario, le valutazioni individuali e le valutazioni comparative non consentono, secondo il TAR Veneto, di ricostruire in modo chiaro e lineare le ragioni che hanno condotto la commissione ad esprimere giudizi finali nei confronti dei singoli candidati.

In linea generale, infatti, la singola commissione chiamata ad esprimere un giudizio finale non può assolutamente esimersi dal valorizzare ogni elemento specifico ricavabile dal curriculum che differenzi, in modo oggettivo, la posizione di ogni candidato. Dalla motivazione devono infatti emergere valutazioni specifiche e circostanziate e devono essere chiaramente indicati gli elementi principali ritenuti rilevanti dalla commissione. A tal proposito, il Consiglio di Stato osserva che *“la valutazione va fatta sui singoli candidati, individualmente esaminati, e dal successivo raffronto dei giudizi (individuali e collegiali) sono individuati i candidati idonei. In tal modo, sulla base dei*

*giudizi assoluti espressi singolarmente per ciascun candidato, la Commissione può comparare le valutazioni complessive e formulare il giudizio di idoneità*⁷. Indispensabile è dunque il raffronto delle personalità scientifiche dei singoli candidati fondato sulla puntuale valutazione dei titoli e delle pubblicazioni.

Va pertanto evitata in maniera assoluta la “*comparazione apparente*” basata su un confronto di giudizi sintetici formulati sulla base di giudizi individuali, indeterminati e generici. Se infatti è vero che in circostanze come quella oggetto della odierna sentenza la commissione gode di un’ampia discrezionalità, è altrettanto essenziale che tale discrezionalità sia accompagnata da una motivazione ancor più rigorosa che dia conto in concreto degli elementi sui quali la stessa ha fondato il proprio giudizio⁸. Se ciò non avvenisse ci sarebbe il rischio di ricadere nella figura dell’eccesso di potere che ricorre proprio quando la pubblica amministrazione abusa del suo potere discrezionale ed agisce in contrasto con i principi generali della correttezza e della diligenza⁹.

⁷ Cons. Stato, sez VI, 22 aprile 2004, n. 2363.

⁸ Tar Lazio, 8 giugno 2016, n. 6625.

⁹ Per individuare il vizio dell’eccesso di potere la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato una serie di “figure sintomatiche” rappresentate da indizi o sintomi che rivelano un cattivo uso del potere da parte dell’amministrazione. Lo si può capire, non tanto analizzando l’atto in sé, quanto dimostrando che il ragionamento dell’amministrazione che ha condotto ad adottare quell’atto sia illogico, irragionevole o incoerente.