

# **Le prospettive di riforma del reclutamento dei docenti universitari e la tutela della trasparenza nei futuri concorsi per l'accesso alla carriera accademica**

di Francesco Giulio Cuttaia<sup>1</sup>

## **ABSTRACT**

Nel disegno di legge governativo, attualmente all'esame del Senato, di riforma del sistema di reclutamento dei docenti universitari, sono contenute disposizioni che fissano in norme legislative modalità finalizzate a garantire la trasparenza e l'imparzialità delle procedure concorsuali.

Nel tempo, le linee guida formulate dall'ANAC, recepite dalle indicazioni ministeriali e, in buona parte, fatte proprie dai regolamenti degli atenei, nonché le pronunce della giurisprudenza, soprattutto amministrativa, hanno costituito una base comune su cui si sono innestate regole di comportamento ispirate all'esigenza di scongiurare il rischio della corruzione e nel contempo di garantire la trasparenza dell'operato delle commissioni di concorso.

Il completamento legislativo di tale percorso, oltre a favorire una maggiore chiarezza normativa, potrebbe ridurre sensibilmente un contenzioso tuttora piuttosto elevato.

The government bill, currently being examined by the Senate, to reform the system of recruitment of university professors, contains provisions that establish in legislative regulations procedures aimed at ensuring the transparency and impartiality of competition procedures.

Over time, the guidelines formulated by the Italian Anticorruption Authority (ANAC), implemented by ministerial indications and, to a large extent, adopted by university regulations, as well as the rulings of jurisprudence, especially administrative, have constituted a common basis on which rules of conduct have been grafted inspired by the need to avert the risk of corruption and at the same time to ensure the transparency of the work of the competition commissions.

The legislative completion of this path, in addition to promoting greater regulatory clarity, could significantly reduce litigation that is still quite high.

---

<sup>1</sup> Dottore di ricerca in Diritto Pubblico e Docente a contratto presso l'Università degli Studi Roma Tre, Funzionario dello Stato

SOMMARIO: Introduzione. 1. Il sistema delle fonti relative alla tutela della trasparenza e alla garanzia della prevenzione della corruzione in ambito universitario. 2. La natura giuridica delle delibere ANAC, il loro inquadramento nel sistema delle fonti e i principi regolatori delle procedure concorsuali. Le oscillazioni giurisprudenziali in tema di applicabilità delle delibere ANAC attinenti al reclutamento dei docenti universitari. 3. Le peculiarità del Piano Nazionale Anticorruzione. 4. I profili relativi all'obbligo di astensione dei membri delle commissioni di concorso. Conclusioni.

## **Introduzione**

È tuttora in discussione in Senato, presso la VII Commissione permanente (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport) il disegno di legge di iniziativa governativa recante “Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario” (Atto Senato 1518).

Il ddl interviene sul vigente sistema di Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) di cui all'art. 16, l. 30 dicembre 2010, n. 240 e sulle procedure per la chiamata dei professori e dei ricercatori a tempo determinato di cui agli articoli 18 e 24 della medesima legge. Per quanto riguarda i profili che qui interessano, cioè quelli attinenti alla trasparenza delle procedure di valutazione da parte delle Commissioni giudicatrici, pur nella salvaguardia dell'autonomia universitaria, giova rilevare che il ddl fissa in capo alle predette Commissioni una serie di vincoli di composizione (oltre che di funzionamento). In particolare, sono inseriti alcuni requisiti finalizzati alla rotazione tra i Professori chiamati a far parte delle Commissioni, cui si aggiunge l'indicazione di categorie escluse al fine di elevare la funzionalità dei procedimenti di selezione.

Allo scopo proprio di rafforzare il rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità è previsto che la Commissione giudicatrice sia formata da cinque componenti, di cui almeno quattro esterni all'Università che ha indetto la procedura di selezione, individuati dalla stessa previo sorteggio tra i docenti disponibili a livello nazionale (afferenti al settore scientifico – disciplinare di cui al bando di concorso) e almeno un componente interno.

Significativa appare la disposizione finalizzata a disincentivare potenziali conflitti di interesse, intesa a limitare la partecipazione a commissioni giudicatrici in uno stesso periodo di tempo.

Poste tali premesse si può dire che il ddl si colloca su un piano non dissimile da quello caratterizzato da una serie precedente di interventi, normativi e non, i quali hanno posto

sempre in rilievo l'esigenza di garantire la trasparenza delle procedure selettive e di prevenire il rischio della corruzione.

### **1. Il sistema delle fonti relative alla tutela della trasparenza e alla garanzia della prevenzione della corruzione in ambito universitario**

Anche l'esercizio dell'attività di insegnamento universitario, tutelato dall'art. 33, co. 1 Cost. (il quale afferma che "l'arte e la scienza sono liberi e libero ne è l'insegnamento") deve svolgersi, soprattutto sul piano organizzativo, nel rispetto delle norme poste a tutela della trasparenza e a garanzia dell'efficace prevenzione della corruzione, norme le quali hanno una incidenza specifica nella selezione del personale docente e, quindi, nel funzionamento (segnatamente, nella composizione) delle commissioni di concorso per l'accesso all'insegnamento universitario.

Il relativo sistema delle fonti, al di là dei precetti costituzionali vigenti nella materia in argomento (quali, l'art. 3, che afferma il principio di uguaglianza; l'art. 54, in base al quale coloro ai quali sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore; l'art. 97, che pone i principi dell'imparzialità e del buon andamento; l'art. 98, in base al quale i pubblici dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione nell'esercizio delle loro funzioni) e della normativa sulla trasparenza amministrativa sviluppatasi a partire dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, è stato definito in tempi relativamente recenti con l'emanazione della l. 6 novembre 2012, n. 190 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"), cui ha fatto seguito, in attuazione della stessa, il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 ("Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Tuttavia, con particolare riferimento al settore universitario, la l. 30 dicembre 2010, n. 240 ("Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario") ha definito il sistema di reclutamento dei docenti<sup>2</sup>, su cui si sono

---

<sup>2</sup> In particolare, per quanto riguarda i concorsi per Professore di prima e seconda fascia, essi hanno luogo attraverso due dispositivi di accesso: le procedure selettive alle quali possono partecipare i candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, esterni all'Università che ha bandito il concorso, la procedura riservata ai docenti già in servizio presso la singola Università, ai sensi dell'art. 24, co. 6, l. 240/2010 (fino al 31 dicembre 2025).

innestati l'Atto di indirizzo del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, 14 maggio 2018, n. 39, avente ad oggetto l'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione – sezione Università, approvato con delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), n. 1208 del 22 novembre 2017, e gli atti pianificatori di prevenzione della corruzione adottati dai singoli Atenei, nonché i correlati regolamenti interni.

In particolare, l'ANAC ha diretto la propria attenzione sulle situazioni suscettibili di evidenziare possibili conflitti di interesse, atteso che la violazione del principio di imparzialità, espresso dall'art. 97 Cost., derivante dal mancato rispetto della regola dell'equidistanza da parte dell'organo pubblico rispetto a coloro che vengono a contatto con esso<sup>3</sup>, è di per sé suscettibile di essere valutata come sintomo inequivocabile della potenziale sussistenza di intenti corruttivi.

Al riguardo, appare emblematico quanto riportato nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022 – 2024, delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, laddove è affermato che “la prevenzione di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi”<sup>4</sup>. Una situazione di conflitto di interessi è configurabile ogni qualvolta la cura dell'interesse pubblico, cui è preposto il funzionario, possa essere deviata, pregiudicando l'imparzialità amministrativa al fine di favorire il soddisfacimento di interessi personali del medesimo funzionario o di terzi con cui questi sia in relazione<sup>5</sup>.

---

Il criterio discrezionale tra le due procedure è stato individuato dal Consiglio di Stato nel fatto che mentre la prima “ha natura concorsuale (quindi apert[a] a tutti i candidati interessati), la seconda prevede un meccanismo di reclutamento eccezionale e riservato agli *interni*, ovvero al ricercatore o al Professore già incardinato presso l'Università” (Cons. Stato, sez. VII, 21 ottobre 2022, n. 8980). Sulle potenziali anomalie dei concorsi interni rispetto alla selezione pubblica, auspicando un “ritorno al concorso nazionale”, cfr. A. SANDULLI, *L'immoto perpetuo: patologia del reclutamento locale dei docenti universitari*, in *MUNUS*, 3/2016, p. 757.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2021, n. 7628.

<sup>4</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, *Premessa*.

<sup>5</sup> Il conflitto di interessi è stato recentemente definito dall'ANAC “come una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una Pubblica Amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidata ad un dipendente che sia contestualmente titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico funzionalizzato” (ANAC, parere del Presidente, 8 febbraio 2023, p.2. Nello specifico ambito dei concorsi universitari, per un'interpretazione teleologica della normativa vigente, di cui si è fatta portatrice l'ANAC, tale da imporre la necessità di verificare che il rapporto tra componente della Commissione di concorso e candidato garantisca “l'equidistanza della Commissione esaminatrice”, cfr. R. PALLIGGIANO, *Il conflitto di interessi nei concorsi universitari tra “ragione pratica” e principio di trasparenza*, in *Federalismi.it, Osservatorio sulla trasparenza*, n. 27/2022, p. 274).

La rimozione del conflitto di interessi obbedisce ad una logica di prevenzione e cioè indipendentemente che si possa essere concretizzata una condotta impropria.

Come sottolineato nel citato documento, le disposizioni sul conflitto di interessi fanno riferimento ad un'accezione ampia, con particolare riguardo al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto viene attribuito rilievo a posizioni che potenzialmente possono minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, il comportamento imparziale del dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale e in generale della propria attività. Alle situazioni tipizzate di conflitto di interessi individuate dalle norme, possono altresì aggiungersi quelle fattispecie "che, per la loro prossimità alle situazioni tipizzate, sono comunque idonee a determinare il pericolo di inquinare l'imparzialità o l'immagine imparziale dell'amministrazione. La disciplina generale in materia di conflitto di interessi è di particolare rilievo altresì per la prevenzione della corruzione"<sup>6</sup>. Sul piano operativo, l'ANAC è pervenuta alla conclusione che "la prevenzione di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione dei conflitti di interesse", venendosi a delineare la configurazione concreta di un tale conflitto ogniqualvolta la cura dell'interesse pubblico, cui è preposto il funzionario, possa essere deviata, pregiudicando l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale dell'amministrazione al fine di favorire il soddisfacimento di interessi personali o di terzi con cui questi sia in relazione, "secondo quanto precisato dal legislatore"<sup>7</sup>.

Appare precipuo, al riguardo, proprio il riferimento alla sussistenza di una fonte normativa.

## **2. La natura giuridica delle delibere ANAC, il loro inquadramento nel sistema delle fonti e i principi regolatori delle procedure concorsuali. Le oscillazioni giurisprudenziali in tema di applicabilità delle delibere ANAC attinenti al reclutamento dei docenti universitari**

Sul valore giuridico delle determinazioni dell'ANAC, che, in questa materia, hanno una significativa incidenza, non si è formato un univoco orientamento del giudice amministrativo, venendosi a delineare due indirizzi giurisprudenziali, a seconda che a tali determinazioni venga riconosciuta una valenza prescrittiva diretta o, invece, una

---

<sup>6</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, *Premessa*.

<sup>7</sup> ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, delibera 17 gennaio 2023, n. 7, p. 96.

efficacia indiretta suscettibile comunque di condurre all'annullamento dell'atto che contravvenga alla determinazione stessa.

Con riferimento al primo indirizzo, alcune pronunce dei TAR hanno statuito che la composizione della commissione di concorso deve ritenersi illegittima quando, pur formalmente rispettosa del regolamento di Ateneo, risulti in contrasto con le indicazioni del Piano nazionale anticorruzione e dell'Atto di indirizzo ministeriale n. 39/2018<sup>8</sup>. Ciò, in conseguenza del fatto che l'art. 1, comma 3, della legge n. 190/2012, consentirebbe all'ANAC l'annullamento d'ufficio di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza e, come tale, funge in sostanza da norma interposta.

Di conseguenza, dovrebbe ritenersi, ad esempio, sempre illegittima la composizione della commissione giudicatrice definita in via diretta e non per sorteggio, anche in forza del consolidato principio generale secondo cui gli atti amministrativi possono discostarsi da circolari, istruzioni, atti di indirizzo e linee guida purché contengano una adeguata e puntuale motivazione, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa, venendosi a concretizzare, altrimenti, il vizio di eccesso di potere<sup>9</sup>. Né si porrebbe una questione di tutela dell'autonomia delle Università, in quanto il principio di autonomia di cui all'art. 33 Cost. è posto a presidio della libertà scientifica delle Istituzioni universitarie, mentre le misure di prevenzione della corruzione, essendo volte ad implementare la diffusione della legalità nel contesto accademico, non solo non costituiscono un rischio per l'autonomia degli Atenei, ma anzi rappresentano "un efficace strumento di garanzia per la realizzazione di una piena libertà di ricerca e di insegnamento"<sup>10</sup>.

Da quanto sopra si può, pertanto, dedurre che in materia di concorsi universitari la normativa anticorruzione ha la precipua funzione di prevenire situazioni, anche solo

---

<sup>8</sup> Cfr., in particolare, TAR Abruzzo, sez. I, 7 gennaio 2020, n. 4 (non appellata); TAR Liguria, sez. I, 11 maggio 2020, n. 285 (confermata in appello con parziale modifica delle motivazioni, su cui v. *infra*, nota n. 7) e 12 marzo 2021, n. 202 (non appellata).

<sup>9</sup> Cfr., in generale, Cons. Stato, Commissione Speciale del 20 aprile 2017, parere n. 1257/2017 sullo schema di aggiornamento delle Linee guida Anac per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 23 marzo 2020, n. 1230.

<sup>10</sup> TAR della Liguria, Sez., I, n. 285/2020, cons. in dir. §2. Pur essendo stata tale sentenza confermata in appello, tuttavia il Consiglio di Stato ne ha parzialmente sostituito la motivazione, rilevando che sebbene il PNA e l'Atto di indirizzo ministeriale non esplichino efficacia immediatamente vincolante (come invece aveva ritenuto il TAR, in primo grado), tuttavia l'Università convenuta in giudizio si era dimostrata "riottosa a prendere atto dell'esito della ricerca effettuata dall'ANAC sui rischi di corruzione all'interno delle università, e dipoi ad adottare delle misure di prevenzione concrete" (Cons. Stato 14 dicembre 2021, n. 8336, cons. in dir. §15.5.1).

potenziali, di conflitto di interesse ed assicurare la trasparenza della procedura e la *par condicio* dei concorrenti.

Come evidenziato nei succitati precedenti giurisprudenziali, le disposizioni regolamentari dei singoli Atenei in materia di reclutamento del personale docente e di ricerca, laddove denotino carenze di questo genere, sarebbero illegittime per contrasto con la normativa anticorruzione e con quella universitaria che la recepisce; qualora, poi, non siano espressamente confliggenti con queste ultime, quelle stesse disposizioni vanno comunque interpretate in senso conforme ai principi di imparzialità e trasparenza cui la scelta dei commissari di concorso deve essere inderogabilmente informata.

Impostato il tema alla stregua del binomio “autonomia/legalità”, la questione della rilevanza e vincolatività per gli Atenei delle prescrizioni ANAC va calibrata sulla *ratio* delle stesse: prevenire e contrastare conflitti di interesse e fenomeni corruttivi.

Specularmente, l’effetto della pretermissione di tali regole è il venir meno di qualsiasi argine al possibile proliferare di meccanismi e cointeressenze capaci di imprimere esiti predeterminati a procedure concorsuali che dovrebbero essere ispirate a valutazioni imparziali, disinteressate e trasparenti dei candidati. In altre parole, ignorare le prescrizioni dettate dall’ANAC equivarrebbe a vanificare l’opera moralizzatrice del sistema di cui la stessa ANAC – cioè, l’Autorità deputata al contrasto della corruzione e l’Istituzione che regola il settore universitario – ha inteso farsi carico.

Nelle succitate pronunce viene particolarmente posta in rilievo la facoltà, per l’ANAC, di ordinare l’annullamento d’ufficio di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza presupponendo l’illegittimità degli stessi e, dunque, la sussistenza di un vizio della funzione suscettibile di essere azionato dalla parte lesa davanti al giudice amministrativo<sup>11</sup>.

La soluzione di ordine giurisdizionale sommariamente descritta è stata valutata positivamente in dottrina da coloro che hanno ravvisato nelle frequenti interpretazioni costituzionalmente orientate dell’ANAC una più robusta applicazione della Costituzione, grazie all’impiego delle “norme costituzionali per supplire a lacune delle

---

<sup>11</sup> Secondo F. DAL CANTO, *Le regole dell’anticorruzione del governo dell’Università*, in A. PERTICI – M. TRAPANI (a cura di), *La prevenzione della corruzione. Quadro normativo e strumenti di un sistema in evoluzione, Atti del convegno, Pisa, 5 ottobre 2018*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 234, pur avendo il Piano natura amministrativa di carattere generale, esso presenta “una chiara attitudine normativa, di rango secondario, e, in alcuni casi, addirittura primario”.

leggi, dove queste mancano di adeguarsi a principi costituzionali, compresi quelli di imparzialità e buon andamento”<sup>12</sup>.

In effetti l’indirizzo giurisprudenziale in argomento è apparso incline a condividere il frequente ricorso da parte dell’ANAC a forme di “interpretazioni costituzionalmente orientate”, attraverso le quali essa ha dato luogo a interventi di portata normativa o comunque integrativi delle (ritenute) lacune della disciplina normativa.

In senso opposto è stato eccepito che l’utilizzo sistematico dell’interpretazione costituzionalmente orientata da parte dell’ANAC rischia di tradursi in “strabordanti modalità di intervento dell’ANAC”<sup>13</sup>.

Proprio in tale ambito si colloca il secondo indirizzo giurisprudenziale, il quale ritiene invece che le prescrizioni di cui trattasi non risultino essere vincolanti, trattandosi di mere raccomandazioni e linee di indirizzo<sup>14</sup>.

Da ciò deriverebbe la conclusione che sarebbe da escludere il carattere immediatamente prescrittivo delle indicate raccomandazioni.

Al riguardo, il caso emblematico è senz’altro quello relativo alla composizione delle commissioni di concorso mediante sorteggio, il quale peraltro non costituirebbe l’unica garanzia di imparzialità della commissione medesima, atteso che “soccorrono, all’uopo, ben altri strumenti, quali quelli preordinati a contrastare le situazioni di conflitto di interesse fra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente, a diverso titolo, nell’Ateneo”<sup>15</sup>. D’altra parte, l’ANAC, con la delibera 15 gennaio 2020, n. 25 ha raccomandato agli Atenei “di prevedere nei loro regolamenti che, per l’individuazione dei componenti, si ricorra alle modalità di sorteggio rispetto a liste di soggetti in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle Commissioni per l’abilitazione scientifica nazionale”.

<sup>12</sup> U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, parte I, n. 2/2018, p. 42.

<sup>13</sup> E. OLIVITO, *In bilico tra gubernaculum e iurisdictio. Osservazioni costituzionalmente orientate sull’Autorità Nazionale Anticorruzione e sui suoi poteri regolatori*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, parte prima, p. 72.

<sup>14</sup> Cfr., in tal senso, TAR Lombardia – Milano, sez. III, 1° agosto 2019 n. 1809 (non appellata); TAR Lazio – Roma, 19 ottobre 2020 n. 10625 (confermata in appello da Cons. Stato 27 aprile 2022, n. 3316, che ha rilevato come il PNA sia qualificato dalla normativa vigente “atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, pertanto non vincolante”, cons. in dir. §14); TAR Veneto, sez. I, 8 febbraio 2021 n. 170 (confermata in appello da Cons. Stato 2 maggio 2023, n. 4378).

<sup>15</sup> Tar Lombardia, Milano, sez. III n. 1809/2019. Sulla valenza dell’inosservanza degli “indirizzi” non vincolanti dell’ANAC, v. parere Cons. Stato 2 agosto 2016, n. 1767, il quale pone in rilievo la circostanza che la violazione degli indirizzi non vincolanti “può essere considerata come un elemento sintomatico dell’eccesso di potere, sulla falsariga dell’elaborazione giurisprudenziale che si è avuta con riguardo alla violazione delle circolari” (considerazione, questa, ripresa anche dal successivo parere, 29 maggio 2017, n. 1257).

Tuttavia, appare il caso di precisare che il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire che non è nel potere dell'ANAC “di annullare gli atti adottati in violazione delle misure di contrasto e prevenzione della corruzione. È invece evidente che l'ANAC, dopo aver raccolto le informazioni del caso, può solo “ordinare” a) l'adozione degli atti o provvedimenti che [...] l'Autorità ritenga necessari per dare corretta attuazione ai Piani anticorruzione ed alle regole sulla trasparenza, oppure b) la rimozione degli atti e i comportamenti contrastanti con i predetti Piani e regole sulla trasparenza, e ciò nell'esercizio di un potere che non può che essere diretto verso cui spetta ordinariamente, la competenza ad adottare gli atti oggetto di sollecitazione”<sup>16</sup>.

Secondo tale indirizzo giurisprudenziale, sulla base delle coordinate normative ed ermeneutiche attinenti soprattutto all'osservanza dell'obbligo di prevenire il conflitto di interessi, deve escludersi che il rispetto del principio di imparzialità imponga automaticamente la necessità del sorteggio dei componenti della commissione di concorso.

Resta sempre il fatto che la riscontrata mancanza della modalità del sorteggio può rappresentare un elemento sintomatico di uno sviamento di potere, qualora, rapportata ad altre circostanze, non dia contezza dell'assoluta imparzialità di giudizio e quindi sia censurabile come vizio di eccesso di potere<sup>17</sup>.

Occorre peraltro porre in rilievo come l'asserita (ancorché contrastata in dottrina ed esclusa dal Consiglio di Stato) portata normativa degli interventi ANAC attraverso i suoi atti pianificatori e di indirizzo non abbia più ragione di essere proprio alla luce del già citato d.lgs. n. 36/ 2023, il quale, tra i principi regolatori della materia, ha indicato come particolarmente rilevanti il principio del risultato e il principio della fiducia. Quest'ultimo viene declinato nel senso di favorire e valorizzare “l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle

---

<sup>16</sup> Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2021, n. 8336, cons. in dir. § 12.5.

<sup>17</sup> Va chiarito che le “raccomandazioni” qui considerate si differenziano dalle c.d. “raccomandazioni vincolanti” (nel settore dei contratti pubblici), espressione, questa, molto dubbia con cui il vecchio codice degli appalti prevedeva che l'ANAC potesse intervenire direttamente nelle procedure di gara, qualora ritenesse sussistere un vizio di legittimità nel compimento degli atti, invitando così la stazione appaltante a rimuovere il vizio riscontrato, con previsione in caso di inottemperanza della comminazione di una sanzione pecuniaria (art. 211, co. 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 “Codice dei Contratti pubblici”, prima dell'abrogazione disposta dall'articolo 226, co. 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, “Codice dei Contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”).

valutazioni delle scelte per l’acquisizione e l’esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato” (art. 2, co. 2, d.lgs. 36/2023)<sup>18</sup>.

Il risultato, a sua volta, costituisce attuazione (nel settore dei lavori pubblici, ma ciò può avere una valenza generale sintomatica di un certo mutamento di prospettiva) “del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità” (art. 2, co. 1, d.lgs. 36/2023).

L’esplicitazione a livello normativo del principio della fiducia, secondo il Consiglio di Stato, promuove “il senso di appartenenza dell’Amministrazione allo Stato-comunità, scongiura l’inerzia, valorizza le capacità e orienta verso il rispetto della legalità sostanziale”<sup>19</sup>

### 3. Le peculiarità del Piano Nazionale Anticorruzione

La duplice posizione della giurisprudenza amministrativa dei TAR<sup>20</sup> si è rivelata comunque meno divaricata di quello che potesse sembrare ad una prima lettura delle pronunce.

A suo tempo, con la delibera 22 novembre 2017, n. 1208, Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, l’Autorità Nazionale Anticorruzione, a proposito della formazione delle commissioni esaminatrici dei concorsi universitari e dei conflitti di interesse dei componenti, ha impartito le seguenti raccomandazioni indicandole come “possibili misure”:

---

<sup>18</sup> Per una valutazione dell’introduzione del principio di fiducia in relazione alle iniziative dell’ANAC, v. E. MIDENA, *Per una trasparenza semplificata nei contratti pubblici: il codice dei contratti e le iniziative dell’ANAC*, in (a cura di) G. FONDERICO, *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Venezia, ediz. Ca Foscari, 2024, p. 41, ss.

<sup>19</sup> Cons. Stato, Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”, Relazione agli articoli e agli allegati, 7 dicembre 2022, p. 15.

<sup>20</sup> M. RAMAJOLI, *Università e anticorruzione* (a cura di) A. MARRA e M. RAMAJOLI, Giappichelli, Torino, 2022, p. XIII, con riferimento al tema della collocazione nelle fonti del Piano Nazionale Anticorruzione e dell’Atto di indirizzo ministeriale, rileva che “la giurisprudenza amministrativa, che finora si è espressa solo in primo grado, è divisa al suo interno: l’orientamento maggioritario considera tali atti alla stregua di semplici raccomandazioni generali rivolte agli Atenei che successivamente sceglieranno come declinare le misure di gestione del rischio di corruzione nella maniera più adeguata e calibrata al proprio contesto e alle caratteristiche della propria organizzazione, ma non mancano tribunali amministrativi regionali che reputano il PNA e l’Atto di indirizzo del MUR in grado di produrre per le singole amministrazioni vincoli direttamente cogenti, la cui violazione genera illegittimità”. Come si è visto, in sede di appello, il Consiglio di Stato ha poi sanato questa divaricazione.

- il sorteggio rispetto a liste dei soggetti in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle commissioni per l'Abilitazione Scientifica Nazionale, con un temperamento nei settori di ridotta consistenza numerica;
- l'appartenenza dei componenti al medesimo settore concorsuale messo a concorso;
- pari opportunità tra uomini e donne nella formazione delle commissioni, salvo impossibilità;
- per il reclutamento dei professori ordinari, commissione di almeno cinque membri di cui uno solo interno, per assicurare "garanzie crescenti" in relazione alla crescente rilevanza delle posizioni accademiche<sup>21</sup>.

Questi criteri sono stati fatti propri dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con l'Atto di indirizzo n. 39 del 14 maggio 2018, "avente per oggetto l'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione – Sezione Università, approvato con delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017".

Sia sul piano formale che sostanziale, è ormai pacifico come alle "raccomandazioni" emanate dall'ANAC non possa più attribuirsi valore normativo, in quanto si tratta di atti soggettivamente amministrativi che pertengono all'espletamento di un'attività di regolazione<sup>22</sup>.

Né dette "raccomandazioni" possono essere fatte rientrare nella tipologia di atti regolativi autonomi che le Autorità Indipendenti adottano in settori ad alto tasso di tecnicismo in qualità di "parametro integrativo della legge, sviluppato poi secondo modelli sempre più prescrittivi e di tipo normativo (con profili talora considerati problematici quanto al rispetto del principio di legalità)"<sup>23</sup>.

Tuttavia, esse, pur non avendo natura normativa né carattere vincolante, impongono al destinatario l'obbligo di motivazione qualora questi non intenda attenersi al loro contenuto, con l'esposizione, quindi, nel caso di adozione di un provvedimento amministrativo che disattenda la raccomandazione, al rischio di un annullamento per eccesso di potere. Trattandosi poi, quella raccomandata, di una cautela volta a

---

<sup>21</sup> Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, n. 1208/2017, § n. 5.2.4.

<sup>22</sup> In tal senso, cfr. C. CHIARELLO, *L'inquadramento delle linee guida ANAC nel sistema delle fonti alla luce dell'interpretazione del Consiglio di Stato successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 32/2019: dubbi interpretativi su questioni aperte*, in *Federalismi.it*, 04/11/2020, n. 30/2020, p. 51. L'A. chiarisce tuttavia che talvolta gli atti di regolazione dell'ANAC sono "caratterizzati da un grado di vincolatività, astrattezza e generalità tale da confonderli con gli atti normativi".

<sup>23</sup> Cons. Stato, sezione I, adunanza di sezione, 4 marzo 2020, n. 615, Richiesta di parere in ordine al documento "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o di irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54 – bis, del d.lgs. n. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)".

prevenire il rischio di corruzione, qualora dovessero venire in evidenza successivamente situazioni apprezzabili sul piano della rilevanza penale, chi ha adottato il provvedimento viziato si troverà esposto anche a conseguenze di natura penale<sup>24</sup>.

Circa il rilievo delle misure ANAC, recepite e riprodotte nell'Atto di indirizzo del MIUR, la scelta è se ancorare la loro inosservanza a una vera e propria violazione di legge o a una distorsione dell'atto amministrativo rispetto alla sua funzione, venendosi così a concretizzare un vizio di eccesso di potere. Nel primo caso viene messo in rilievo il rapporto fra autonomia / legalità rispetto al *modus agendi* delle amministrazioni universitarie e segnalando come le predette prescrizioni indichino una modalità di esecuzione di principi costituzionali. Esse sono, cioè, semplice proiezione ed espressione di principi immanenti all'ordinamento costituzionale, applicabili in via automatica e a prescindere da strumenti attuativi particolari: sicché, disconoscendo il contenuto delle delibere ANAC e dell'Atto MIUR, si violano i principi costituzionali di imparzialità e trasparenza. Tali principi, di doverosa ed indefettibile attuazione, risultano frustrati se si rinuncia a sistemi di nomina della commissione giudicatrice imparziali e trasparenti come il sorteggio. Trattasi di questioni tali da trascendere i confini di singole fattispecie e toccare i meccanismi generali di regolazione e gestione delle procedure concorsuali da parte di tutte le università italiane.

Conclusivamente non rileva tanto la natura giuridica di atto di indirizzo del Piano Nazionale Anticorruzione, poiché le raccomandazioni ivi contenute non sono altro che esplicitazioni dei principi costituzionali, la cui applicazione non è eludibile in sede di reclutamento del personale docente.

Le misure ivi contenute sono da considerare come suggerite e non imposte, rimanendo pertanto nella piena responsabilità delle amministrazioni (nel caso specifico, le Università) individuare e declinare le modalità ritenute idonee a prevenire i rischi corruttivi evidenziati dal PNA.

Ciò assodato, le università non possono in alcun modo sottrarsi all'obbligo di perseguire gli obiettivi indicati nel PNA, adottando quindi le pertinenti misure di prevenzione della corruzione. Qualora queste dovessero discostarsi dai modelli indicati

---

<sup>24</sup> In un'accezione che risente delle suggestioni del diritto anglosassone, tali atti vengono fatti rientrare nella c.d. *soft law*, trattandosi di strumenti contenenti regole di condotta che pur non avendo una forza legale vincolante, sono in grado di indirizzare i destinatari, resi altresì consapevoli dei rischi cui possono andare incontro (sugli aspetti evolutivi in tale direzione degli atti dell'ANAC, si rinvia a G. MARTINO, *Le linee guida non vincolanti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione: soft law with hard effects*, in *Amministrazione in cammino*, 21/08/2020).

nel PNA, rischierebbero di non essere realmente efficaci e, come tali, divenire censurabili.

Tant'è che ai sensi dell'art. 1, comma 3, l. n. 190/2012, l'ANAC "esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti e provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalle disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamento o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati".

La giurisprudenza amministrativa riconosce che tali attribuzioni costituiscono l'espressione di un potere di vigilanza sul rispetto delle regole da parte delle amministrazioni pubbliche, nella quale però "non rientra il potere di rivolgere ordini agli organi interni delle pubbliche amministrazioni in caso di inerzia o di elusione delle norme rivolte alla prevenzione dei fenomeni corruttivi"<sup>25</sup>.

In particolare, è da escludere che tali poteri d'ordine abbiano natura sanzionatoria, come ha ammesso (sia pur auspicando il contrario) la stessa ANAC, la quale ha rilevato a suo tempo che "la legge non prevede specifiche forme di sanzione in caso di mancata ottemperanza al provvedimento di ordine dell'Autorità", lamentando al riguardo che "l'assenza di una specifica sanzione costituisce una grave carenza della disciplina vigente che si segnala al Parlamento e al Governo perché completino il potere di ordine conferito dalla legge n. 190 con efficaci sanzioni"<sup>26</sup>.

In sostanza, i regolamenti dei singoli Atenei non possono costituire una sorta di salvacondotto che esenti gli stessi dall'osservanza dei principi di trasparenza e *par condicio*. L'osservanza della delibera Anac e dell'atto di indirizzo Miur garantisce il rispetto di detti principi.

Anche l'aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione ha natura di atto di indirizzo, come rilevato dal Tar Lazio, sez. III, con la sentenza n. 10625/2020. In proposito, va segnalata la precisazione, contenuta nella delibera ANAC e riprodotta nella stessa sent. n. 10625/2020 del Tar Lazio, per cui "le disposizioni legislative non

---

<sup>25</sup> Cons. Stato, 18 febbraio 2018, n. 126.

<sup>26</sup> ANAC, Delibera 18 novembre 2014, n. 146. Ovviamente, la questione della non sanzionabilità riguarda gli atti pianificatori e di indirizzo e non l'accertamento delle violazioni relative alla corretta esecuzione dei contratti pubblici, su cui, da ultimo, v. Delibera del Consiglio ANAC 3 giugno 2025, n. 262 (con cui è stato aggiornato il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza dell'Autorità in materia di contratti pubblici, dando in particolare attuazione alle disposizioni sul potere sanzionatorio attribuito all'ANAC dall'art. 222, co. 3, lett. b) del nuovo Codice dei contratti pubblici per le irregolarità degli appalti rilevati nella fase esecutiva).

disciplinano né le regole di formazione delle commissioni, né lo svolgimento dei loro lavori, rinviando ai regolamenti universitari”.

Qualora si consideri che l’inottemperanza alla raccomandazione dell’ANAC (nonché all’atto di indirizzo ministeriale) concretizzi un vizio di eccesso di potere, ciò appare conseguente al fatto di ritenere che spetti a ciascun Ateneo, nell’esercizio dell’autonomia che la Costituzione gli riconosce, definire le regole delle procedure concorsuali. Quello che rileva è che le previsioni dei regolamenti non possono essere in contrasto con i citati principi costituzionali al cui rispetto gli Atenei sono sempre tenuti.

Peraltro, il regolamento non è neppure la fonte esclusiva di disciplina della procedura concorsuale in questione. L’art. 18, l. 240/2010, che affida al regolamento del singolo Ateneo la chiamata dei professori di prima e seconda fascia, rinvia al codice etico e alla Carta europea dei ricercatori (Comm. CE, racc. n. 251/2005) e dà per scontato il vincolo delle università ai principi in tema di pubblico concorso, contenuti nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In ogni caso occorre che l’amministrazione universitaria perlomeno fornisca una giustificazione dell’eventuale discostamento dai criteri indicati dall’ANAC nel singolo concorso, spiegando perché abbia ritenuto di non attenersi ai principi recepiti con l’atto di indirizzo Miur e con il Piano Nazionale Anticorruzione. Ciò, in virtù del principio generale richiamato dal Consiglio di Stato, in base al quale gli atti amministrativi possono discostarsi dalle linee guida dell’ANAC (e, *de relato*, anche da raccomandazioni, istruzioni, atti di indirizzo *et similia*), purché “contengano una adeguata e puntuale motivazione, anche ai fini di trasparenza, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa. Al di fuori di questa ipotesi la violazione delle linee guida può essere considerata in sede giurisdizionale come elemento sintomatico dell’eccesso di potere sulla falsariga dell’elaborazione che si è avuta con riguardo alla violazione delle circolari”<sup>27</sup>.

Ma il supremo organo di giustizia amministrativa è andato oltre, chiarendo, in generale, che quando l’amministrazione, esercitando il proprio potere discrezionale, decide di autovincolarsi, stabilendo le regole poste a presidio dell’espletamento di determinate potestà, ciò comporta che essa non possa discostarsi da tali prescrizioni, con la

---

<sup>27</sup> Cons. Stato, Commissione Speciale, parere 20 aprile 2017, n. 1257, reso su richiesta dell’ANAC in ordine allo “schema di linee guida in tema di Aggiornamento delle Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”, par. §3.3.

conseguenza che la violazione dell'autovincolo determina l'illegittimità delle successive determinazioni<sup>28</sup>.

Tale appare la chiave di lettura con la quale va interpretata la relazione (che si potrebbe definire trilaterale) intercorrente tra il Piano Nazionale Anticorruzione, l'Atto di indirizzo ministeriale e i singoli Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza adottati dagli Atenei.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ribadito che le raccomandazioni dell'ANAC "non hanno carattere vincolante nei concorsi per docenti universitari e più in generale nei concorsi pubblici, ma dal momento che l'Università le ha inserite nel proprio Piano, quest'ultima si autovincola accettandoli"<sup>29</sup>.

Come sottolineato in dottrina, se ormai appare pacifico come le linee guida dell'ANAC non abbiano carattere vincolante e costituiscano esclusivamente un riferimento per l'operato delle Università relativamente alla nomina delle Commissioni di concorso, tuttavia "è altresì vero che le stesse finiscono per essere vincolanti qualora l'Ateneo ne recepisca il contenuto nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza con conseguente consumazione del potere discrezionale"<sup>30</sup>

#### **4. Il profilo relativo all'obbligo di astensione dei membri delle commissioni di concorso**

Molte Università si sono premurate di adeguarsi alle raccomandazioni e ai principi guida contenuti nel Piano Nazionale Anticorruzione e nell'Atto di indirizzo ministeriale attraverso l'effettiva osservanza, nel concreto svolgimento delle procedure concorsuali, delle regole che assicurino la trasparenza al fine soprattutto di evitare la possibilità di insorgenza di conflitti di interesse tra membri della commissione e candidati.

---

<sup>28</sup> In tal senso, v. Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2017, n. 3502 e, più di recente, Cons. Stato, sez. III, 20 aprile 2021, n. 3180 e 15 febbraio 2022, n. 1120.

<sup>29</sup> Cons. Stato, sez. VII, 21 ottobre 2022, n. 8980 (su cui si rinvia a S. M. SISTO, *Il conflitto d'interessi, l'abuso d'ufficio e la vincolatività del Piano Nazionale Anticorruzione nelle procedure concorsuali per docenti universitari*, in *ANAC, Working Paper*, 21/11/2023, p. 29; R. LORUSSO, *Concorsi per docenti universitari: il conflitto d'interesse dei commissari*, in *Il Diritto Amministrativo*, n. 11/2024).

<sup>30</sup> M. S. SISTO, op. cit., p. 29. Tali assunti possono essere ricavati da Cons. Stato, sez. VI 29 agosto 2022, n. 7501 e sez. IV, 14 dicembre 2021, n. 8336.

Da qui la problematica concernente l'ambito di applicazione dell'obbligo di astensione nel caso di prossimità dei commissari rispetto a uno solo dei candidati partecipanti alla procedura concorsuale<sup>31</sup>.

Ebbene, in materia di obbligo di astensione occorre tener conto dei più recenti approdi in materia di obbligo di astensione dei magistrati, poiché è questo l'istituto che costituisce l'archetipo legale delle situazioni che l'ordinamento considera suscettibili di porre a rischio la necessaria imparzialità di un organo, qual è senz'altro la commissione di concorso, che non solo deve essere equanime, ma deve anche apparire come non condizionata da qualsivoglia squilibrio o propensione o avversione verso questo o quel candidato.

Al riguardo, giova ricordare che da tempo le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione hanno affermato, da un lato, che «l'obbligo legale di astensione del magistrato non può essere circoscritto alle ipotesi contemplate dall'art. 51 c.p.c., [...] bensì in tutti i casi nei quali sia ravvisabile un "interesse proprio del magistrato"»<sup>32</sup>; dall'altro che «l'interesse proprio - in specifica disposizione - non solo non deve essere inteso come il vantaggio di natura patrimoniale, la cui realizzazione perfeziona il delitto di abuso d'ufficio, ma non è neppure sinonimo di lucro o di utilità, per cui comprende ogni interesse personale, anche non economico e del tutto affettivo, quale la finalità di favorire altri quando da ciò derivi per l'agente una situazione di vantaggio nella sfera personale delle sue relazioni sociali ed amicali»<sup>33</sup>.

Inoltre, è stato precisato che sussiste il dovere generale di astenersi «ove sussista un conflitto, anche solo potenziale, di interessi, che possono essere anche non patrimoniali, in quanto la previsione costituisce modalità di attuazione del principio di imparzialità, cui deve ispirarsi tutta l'attività dei pubblici ufficiali a norma dell'art. 97 Cost.»<sup>34</sup>.

Infine, a precisare i contorni del dovere di astensione del membro di una commissione di concorso vale anche l'art. 7 del d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, il quale stabilisce che l'obbligo di astensione incombe sul pubblico ufficiale ogniqualvolta debbano essere assunte decisioni «che possano coinvolgere interessi ... di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale».

Del resto, e in sintonia con quanto affermato dalle Sezioni unite della Cassazione civile, è stato lo stesso Consiglio di Stato a precisare puntualmente che «il principio di

<sup>31</sup> Cfr., in particolare, Cons. Stato, sez. VI, 24 settembre 2020 n. 5610.

<sup>32</sup> Cass., Sez. un. civ., 13 novembre 2012, n. 19704.

<sup>33</sup> Cass., Sez. un. civ., 19/04/2012.

<sup>34</sup> Cass. Sez. un. civ. 19/04/2012; in senso analogo anche Cass. Sez. un. civ. 26 marzo 2021, n. 8563.

imparzialità, sancito dall'art. 97 Cost., di cui l'obbligo di astensione, tipizzato dall'art. 51 c.p.c., rappresenta un corollario, assume portata generale, sicché le ipotesi di astensione obbligatoria non sono tassative, e come tali da interpretarsi restrittivamente, ma piuttosto esemplificative di circostanze che mutuano l'attitudine a generare il dovere di astensione direttamente dal superiore principio di imparzialità, che ha carattere immediatamente e direttamente precettivo. L'obbligo di astensione rinviene la sua ragione giustificativa nel pieno rispetto del principio costituzionale del buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 della Costituzione, posto a tutela del prestigio della pubblica amministrazione e che non tollera alcun tipo di compressione»<sup>35</sup>.

In proposito, l'ANAC, con atto del Presidente del 19 dicembre 2023, nel rendere un parere volto a chiarire l'eventuale sussistenza di profili di incompatibilità, con specifico riferimento a pregressi rapporti di collaborazione esistenti tra alcuni commissari e determinati candidati (ancorché la fattispecie esaminata riguardasse la selezione per la nomina di un direttore generale di una società),

ha avuto modo di precisare che, nell'ambito delle procedure concorsuali universitarie, da cui ha tratto riferimento per la formulazione del parere stesso, la mera esistenza di collaborazioni scientifiche o intellettuali, di rapporti accademici o la conoscenza personale tra commissario e candidato non costituiscono, di per sé stesse, cause idonee a determinare l'obbligo di astensione, a meno che non siano connotate da un rilievo e una intensità tali da oltrepassare la soglia degli ordinari rapporti personali e professionali in ambito accademico, dando luogo al fondato sospetto di una compromissione del principio di imparzialità del giudizio. A tal riguardo l'Autorità ha richiamato la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>36</sup>. Di conseguenza essa ha ritenuto rilevante ai fini della sussistenza di un conflitto di interessi, la sussistenza di “un rapporto professionale sistematico, stabile e continuo, tale da lasciar presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra il candidato e il commissario”<sup>37</sup>.

Da ultimo, con la sentenza 18 marzo 2025, n. 2236, il Consiglio di Stato ha ribadito il principio in base al quale nelle procedure comparative universitarie l'obbligo di astensione dei commissari non può fondarsi su meri rapporti professionali accademici, ma esige la prova di un concreto e specifico conflitto di interessi<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Cons. Stato, Sez. II, 9 marzo 2020, n. 1654, cons. in dir. §3.

<sup>36</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2015, n. 327; sez. III, 28 aprile 2016, n. 1628.

<sup>37</sup> ANAC, Atto del Presidente, 19 dicembre 2023, n. 5796, p. 3; in precedenza, cfr. ANAC, delibere 1° marzo 2017, n. 209 e 29 marzo 2017, n. 384.

<sup>38</sup> Cfr. in tal senso A. PELLEGRINO, il quale sottolinea che “la giurisprudenza esclude l'estensione analogica delle cause di incompatibilità previste dall'art. 51 c.p.c., riconoscendo tutela

Appare particolarmente significativo, al riguardo, come il ddl di cui si è fatto cenno in premessa si proponga di garantire una maggiore uniformità nella composizione e nella formazione delle commissioni locali (a partire dal sorteggio dei commissari), introducendo altresì principi, finora rimessi ancora all'autonomia delle singole università, di imparzialità, trasparenza e rotazione.

## Conclusioni

Come già rilevato, la corretta definizione del rapporto autonomia/legalità rispetto al *modus operandi* degli Atenei porta a riconoscere che le linee guida e gli indirizzi dell'ANAC costituiscono comunque una modalità di attuazione di principi fondamentali da ritenere immanenti all'ordinamento costituzionale: ne deriva che, nel definire le regole in tema di procedure concorsuali, i regolamenti universitari non possono porsi, a rischio di censure di legittimità, in contrasto con tali atti di pianificazione improntati al rispetto di principi costituzionali, alla cui ottemperanza sono pertanto tenuti.

Questo vale, soprattutto, per gli atti pianificatori dell'ANAC (nonché per gli atti ministeriali di indirizzo) che, in ossequio alle prescrizioni normative di riferimento, intendono soddisfare le finalità di prevenzione dei conflitti di interesse e di salvaguardia del principio costituzionale di imparzialità dei commissari e di parità di trattamento dei candidati in un concorso pubblico.

Tutto ciò si coniuga perfettamente anche con la “recuperata” valenza del principio di fiducia espresso nel nuovo Codice dei Contratti pubblici, e posto alla base delle autonome determinazioni assunte dalle pubbliche amministrazioni, purché si mantengano coerenti con i succitati principi costituzionali. Al riguardo, va comunque avvertito che il principio di fiducia non può essere inteso come un principio a sé stante, ma quale espressione, ulteriore, della imparzialità e della trasparenza prescritte dall'articolo 97 della Costituzione.

---

all'imparzialità solo in presenza di rapporti connotati da particolare intensità. Ne consegue che, in assenza di riscontri oggettivi e documentati circa una grave inimicizia o una relazione fiduciaria stretta, non può ritenersi violato il principio di terzietà della commissione giudicatrice” (A. PELLEGRINO, *Incompatibilità nei concorsi universitari: il confine tra colleganza e conflitto di interessi nella giurisprudenza amministrativa*, in *Ratio Iuris*, n. 226/2025, p. 5).

In tema di conflitto di interessi, appare comunque ormai scontato che quest'ultimo debba essere concreto e non solo intenzionale<sup>39</sup>. Il che sembra confermare, per quanto riguarda l'ANAC, la rilevanza del suo potere di vigilanza, ma al tempo stesso la forte attenuazione della forza prescrittiva dei suoi atti programmatori ed, in particolare, il definitivo superamento dell'orientamento (dottrinale e giurisprudenziale) che attribuiva al sistema delle linee guida ANAC valenza di fonte normativa<sup>40</sup>.

Nondimeno, il costante lavoro svolto negli anni dall'ANAC, attraverso la mappatura dei processi e l'individuazione dei rischi corruttivi, esplicitato soprattutto nelle indicazioni fornite alle pubbliche amministrazioni, sembra costituire, unitamente agli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza amministrativa relativamente al corretto svolgimento delle procedure di selezione, la solida base su cui il legislatore si propone di stabilire prescrizioni normative ineludibili (fissazione delle modalità di composizione delle commissioni di concorso, tassativa obbligatorietà del sorteggio dei commissari, specifiche indicazioni degli obblighi di astensione a far parte delle commissioni e dei casi di esclusione dalle medesime), le quali dovrebbero servire, una volta disposte, a ridurre drasticamente le occasioni di contenzioso.

---

<sup>39</sup> Per una valutazione ad ampio spettro della introduzione del principio di fiducia e dei suoi aspetti sul sistema normativo dell'anticorruzione, cfr. A. RIPEPI, *Anticorruzione e fiducia: un binomio possibile (?)*, in *Ratio Iuris*, n. 224/2025.

<sup>40</sup> Cfr., in tal senso, B.N. ROMANO, *L'inattesa evoluzione della buona fede: la "fiducia" nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Prime riflessioni*, in *Nuove autonomie*, n. 2/2023, p. 771, ss.