

La Corte costituzionale respinge i dubbi di costituzionalità sollevati con riferimento alla normativa che disciplina la chiamata dei professori universitari laddove essa non prevede, tra le cause ostative alla partecipazione al relativo procedimento, il rapporto di coniugio con un docente 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.

Corte costituzionale, sentenza 9 aprile 2019, n. 78 – Pres. Lattanzi, Red. Amato

Università degli studi – Professore ordinario e associato – Chiamata – Cause ostative – Rapporto di coniugio con altri professori o vertici ateneo – Mancata previsione – Questione infondata di costituzionalità.

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera b), ultimo periodo, della legge 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), sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale – sollecitata a pronunciarsi dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, con l'ordinanza 8 febbraio 2018 n. 76 (oggetto della News US in data 13 febbraio 2018), sulla legittimità costituzionale della disciplina che detta le preclusioni alla partecipazione ai procedimenti di chiamata dei professori universitari, senza prevedere espressamente il rapporto di coniugio con altri docenti o con i vertici dell'ateneo – ha dichiarato infondate le relative questioni.

II. – L'art. 18, comma 1, lett. b), ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 stabilisce che ai procedimenti di chiamata dei professori di prima e seconda fascia “*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*”.

La fattispecie che ha condotto alla sentenza della Corte costituzionale in rassegna può essere così sintetizzata:

- l'Università di Catania bandiva una procedura di selezione ai sensi dell'art. 24, comma 6, della legge n. 240/2010 per la chiamata di un professore di prima fascia alla quale partecipavano due docenti di seconda fascia;
- la seconda graduata impugnava il decreto di nomina della vincitrice, e gli atti tutti della procedura, deducendo la violazione dell'art. 18, comma 1, lett. b) e c),

della legge n. 240/2010, sul rilievo che il marito della vincitrice era professore universitario appartenente allo stesso dipartimento che aveva effettuato la chiamata e ritenendo che la previsione di legge ricomprendesse nel rapporto di parentela e di affinità, quali cause ostative alla partecipazione alla procedura, anche il rapporto di coniugio;

- il T.a.r. per la Sicilia – Catania, con sentenza 19 maggio 2017, n. 1100 (in *Foro amm.*, 2017, 5, 1201), accoglieva il ricorso, sul rilievo che *“l’art. 18, comma 1, lett. b) e c), l. 30 dicembre 2010, n. 240, che stabilisce che ai procedimenti per la chiamata dei professori di prima e seconda fascia, per il conferimento degli assegni di ricerca e per la stipulazione dei contratti da ricercatore a tempo determinato, 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”, deve essere interpretato in modo costituzionalmente orientato, nel senso che si trovano in posizione di incompatibilità anche coloro che sono legati da rapporto di coniugio con uno dei soggetti indicati nella disposizione citata. Non prevalendo il matrimonio sul principio di eguaglianza e su quello di imparzialità amministrativa, nessun rilievo in contrario può avere l’argomento per cui si tratterebbe di una scelta del legislatore che intende tutelare il matrimonio, salvo assumere che il biasimevole, ma non infrequente, fenomeno detto del familismo universitario vada addirittura istituzionalizzato”*;
- proponevano appello sia la docente soccombente in primo grado che l’Università di Catania e il C.g.a., con la richiamata ordinanza n. 76 del 2018, rilevato che l’orientamento giurisprudenziale che interpreta estensivamente il richiamato divieto, includendovi anche il rapporto di coniugio, non risulta consolidato, e che risulta quindi prevalente la considerazione della differenza giuridica tra coniugio e parentela, nonché tra coniugio e affinità, decideva di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma in questione;
- il Consiglio evidenziava, in particolare, che la disposizione censurata si porrebbe in violazione, in primo luogo, dell’art. 3 Cost., per l’irragionevolezza insita nella mancata previsione del rapporto di coniugio tra le situazioni ostative alla partecipazione alle procedure selettive, a fronte della espressa previsione del rapporto di affinità, il quale presuppone il rapporto coniugale, nonché con l’art. 97 Cost., per contrasto con il principio di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa.

III. – Nella sentenza in rassegna la Corte costituzionale giunge alla elaborazione della massima riportata sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) nell'ambito della disciplina delle modalità di accesso e di avanzamento nella carriera accademica, le preclusioni introdotte dall'art. 18, comma 1, lett. b), ultimo periodo, della legge n. 240 del 2010 sono volte a garantire l'imparzialità delle procedure, attraverso la previsione di limitazioni riferite alla situazione soggettiva dei possibili candidati; sino all'introduzione della disciplina in esame, ad evitare il pericolo di condizionamenti nello svolgimento della procedura era valso, invece, l'obbligo di astensione del soggetto che si trovasse in situazione di incompatibilità, ai sensi dell'art. 51 del codice di procedura civile, richiamato dall'art. 11 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487;
- b) le previste situazioni di rigida incandidabilità sono espressione di un bilanciamento fra il diritto di ogni cittadino a partecipare ai concorsi universitari e le ragioni dell'imparzialità, bilanciamento tutto improntato alla prevalenza di tali ragioni;
- c) che la norma non includa il coniugio come motivo di incandidabilità degli aspiranti alla chiamata non può ritenersi irragionevole; il coniugio richiede, infatti, un diverso bilanciamento, poiché esso pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'unità familiare, esse stesse costituzionalmente tutelate;
- d) sono infatti fuor di dubbio le peculiarità del vincolo matrimoniale rispetto a tutte le altre situazioni personali contemplate dalla disposizione censurata:
 - d1) il matrimonio scaturisce di frequente da una relazione che, nell'università come altrove, si forma nell'ambiente di lavoro dove si radicano le prospettive future di entrambe le parti;
 - d2) si caratterizza per l'elemento volontaristico, viceversa mancante negli altri rapporti considerati;
 - d3) comporta convivenza, responsabilità e doveri di cura reciproca e dei figli, così come previsto dal codice civile;
- e) la considerazione di tali elementi differenziali vale a giustificare, su un piano di ragionevolezza, il trattamento riservato dalla disposizione censurata al vincolo derivante dal matrimonio; se, da un lato, la comune residenza coniugale costituisce elemento di garanzia dell'unità familiare, dall'altro lato, la presenza dell'elemento volontaristico può rendere eludibile e, quindi, priva di effetti, la eventuale previsione normativa dell'incandidabilità del coniuge, frustrandone così le stesse finalità;
- f) appare dunque più aderente alle esigenze qui in gioco un bilanciamento che affidi la finalità di garantire l'imparzialità, la trasparenza e la parità di trattamento nelle procedure selettive a meccanismi meno gravosi, attinenti ai componenti degli organi cui è rimessa la valutazione dei candidati; nell'art. 51

cod. proc. civ. è stata individuata l'espressione dell'obbligo costituzionale d'imparzialità nelle procedure di accesso all'impiego pubblico e in tale articolo, là dove lo si è voluto, il coniugio è esplicitamente regolato, accanto al rapporto di parentela e di affinità fino al quarto grado;

- g) l'attuale regolazione delle situazioni che precludono la partecipazione alle procedure di chiamata costituisce, dunque, il risultato di un bilanciamento non irragionevole tra la pluralità degli interessi in gioco e non si pone, dunque, in contrasto con il parametro di cui all'art. 3 Cost., né lede i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- h) sulla legge n. 240 del 2010 in materia di reclutamento dei professori universitari cfr. M. RICCI, *Alcune osservazioni sul reclutamento della docenza universitaria: elementi costitutivi e criticità in Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, 3-4, 1; A. SAU, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge 30 dicembre 2010 n. 240 in Giornale dir. amm.*, 2018, 3, 384, ove sono rinvenibili ampi riferimenti giurisprudenziali;
- i) sull'ambito di applicabilità delle cause di incompatibilità dell'art. 18 cit. cfr.:
- i1) Cons. giust. amm. Sic., 21 novembre 2016, n. 417 in *Guida al diritto* 2017, 1, 27, che afferma la illegittimità di un concorso universitario per la nomina di un ricercatore se il trasferimento del padre professore universitario nel medesimo ateneo da un dipartimento all'altro è avvenuto con il chiaro scopo di aggirare le regole sulle incompatibilità previste dall'articolo 18 della legge Gelmini (n. 240 del 2010) per i parenti entro il quarto grado; si sottolinea come il trasferimento fosse inefficace ai fini della normativa sulle incompatibilità, in quanto avvenuto troppo a ridosso del concorso in tempi "inidonei ad interrompere, per l'estesa precedente appartenenza degli afferenti al nuovo Dipartimento già al vecchio Dipartimento e alla Facoltà, le relazioni di influenza esistenti";
- i2) T.a.r. per la Campania – Napoli, sez. II, 14 novembre 2016, n. 5234, secondo cui "deve escludersi l'applicazione delle cause di incompatibilità previste dall'art. 18, comma 1, lett. b) e c), l. n. 240 del 2010 anche alle procedure di chiamata ex art. 24, comma 6, l.cit., sia perché il loro ambito applicativo è espressamente circoscritto alle procedure di chiamata disciplinate dall'art. 18 cit., sia perché la disciplina di cui all'art. 24 cit. ha carattere derogatorio ed eccezionale"; (l'appello avverso la suddetta sentenza è stato dichiarato inammissibile da Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 507);

- i3) in senso contrario T.a.r. per la Calabria – Catanzaro, sez. II, 16 gennaio 2015, n. 53 (confermata da Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2016, n. 4704), sentenza quest'ultima che afferma che *“l'articolo 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010, disciplina 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. Tale procedimento si caratterizza per la chiamata diretta di soggetti che versino in particolari situazioni (ossia di prestare servizio presso la medesima università) operata dagli organi burocratico-rappresentativi dell'università senza la mediazione di una commissione di concorso che valuti l'idoneità scientifica del candidato...Questo Collegio ritiene che se la ratio dell'incompatibilità vale per le procedure concorsuali, a maggior ragione deve valere per le chiamate dirette”*;
- j) sull'orientamento (anteriore alla pronuncia della Corte) che ritiene la norma dell'art. 18 *cit.* applicabile, in via analogica, ai rapporti di coniugio, sul presupposto che se l'affinità presuppone il coniugio, allora la ragione di incompatibilità riferita all'affinità (fino al quarto grado) vale, a maggior ragione, proprio per il coniugio cfr. Ta.r. per la Campania – Napoli, sez. II, 19 aprile 2017, n. 2145; T.a.r. per la Sicilia - Catania, sez. I, 19 maggio 2017, n. 1100; T.a.r. per il Lazio – Roma, sez. III, 24 settembre 2015, n. 11393; Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2013, n. 1270 in *Vita notarile*, 2013, 1, 174, secondo cui *“l'art. 18, comma 1, lett. b) e c), l. 30 dicembre 2010, n. 240, che stabilisce che ai procedimenti per la chiamata dei professori di prima e seconda fascia, per il conferimento degli assegni di ricerca e per la stipulazione dei contratti da ricercatore a tempo determinato, 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>, deve essere interpretato in modo costituzionalmente orientato nel senso che si trovano in posizione di incompatibilità anche coloro che sono legati da rapporto di coniugio con uno dei soggetti indicati nella disposizione citata. Non prevalendo il matrimonio sul principio di eguaglianza e su quello di imparzialità amministrativa, nessun rilievo in contrario può avere l'argomento per cui si tratterebbe di una scelta del legislatore che intende tutelare il matrimonio, salvo assumere che il biasimevole, ma non infrequente, fenomeno detto del familismo universitario vada addirittura istituzionalizzato”*; T.a.r. per la Campania – Napoli, sez. II, 24 maggio 2013, n. 2748;
- k) sul caso-limite secondo cui – in base ad una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 18, comma 1, lett. b) *cit.* che, limitando l'accesso al pubblico impiego,

sarebbe norma di stretta interpretazione – si esclude che tale divieto possa estendersi anche alla fattispecie in cui il candidato incompatibile non sia il parente, il coniuge o l'affine al componente dell'organo accademico, ma lo stesso componente dell'organo, dovendosi ritenere che se il legislatore avesse voluto includere nel divieto di partecipazione anche i soggetti portatori di un conflitto di interessi in proprio (non derivante da legami familiari ai quali il legame di coniuge è ragionevolmente ricondotto in via analogica) l'avrebbe fatto, cfr. T.a.r. per la Toscana, sez. I, 2 febbraio 2018, n. 186; la citata sentenza è stata però riformata da Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2019, n. 477 secondo cui *“ha portata dirimente il rilievo, prima ancora di natura assiologica che giuridica, della ratio sottesa all’art 18 comma 1 lett b) della legge 240 del 2010 alla luce della disciplina regolamentare dell’Ateneo che della c.d. lex specialis della procedura selettiva in esame. L’esclusione dalla partecipazione ai procedimenti per la chiamata dei professori di prima e seconda fascia di <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> altro non è che un importante corollario del principio assiologico su cui riposa la norma, ravvisabile nell’esigenza di evitare condizionamenti dell’organo della struttura che effettua la selezione. La lettera della disposizione stigmatizza una delle condotte che più spesso inficiano il corretto svolgimento della procedura, ovvero la partecipazione di candidati legati da vincoli familiari ai componenti della struttura di appartenenza proprio al fine di prevenire il rischio di (una potenziale) compromissione dell’imparzialità che governa la decisione. Lo scopo perseguito intero risulterebbe frustrato qualora si ammettesse la partecipazione al concorso del membro stesso della struttura: di fatto, ad absurdum, l’ipotetica (massima) compromissione dell’imparzialità non troverebbe alcuna preventiva sanzione”*;

- l) in dottrina, sulla composizione della commissione di valutazione dei docenti universitari, la nomina dei commissari, le cause di astensione e incompatibilità, v. DAPAS – VIOLA, in *Il pubblico impiego non privatizzato*, a cura di CARINCI – TENORE, V, *I professori universitari*, 2010, Milano, 60 ss.
- m) sulla composizione delle commissioni esaminatrici:
 - m1) la giurisprudenza ha precisato che i rapporti personali e di collaborazione scientifica, confermati dalla cura di pubblicazioni in comune fra membri della commissione d'esame e candidati, non costituiscono *ex se* vizi della procedura concorsuale né alterano la *par condicio* (Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2012, n. 3276, in *Riv. giur. scuola*, 2012, fasc. 3, 49 [m]; Cons. Stato, sez. VI, 5 maggio 2001, n. 2707), essendo peraltro molto diffusi sì da

determinare che, in alcuni settori disciplinari, la formazione di commissioni esaminatrici sarebbe altrimenti problematica (cfr. Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2014, n. 3768 in *Foro amm.* 2014, 3, 837 secondo cui *“nei concorsi universitari, la circostanza che un candidato ed un commissario abbiano pubblicato insieme una o più opere, così come l’esistenza di rapporti scientifici di collaborazione costituiscono ipotesi ricorrenti nel mondo accademico, che non sono tali da inficiare in maniera giuridicamente apprezzabile il principio di imparzialità dei commissari, né rileva il fatto che tutti i commissari avessero avuto tali rapporti, visto che nel campo degli specialisti è assai difficile trovare un esperto che in qualche modo non abbia avuto contatti di tipo scientifico o didattico con uno dei candidati*); Cons. Stato, sez. VI, 24 ottobre 2002, n. 5879, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2002, 2576 (m); T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 13 luglio 2017, n. 783;

m2) in termini più generali la giurisprudenza afferma che:

- la semplice sussistenza di rapporti di collaborazione scientifica o accademica o di ufficio tra commissario e candidato non è idonea ad integrare gli estremi di una delle cause d'incompatibilità tipizzate dall'art. 51 c.p.c. (Cons. Stato, sez. VI, 29 agosto 2017, n. 4105; Cons. Stato, sez. VI, 20 gennaio 2016, n. 192 in *Comuni d'Italia*, 2016, fasc. 1, 93 secondo cui *“nelle procedure concorsuali i componenti delle commissioni esaminatrici hanno l’obbligo di astenersi solo se ricorre una delle condizioni tassativamente indicate dall’art. 51 c.p.c., senza che le cause di incompatibilità previste dalla stessa disposizione possano essere oggetto di estensione analogica; in particolare si è affermato che l’appartenenza allo stesso ufficio del candidato e il legame di subordinazione o di collaborazione tra i componenti della commissione e il candidato non rientrano nelle ipotesi di astensione di cui all’art. 51 c.p.c.; si è anche precisato che i rapporti personali di colleganza e/o 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 dalla predetta norma (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; con la conseguenza che 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 regole; nella fattispecie, il rapporto di lavoro fra il presidente della commissione, direttore del dipartimento gestione e sviluppo delle risorse umane della ausl e alcune candidate, addette allo stesso dipartimento, pur caratterizzato da una certa intensità non possono ritenersi comunque sufficienti a configurare un vero e proprio sodalizio professionale o a determinare una comunanza di interessi economici o di vita di tale intensità da rendere necessaria l'astensione dalla partecipazione alla commissione di concorso, ai sensi dell'art. 51 c.p.c"; Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2119, in Foro amm., 2015, 1125 [m]; Cons. Stato, sez. V, 17 novembre 2014, n. 5618);

- a tale conclusione si perviene in assenza, per lo meno, di ulteriori e specifici indicatori di una situazione di particolare intensità, sistematicità, stabilità e continuità di frequentazione (T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, sez. I, 7 luglio 2015, n. 323; T.a.r. per le Marche, sez. I, 13 marzo 2013, n. 214; Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2017, n. 3206, in Foro amm., 2017, 1282, la quale afferma che "secondo un diffuso indirizzo giurisprudenziale, non costituisce ragione di incompatibilità la sussistenza sia di rapporti di mera collaborazione scientifica, sia di pubblicazioni comuni, essendo ravvisabile un obbligo di astensione del componente di detta commissione solo in presenza di una comunanza di interessi anche economici, di intensità tale da porre in dubbio l'imparzialità del giudizio; nei concorsi universitari, l'esistenza di rapporti scientifici di collaborazione costituisce ipotesi ricorrente nel mondo accademico, non tale da inficiare in maniera giuridicamente apprezzabile il principio di imparzialità dei commissari, visto che nel campo degli specialisti è assai difficile trovare un esperto che in qualche modo non abbia avuto contatti di tipo scientifico o didattico con uno dei candidati") che attestino l'esistenza di un autentico "sodalizio professionale" connotato da una comunione di interessi economici e di vita (Cons. Stato, sez. III, 28 aprile 2016, n. 1628; Cons. Stato, sez. VI, 24 settembre 2015, n. 4473; Cons. Stato, Sez. VI, 30 luglio 2013, n. 4015, in Foro amm.-Cons. Stato, 2013, 2160; Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2013, n. 2858, in Foro amm.-Cons. Stato, 2013, 1429 [m] ; Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4858; Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5983; T.a.r. per il Lazio - Roma, sez. III, 22 maggio 2017, n. 6070), così da far sorgere il sospetto che il candidato possa essere giudicato non in base al risultato delle prove bensì in virtù delle conoscenze personali (T.a.r. per la Sicilia - Catania, sez. III, 31 gennaio 2014, n. 284; Cons. Stato, sez. VI, 8 luglio 2011, n. 4114, in Riv. giur. scuola, 2012,

659), compromettendo l'imparzialità del giudizio (T.a.r. per il Lazio – Roma, sez. III, 12 gennaio 2018, n. 392; Cons. Stato, sez. VI, 29 agosto 2017, n. 4105);

m3) vi sono anche pronunce che approdano a posizioni maggiormente restrittive ritenendo che, a prescindere dall'esistenza di una comunanza di interessi e di vita (di intensità tali da porre in dubbio l'imparzialità del giudizio), si configuri sempre l'obbligo di astensione, in presenza di una situazione di conflitto di interessi (Cons. Stato, sez. V, 5 novembre 2014, n. 5465), tale da ostacolare la serenità e l'equanimità del giudizio spettante alla commissione (Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1788, in *Foro amm.*, 2015, 1111 [m] ; T.a.r. per il Molise, sez. I, 7 dicembre 2012, n. 715; T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, sez. I, 7 luglio 2015, n. 323).