



# UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2018

(D.D. prot. n. 118432 del 4 novembre 2019)

Corso di formazione - Categoria C

Comportamenti organizzativi e sistemi relazionali alla luce dello Statuto di Ateneo e del contratto  
collettivo di lavoro

2 dicembre 2019

***Il reclutamento dei pubblici dipendenti***

*Ascenzo Farenti*

## INDICE

<b>1. Premessa</b> .....	p. 3
<b>2. Le fonti in materia</b> .....	p. 3
2.1. La Costituzione .....	p. 3
2.2. Le fonti legislative .....	p. 4
2.3. Le fonti regolamentari .....	p. 4
<b>3. Il procedimento concorsuale</b> .....	p. 4
<b>4. Il bando di concorso</b> .....	p. 5
<b>5. Ammissione ed esclusione dei candidati</b> .....	p. 6
<b>6. La commissione giudicatrice</b> .....	p. 7
<b>7. Le prove</b> .....	p. 10
<b>8. La graduatoria</b> .....	p. 11
<b>9. Il caso delle progressioni verticali</b> .....	p. 12

## **1. Premessa**

Come ricordato dalle Linee Guida sulle procedure concorsuali emanate dal Ministero per la pubblica amministrazione con la direttiva n. 3/2018, non esiste una procedura o un modello di concorso standard valido per il reclutamento di qualunque professionalità. Nell'ambito degli strumenti previsti dalla legge e dai regolamenti, occorre di volta in volta modulare sia le procedure sia i modelli a cui ricorrere al fine di pervenire alle soluzioni più adatte in relazione alla figura professionale da scegliere.

Nel presente scritto verranno ripercorsi i passaggi principali dell'iter di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

## **2. Le fonti in materia**

Nell'ordinamento italiano possiamo individuare le seguenti fonti in materia di accesso all'impiego pubblico:

- 1) la Costituzione Repubblicana;
- 2) le fonti legislative;
- 3) le fonti regolamentari.

### **2.1. La Costituzione**

L'art. 97, comma 4, della Costituzione, dispone che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi previsti dalla legge. L'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, di cui al comma 1 dell'art. 97 medesimo, sono assicurati anche con una congrua scelta del personale degli uffici: il buon andamento è facilitato se il reclutamento del personale avviene sulla base di un esame obiettivo e spersonalizzato delle capacità; l'imparzialità viene garantita dall'esclusione di ogni forma di discriminazione nell'accesso all'impiego pubblico, ossia dall'effettivo rispetto delle condizioni di uguaglianza.

La Corte Costituzionale ha costantemente sottolineato l'importanza fondamentale del principio concorsuale. Significative sul punto sono ad esempio le affermazioni della sentenza n. 1 del 1999, secondo le quali "in un ordinamento democratico - che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo (politica per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento - il concorso pubblico resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Valore, quest'ultimo in relazione al quale il principio posto dall'art. 97 Cost. impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti".

L'art. 97, comma 4, dopo aver fissato il principio del concorso per l'accesso agli impieghi pubblici, contestualmente ammette la possibilità di deroga nei casi previsti dalla legge.

La norma individua dunque nel pubblico concorso lo strumento preferibile di accesso all'impiego pubblico, ma non lo erige a regola assoluta, consentendo al legislatore anche l'adozione di strumenti alternativi.

## **2.2. Le fonti legislative**

Una volta enunciato con norma costituzionale, il principio concorsuale non poteva che essere confermato dal legislatore ordinario.

L'art. 2, co. 1, lett. c) della legge n. 421/1992 include tra le sette materie riservate espressamente alla legge e alle fonti normative secondarie quella relativa ai "procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro", che risulta così sottratta alla contrattazione collettiva e alla disciplina privatistica.

Il reclutamento nelle amministrazioni pubbliche è attualmente disciplinato dagli articoli 35 e 36 del d.lgs. n. 165/2001, la cui vigente formulazione è il risultato delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 75/2017, emanato in attuazione della legge n. 124/2015 (la c.d. "Riforma Madia").

## **2.3. Le fonti regolamentari**

Con d.P.R. n. 487/1994 è stato adottato il regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.

Il suddetto regolamento governativo costituisce per le amministrazioni, che non si sono dotate di autonoma disciplina, il corpo normativo organico di riferimento in materia di reclutamento del personale.

L'art. 70, comma 13, del d.lgs. n. 165/2001 riconosce l'autonomia ordinamentale delle singole amministrazioni, che possono dotarsi di una propria disciplina della materia del reclutamento, da assumere non necessariamente nella forma regolamentare, senza poter derogare ai principi fissati dal d.lgs. n. 165/2001. È comunque auspicabile che le amministrazioni, nell'esercizio di tale autonomia, abbiano come riferimento la disciplina dettata dal d.P.R. n. 487/1994.

## **3. Il procedimento concorsuale**

Il concorso può qualificarsi come un procedimento amministrativo consistente in una successione di più atti, aventi natura e funzione diversa e compiuti da più soggetti o organi, ma tutti miranti al conseguimento dello stesso fine, ossia l'individuazione del candidato più idoneo al posto da ricoprire. Nel procedimento concorsuale possono distinguersi tre fasi:

- 1) la fase preparatoria, nella quale vengono compiuti tutti gli atti intesi a rendere nota la volontà dell'amministrazione di coprire determinati posti mediante concorso, ad accertare il possesso dei requisiti dei candidati e a nominare la commissione giudicatrice;
- 2) la fase della valutazione, nella quale vengono compiuti da parte della commissione giudicatrice tutti gli atti necessari ad accertare le capacità dei candidati e a formare la graduatoria;
- 3) la fase conclusiva, nella quale l'amministrazione procede all'approvazione degli atti della commissione giudicatrice.

La procedura concorsuale prende avvio non con la pubblicazione del bando, come comunemente ritenuto, ma con la determinazione adottata dall'organo competente di ricorrere alla procedura stessa. La determinazione di indizione della procedura concorsuale riflette, infatti, una scelta correlata alla verifica di alcuni presupposti, come la programmazione delle assunzioni, il preventivo ricorso ai meccanismi di mobilità (articoli 30 comma 2-bis e 34-bis comma 1 del d.lgs. n. 165/2001), la sussistenza di eventuali divieti di assunzioni imposti dalla legge per determinati periodi.

L'atto di indizione può contenere anche l'approvazione del bando, ma è importante tenere distinti i due momenti del procedimento: la determinazione di indizione, pur esplicitando un mero rilievo interno, cristallizza l'avvio del procedimento, il bando ha l'effetto ulteriore di esternare la volontà dell'amministrazione espressa nella predetta determinazione.

La giurisprudenza in più occasioni ha affrontato il problema del rapporto tra l'atto d'indizione e il bando, sostenendo che in caso di contrasto prevale il contenuto del bando. Una soluzione che appare logica, poiché il partecipante alla procedura ha conoscenza delle regole dettate dal bando, ma non può conoscere l'atto d'indizione, che, come già detto, esplica mero rilievo interno.

#### **4. Il bando di concorso**

Il bando riveste un ruolo di primo piano nell'intera sequenza procedimentale, poiché rappresenta l'anello di congiunzione tra la fase meramente interna di indizione della procedura concorsuale e la fase selettiva nel suo concreto svolgimento.

La funzione del bando di concorso è, da un lato, quella di esternare la volontà dell'amministrazione di procedere alla copertura di determinati posti vacanti e, dall'altro, di fissare le condizioni di ammissione al concorso e le modalità di svolgimento dello stesso. In relazione al secondo profilo viene utilizzata la significativa definizione del bando quale "*lex specialis* della procedura", per indicare la vincolatività *erga omnes* delle sue clausole, ossia nei confronti dei concorrenti, ma anche degli organi dell'amministrazione a vario titolo coinvolti nella procedura.

L'art. 3 comma 2 del d.P.R. n. 487/1994 individua quali contenuti essenziali del bando di concorso:

- il termine e le modalità di presentazione delle domande;
- il diario e la sede delle prove;
- le materie oggetto delle prove;
- i requisiti soggettivi generali e particolari richiesti per l'ammissione all'impiego;
- i titoli che danno luogo a precedenza o a preferenza a parità di punteggio, i termini e le modalità della loro presentazione.

Vi sono, poi, altri elementi essenziali non indicati nel regolamento, come le caratteristiche funzionali dei posti messi a concorso e la composizione della commissione esaminatrice.

Le regole fissate nel bando di concorso vincolano rigidamente l'operato dell'amministrazione, che deve limitarsi alla loro applicazione, anche quando siano contrarie a fonti sovraordinate o di carattere generale, fino a quando esso non sia stato annullato in sede giurisdizionale o di autotutela.

La pubblicazione del bando è prevista dall'art. 4 comma 1 del d.P.R. n. 487/1994, secondo il quale le domande di ammissione al concorso devono essere presentate entro il termine perentorio di giorni trenta dalla data di pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica. La ragione di tale dettato normativo deve essere individuata nell'esigenza delle amministrazioni di fissare, attraverso la previsione di un termine ultimo per la presentazione delle domande di partecipazione, tempi certi per l'espletamento delle successive fasi della procedura concorsuale.

La pubblicazione del bando ha molteplici effetti:

- rende efficace la determinazione di indizione del concorso, che fino a tale momento può essere revocata o modificata;
- fa decorrere il termine per la presentazione delle domande di partecipazione;
- fa decorrere i termini per le eventuali impugnazioni giurisdizionali delle clausole immediatamente lesive;
- fornisce certezza pubblica di conoscibilità.

## **5. Ammissione ed esclusione dei candidati**

I requisiti per l'accesso agli uffici pubblici possono essere distinti in due grandi categorie: i requisiti generali e quelli speciali.

I requisiti generali, che danno titolo alla partecipazione a tutti i concorsi, sono indicati nell'art. 2 del d.P.R. n. 487/1994:

- cittadinanza di uno dei paesi appartenenti all'Unione Europea con esclusione delle ipotesi per le quali occorre il requisito della cittadinanza italiana;
- età non inferiore agli anni diciotto;
- idoneità fisica all'impiego;

- insussistenza di cause di esclusione dall'elettorato politico attivo;
- insussistenza di precedente destituzione o dispensa dall'impiego presso una pubblica amministrazione.

I requisiti speciali sono richiesti in aggiunta a quelli sopraelencati in base a disposizioni di legge relative a particolari ordinamenti o specifiche previsioni dettate delle singole amministrazioni per l'ammissione a particolari profili professionali di qualifica o categoria: tale facoltà è riconosciuta alle singole amministrazioni dal secondo comma dell'art. 2 del d.P.R. n. 487/1994.

L'art. 2 comma 7 del d.P.R. n. 487/1994 dispone che per ogni tipo di procedura concorsuale il momento da prendere in considerazione, per valutare il possesso dei requisiti, è quello della scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione previsto dal bando di concorso.

Una volta esaurita la fase di presentazione delle domande di partecipazione, l'amministrazione deve decidere sull'ammissione dei richiedenti alla procedura concorsuale.

L'ammissione dei candidati al concorso spetta, secondo la consolidata giurisprudenza, all'amministrazione e non alla commissione giudicatrice, a meno che non sussista una specifica disposizione che attribuisca tale competenza alla commissione.

Qualora dall'esame della domanda di partecipazione e delle dichiarazioni in essa contenute sorga il dubbio circa il possesso di uno dei requisiti prescritti dal bando, può essere disposta l'ammissione con riserva, ossia condizionata al definitivo accertamento dei requisiti richiesti. L'ammissione con riserva deve essere intesa nel senso che il destinatario della misura è ammesso all'intera procedura, salva l'ipotesi relativa all'esito negativo di una prova di per sé preclusiva all'accesso alle fasi ulteriori. L'art. 3 comma 3 del d.P.R. n. 487/1994 prevede che l'amministrazione interessata dispone in ogni momento, con provvedimento motivato, l'esclusione dal concorso per difetto dei requisiti prescritti. L'espressione "in ogni momento" utilizzata dalla norma deve essere intesa con riferimento al procedimento concorsuale e, pertanto, sino all'approvazione della graduatoria. Una volta terminato il procedimento, l'amministrazione può adottare in sede di autotutela tutti gli atti conseguenti a eventuali ammissioni illegittime, che, proprio per il fatto di essere temporalmente collocati a procedura già conclusa, dovranno essere congruamente motivati con riferimento all'esclusione tardiva rispetto all'interesse consolidato del soggetto privato a permanere nella posizione conseguita.

## **6. La commissione giudicatrice**

La disciplina della composizione delle commissioni di concorso è dettata dall'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001 e dall'art. 9 del d.P.R. n. 487/1994.

L'art. 35 comma 3 lett. e) del d.lgs. n. 165/2001 dispone che le commissioni di concorso debbono essere composte esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti

tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali. L'art. 9 comma 2 del d.P.R. n. 487/1994 contiene una previsione sostanzialmente analoga.

Le due disposizioni individuano una serie di requisiti positivi e negativi per poter ricoprire il ruolo di membro di commissioni di concorso.

Per quanto concerne i requisiti negativi, la normativa ritiene incompatibile con l'appartenenza alle commissioni di concorso:

- 1) l'essere componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione;
- 2) il ricoprire cariche politiche;
- 3) l'essere rappresentanti sindacali;
- 4) l'essere designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali;
- 5) l'essere designati dalle associazioni professionali.

È evidente la finalità legislativa di escludere dalle commissioni di concorso quanti siano legati o collegati a strutture per loro natura non imparziali, in quanto perseguiti interessi di parte.

L'esclusione dei componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione costituisce, inoltre, esplicitazione del generale principio di distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione, sancito dagli artt. 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001. L'espressione utilizzata dal legislatore "organo di direzione politica dell'amministrazione" non autorizza interpretazioni restrittive, dovendo comprendere tutti gli organi di governo dell'amministrazione a prescindere dal fatto che siano o meno di estrazione o nomina politica.

L'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001, inserito dalla legge n. 190/2012, fissa il divieto di partecipazione, anche con compiti di segreteria, alle commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi per 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 (reati contro la pubblica amministrazione).

Per quanto concerne invece i requisiti positivi, i membri delle commissioni devono essere esperti nelle materie oggetto di concorso.

L'art. 57 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 dispone che le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro e il trattamento sul lavoro, riservano alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso. L'art. 9 comma 2 del d.P.R. n. 487/1994, che si pone come attuativo a livello regolamentare della previsione di legge primaria, ribadisce che almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, salva motivata impossibilità, è riservato alle donne.



L'art. 11 del d.P.R. n. 487/1994 dispone poi che i componenti delle commissioni di concorso, presa visione dell'elenco dei partecipanti, sottoscrivono la dichiarazione che non sussistono situazioni di incompatibilità tra essi e i concorrenti, ai sensi degli artt. 51 e 52 del codice di procedura civile.

In particolare, l'art. 51 sopracitato disciplina l'istituto dell'astensione, prevedendo al comma 1 che 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, amministratore di sostegno, 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.

La norma persegue la finalità di assicurare l'attuazione del principio costituzionalmente garantito di imparzialità del giudice (di cui all'art. 111 comma 2 della Costituzione) mediante la previsione di una serie di ipotesi in cui tale imparzialità si ritiene compromessa a motivo di un particolare rapporto intercorrente tra il giudice e la causa di cui è investito. Il legislatore ha posto a carico del magistrato, che si trovi in una delle situazioni previste dall'art. 51 comma 1 cod. proc. civ., una presunzione assoluta di parzialità indipendentemente da qualsiasi analisi, nel caso concreto, della sua effettiva esistenza.

L'applicazione dell'art.51 cod. proc. civ. alle commissioni di concorso richiede naturalmente i necessari adattamenti determinati dal fatto che non si versa nell'ambito di un processo, ma di un procedimento amministrativo.

La giurisprudenza ha sul punto precisato che le cause di incompatibilità sono tipiche e tassative e, per il loro carattere eccezionale, non sono estensibili in via analogica.

La ricorrenza di una causa di incompatibilità tra un componente della commissione e un candidato comporta l'obbligo dell'astensione del primo e, in caso di violazione di detto obbligo, l'illegittima composizione della commissione e di conseguenza l'invalidità dell'intera procedura concorsuale.

La commissione è un collegio perfetto, che deve operare al completo dei suoi componenti, ma non in tutte le fasi del procedimento. La giurisprudenza ha difatti precisato che la regola del collegio perfetto deve trovare osservanza in tutti i momenti in cui vengono adottate determinazioni rilevanti e ad ampio

contenuto discrezionale, come la fissazione dei criteri di massima di valutazione delle prove concorsuali, la selezione degli argomenti e la redazione delle tracce delle prove scritte, la determinazione dei quesiti da sottoporre ai candidati nelle prove orali, la correzione degli elaborati e lo svolgimento delle prove orali. Non è, pertanto, necessaria la presenza di tutti i componenti della commissione per attività in cui non vengono in rilievo momenti di espressione della volontà procedimentale della commissione stessa, in quanto meramente strumentali e materiali, come ad esempio la sorveglianza durante lo svolgimento delle prove scritte.

## **7. Le prove**

In base al disposto dell'art. 11 comma 2 del d.P.R. n. 487/1994 la commissione prepara tre tracce per ciascuna prova scritta, se gli esami hanno luogo in una sede, e una sola traccia quando gli esami hanno luogo in più sedi.

Rientra nella discrezionalità della commissione, insindacabile dal giudice amministrativo, la scelta della traccia delle prove e il correlativo grado di approfondimento richiesto.

L'art. 13 del d.P.R. n. 487/1994 elenca minuziosamente gli adempimenti cui sono tenuti i candidati nel corso di svolgimento delle prove scritte.

Particolare attenzione e approfondimento merita il principio di anonimato, disciplinato dall'art. 14 comma 6 del D.P.R. n. 487/1994, secondo cui il riconoscimento degli autori delle prove deve avvenire solo a conclusione dell'esame e del giudizio di tutti gli elaborati dei concorrenti. La capacità di un segno a fungere da elemento di identificazione sussiste quando la particolarità riscontrata nell'elaborato assume un carattere oggettivamente e inequivocabilmente anomalo rispetto alle ordinarie forme di manifestazione del pensiero e di riproduzione dello stesso per iscritto e atto a comprovare l'intenzionalità del concorrente a rendere riconoscibile alla commissione l'elaborato stesso. Si tratta di elementi da verificare di volta in volta, tenendo conto anche delle circostanze che, nel singolo caso concreto, possano escludere, ovvero confermare, la buona fede del candidato.

Ai candidati ammessi a sostenere il colloquio, ai sensi dell'art. 6 comma 3 del d.P.R. n. 487/1994, deve essere data comunicazione con l'indicazione del voto riportato ed avviso per la presentazione alla prova orale almeno venti giorni prima di quello in cui debbono sostenerla.

L'art. 12 comma 1 del citato d.P.R. dispone che le commissioni esaminatrici prima dell'inizio di ciascuna prova orale determinano i quesiti da porre ai singoli candidati per ciascuna delle materie di esame e che tali quesiti sono proposti a ciascun candidato previa estrazione a sorte.

La previsione è chiaramente ispirata alle esigenze di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. La preventiva fissazione dei quesiti consente il controllo da parte di tutti i componenti della commissione sulla logicità, coerenza e pertinenza con le materie indicate nel bando di concorso

dei quesiti medesimi. L'onere di procedere alla suddetta operazione immediatamente prima dell'inizio delle prove orali è finalizzato a scongiurare, o quanto meno a limitare, pericoli di anticipata diffusione di notizie a favore di uno o più candidati. Ulteriori garanzie sono offerte dal meccanismo di sorteggio delle domande, che riduce sensibilmente le possibilità di collusione tra commissari e candidati circa il contenuto delle domande stesse.

L'art. 6 comma 4 del d.P.R. n. 487/1994 dispone che le prove orali devono svolgersi in un'aula aperta al pubblico, di capienza idonea ad assicurare la massima partecipazione. La norma persegue la finalità di garantire la massima trasparenza dell'attività della commissione esaminatrice nel corso delle prove orali. La nozione di "aula aperta al pubblico" utilizzata dalla norma citata deve essere intesa nel senso di aula materialmente accessibile a chiunque abbia interesse ad assistere alla seduta. La disposizione non è derogabile né da parte della commissione, che non può opporsi all'ingresso in aula, né da parte dei concorrenti, che non potrebbero chiedere di svolgere le proprie prove a porte chiuse per supposti motivi di timidezza o simili dovuti alla presenza di estranei.

Come ulteriore forma di trasparenza, il comma 5 del medesimo art. 6 dispone che al termine di ogni seduta dedicata alla prova orale la commissione forma l'elenco dei candidati esaminati con l'indicazione dei voti da ciascuno riportati, che viene affisso nella sede degli esami. La finalità di tale previsione è da ricercare nella necessità di garantire i candidati che le votazioni loro assegnate nelle prove orali rimarranno immodificabili, come autonomo elemento di valutazione, nel corso delle operazioni di formazione della graduatoria. L'affissione al termine di ogni seduta delle votazioni conseguite scongiura, pertanto, eventuali, indebite, nuove valutazioni delle prove orali sostenute dai candidati.

Secondo la giurisprudenza maggioritaria le disposizioni dettate per garantire la pubblicità delle prove orali sono imposte da fondamentali esigenze di trasparenza e imparzialità e la loro violazione non può che comportare l'illegittimità delle operazioni e il loro annullamento da parte del giudice amministrativo.

## **8. La graduatoria**

La fase conclusiva del procedimento concorsuale è costituita dalla formazione della graduatoria e dalla successiva approvazione.

L'art. 15 comma 2 del d.P.R. n. 487/1994 dispone che la graduatoria di merito dei candidati è formata secondo l'ordine dei punti della votazione complessiva riportata da ciascun candidato, con l'osservanza, a parità di punti, delle preferenze previste dall'art. 5 del d.P.R. medesimo.

L'approvazione della graduatoria è un provvedimento di amministrazione attiva, di natura costitutiva, mediante il quale l'amministrazione fa proprio l'operato della commissione esaminatrice.

L'amministrazione ha solo un potere di controllo sulla legittimità delle operazioni concorsuali, nel senso che non può sostituirsi alla commissione nell'esercizio dei poteri di accertamento e valutazione tecnico-discrezionale propri della commissione stessa con conseguente impossibilità di modificare, per valutazioni di merito, la graduatoria del concorso stesso. Ove si ravvisino situazioni d'illegittimità nel lavoro della commissione, l'amministrazione è tenuta a restituire gli atti alla commissione con invito al presidente di riconvocarla, affinché provveda all'eliminazione del vizio rilevato, apportando le conseguenti variazioni ai risultati concorsuali.

L'art. 15 commi 5 e 6 del d.P.R. n. 487/1994 prevede la pubblicazione delle graduatorie concorsuali nel Bollettino ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dell'amministrazione interessata e l'avviso di tale pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Il comma 6 dispone, inoltre, che dalla data di pubblicazione dell'avviso nella Gazzetta Ufficiale decorre il termine per le eventuali impugnative (nonché per il periodo di efficacia della graduatoria).

L'art. 35 comma 5-ter del d.lgs. n. 165/2001 prevede che le graduatorie dei concorsi rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione.

L'art. 1 comma 361 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019) è intervenuta sul punto, prevedendo, a partire dall'1 gennaio 2019, l'utilizzazione delle graduatorie per i soli posti messi a concorso nonché quelli che si rendono disponibili in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro coi candidati risultati vincitori. Gli idonei possono, comunque, essere assunti a tempo determinato nel periodo triennale di vigenza delle graduatorie, alla luce della previsione dell'art. 36 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui le amministrazioni, al fine di prevenire fenomeni di precariato, sottoscrivono contratti a tempo determinato coi vincitori o gli idonei delle proprie graduatorie per concorsi pubblici a tempo indeterminato.

Sempre la legge n. 145/2018 ha imposto una scansione temporale precisa, secondo la quale le graduatorie vigenti sono destinate *ex lege* a perdere progressivamente efficacia, e quelle approvate dopo l'1 gennaio 2019 recuperano la normale durata triennale prevista dall'art. 35 comma 5-ter del d.lgs. n. 165/2001. Sul punto è tuttavia intervenuto di recente il decreto-legge n. 101/2019 (come convertito dalla legge n. 128/2019), dato che l'art. 6-bis (inserito in sede di conversione) ha dettato nuove regole in tema di vigenza delle graduatorie concorsuali, modificando l'art. 1, comma 362 della legge n. 145/2018, e inserendo i commi 362-bis e 362-ter.

## **9. Il caso delle progressioni verticali**

Le progressioni verticali, come noto, comportano una progressione di carriera tra le aree o categorie e comportano il passaggio da un'area o categoria alla posizione iniziale dell'area o categoria immediatamente superiore.

Sulla materia è intervenuto il d.lgs. n. 150/2009 (cd. “riforma Brunetta”), che ha eliminato dall’ordinamento del lavoro pubblico le progressioni verticali. L’art. 24 comma 1 del citato d.lgs. dispone, infatti, che le amministrazioni pubbliche, a decorrere dall’1 gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni.

Il d.lgs. n. 75/2017 (c.d. “riforma Madia”) ha tuttavia reintrodotta, anche se per un periodo limitato di tempo (il triennio 2018-2020), le progressioni verticali, attraverso la previsione di concorsi interamente riservati al personale interno. L’art. 22 comma 15 dispone difatti che “per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l’accesso dall’esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria. In ogni caso, l’attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all’articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l’attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l’eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell’attribuzione dei posti riservati per l’accesso all’area superiore”.