

L'accesso al pubblico impiego. Concorsi, stabilizzazioni, graduatorie...

Barbara Gagliardi

Associato in Diritto Amministrativo, Università degli
Studi di Torino

barbara.gagliardi@unito.it

Il principio del pubblico concorso

Origini nel Mandarinato cinese o Concilio di Trento
Consacrato con l'Illuminismo e gli studi di Tocqueville e
Weber



**PROFESSIONALIZZAZIONE
DELL'AMMINISTRAZIONE**

Cfr. Max Weber, Economia e società: dominazione legale a carattere razionale:
**SOLO CHI POSSIEDE UNA FORMAZIONE PROFESSIONALE è QUALIFICATO
PER PARTECIPARE ALLA DIREZIONE AMMINISTRATIVA DI UNA
COLLETTIVITA'; SOLO UN TALE INDIVIDUO PUO' ESSERE DEFINITO
FUNZIONARIO**

Il principio del pubblico concorso nell'ordinamento costituzionale

Art. 97, co. 3°, Cost.:

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede **mediante concorso**, *salvo i casi stabiliti dalla legge*.



Art. 97, co. 1°, Cost.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il **buon andamento e l'imparzialità** dell'amministrazione.



SELEZIONE DEL "MIGLIOR CANDIDATO"



Risponde a un'esigenza di EFFICACIA, EFFICIENZA, ECONOMICITA'

Il principio del pubblico concorso nell'ordinamento costituzionale

Tutela dell'**IMPARZIALITA'** (art. 97, co. 1°, Cost.)

Art. 98.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

SELEZIONE MERITOCRATICA, scevra da condizionamenti PARTITICI O POLITICI

Composizione delle commissioni 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 (d.lgs. n. 165/2001, art. 35, co. 3°, lett. c; d.P.R. n. 487 del 1994, art. 9, co. 2°).

Il principio del pubblico concorso nell'ordinamento costituzionale

Art. 51, co. 1°, Cost.

Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso **possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza**, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

Art. 3 Cost.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents (Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, art. VI).

Il principio del pubblico concorso nell'ordinamento costituzionale

Art. 4 Cost.

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.



PUBBLICO CONCORSO
GARANTISCE

AMMINISTRAZIONE

AMMINISTRATI

CITTADINI IN CERCA DI
UN'OCCUPAZIONE

Le deroghe al principio del pubblico concorso

POSSIBILI PURCHE'

-Previste *ex lege*;

-DI STRETTA INTERPRETAZIONE E GIUSTIFICATE DA “peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico” (Corte cost., 7 febbraio 2011, n. 42):

1) Avviamento degli iscritti dalle liste del collocamento

→ Ove richiesto il solo diploma di SCUOLA DELL'OBBLIGO; la deroga si giustifica in ragione del carattere elementare delle mansioni esercitate e comunque CARATTERE PARACONCORSUALE (comparazione in ragione dello stato di bisogno)

Le deroghe al principio del pubblico concorso

2) Chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento appartenenti alle “**categorie protette**”



GIUSTIFICATA IN RAGIONE DEL **PRINCIPIO DI SOLIDARIETA'**
(art. 2 Cost.)

es. Incarichi dirigenziali a persone...

di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, ... con esperienza di almeno 5 anni in funzioni dirigenziali, o con una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro per almeno 5 anni, ... in posizioni funzionali per l'accesso alla dirigenza, o provenienti da ricerca, docenza universitaria, magistrature e ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

SI GIUSTIFICA IN RAGIONE DEL VINCOLO DI FIDUCIARIETA'



Necessaria comunque pubblicazione di avviso sul sito istituzionale, con numero e tipologia dei posti di funzione disponibili e i criteri di scelta (d.lgs. n. 165/2001, art. 19, co. 1° bis)

Nei limiti del **10% della dotazione organica** (8% per I fascia)

Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 9: illegittima la l. reg. Piemonte che fissava la percentuale al 30%

Dirigenza “a termine” ed enti locali

I limiti:

- 30% per eell
- 10% per regioni e ssn
- 20-30% per enti di ricerca

(d.l. n. 90 del 2014, conv. in l. n. 114 del 2014, art. 11)

Le stabilizzazioni del personale precario:

Esigenza di valorizzare le professionalità acquisite all'interno dell'ente

Principio di solidarietà

Le stabilizzazioni del personale precario:

Possibile la riserva di posti nel limite del 40%
oppure valutazione dell'esperienza pregressa come titolo
nei concorsi pubblici



personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni,
anche non continuativi

Comunque nel rispetto dei LIMITI DEL 50% DELLE RISORSE DISPONIBILI E
DELLE DOTAZIONI ORGANICHE E PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL
PERSONALE

Le stabilizzazioni del personale precario:

Soluzione previgente: stabilizzazione a domanda purché si trattasse di personale già assunto all'esito di "procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge"

(l. 27 dicembre 2006 n. 296, art. 1, co° 519 e ss.)

POSSIBILI DISPARITA' DI TRATTAMENTO NEI CONFRONTI DEGLI ESCLUSI

Nell'esercizio 2010 sono state stabilizzate oltre 10.000 unità di personale spec. nella sanità (n. 4.842 unità), negli enti locali (n. 3.907 unità, soprattutto lsu), negli enti di ricerca (n. 417 unità) e nell'università (n. 329 unità)

Corte conti, Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico

Stabilizzazioni di “personale precario” (L. n. 296/2006, art. 1, co. 519° e ss.)

purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale

3 anni di anzianità

e di livello NON DIRIGENZIALE

(fra molte: Corte cost., 29 aprile 2010, n. 150; Corte cost., 7 febbraio 2011, n. 42; Corte cost., 23 febbraio 2011, n. 68; Corte cost., 20 ottobre 2010, n. 303; Corte cost., 21 giugno 2010, n. 225 ecc.)

Le stabilizzazioni del personale precario

I limiti posti dalla legislazione statale si applicano ANCHE ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE in quanto PRINCIPI DI COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA (art. 117, co. 3°, Cost.)

Ripetute dichiarazioni di illegittimità cost. specie per la stabilizzazione del personale dirigente o del personale di staff dei politici.

Corte conti, Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico, evidenzia il «lento e difficile adeguamento da parte delle Regioni ai principi affermati dalla Corte, tanto da arrivare addirittura a configurare, nelle ipotesi estreme, rischi per il mantenimento dei saldi di finanza pubblica»

Presupposti della stabilizzazione

La deroga al principio concorsuale deve essere circoscritta adeguatamente IN RAGIONE DI INTERESSI PUBBLICI PREVALENTI:

Occorre prevedere “idonei requisiti e criteri selettivi”, non basta richiedere un mero “giudizio di idoneità” del personale: Corte cost., 29 aprile 2010, n. 149

Non è sufficiente richiedere il previo superamento di una selezione presso un qualsiasi ente pubblico (non assicura la natura concorsuale della selezione, né la sua preordinazione alla tipologia e livello delle funzioni che il personale è chiamato a svolgere): Corte cost., 21 giugno 2010, n. 225

Stabilizzazioni di “personale precario” (d.l. n. 101/2013, art. 4, co. 6 e ss.)

- Fino al 2016: **procedure riservate esclusivamente** al personale in possesso dei requisiti ex L. n. 296/2006, art. 1, co. 519° e ss.
- Escluso il personale dirigenziale
- Escluso il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione degli organi politici
- **DI NORMA CON CONTRATTI PART-TIME**

Stabilizzazioni di “personale precario” (l. n. 147 del 2013, art. 1, co. 529)

Le regioni che (...) che stiano assolvendo alla carenza della dotazione organica attraverso il ricorso e l'impiego di personale assunto con procedure ad evidenza pubblica, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato della durata di 36 mesi e i cui contratti di lavoro siano stati oggetto negli ultimi cinque anni di una serie continua e costante di rinnovi e proroghe anche con soluzione di continuità, purché con il medesimo datore di lavoro (...) possono procedere, con risorse proprie, alla **stabilizzazione a domanda del personale interessato** già in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e che comunque abbia maturato il requisito entro il 31 dicembre 2015.

Stabilizzazioni di “personale precario” (l. n. 147 del 2013, art. 1, co. 529)

La stabilizzazione non può essere estesa al personale delle agenzie regionali, enti, società di bacino e società in house regionali

(Corte cost., n. 37 del 2016)

Riforma Madia (d.lgs. n. 75 del 2017, art. 20)

1- Assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale che:

- a) sia in servizio con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione;
- b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche presso amministrazioni pubbliche diverse;
- c) abbia maturato alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

Riforma Madia (d.lgs. n. 75 del 2017, art. 20)

2- Procedure concorsuali con riserva di posti non superiore al 50% per personale non dirigenziale che:

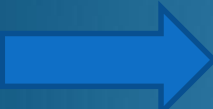
a) sia titolare di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;

b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso.

CONCORSI INTERNI:

Corte cost. afferma il principio di NECESSARIA PUBBLICITA' DEL CONCORSO

APERTURA ALL'ESTERNO DI ALMENO IL 50% DEI POSTI



Progressioni **VERTICALI**: per **riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti**, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni
(d.lgs. n. 150/2009, art. 24)

Progressioni **ORIZZONTALI**: per l'accesso alle **posizioni economiche apicali** nell'ambito delle aree funzionali e' definita una quota di accesso nel limite complessivo del 50 per cento da riservare a concorso pubblico (d.lgs. n. 165/2001, art. 52, co. 1 ter)

Scorrimento delle graduatorie preesistenti:

VIGENZA TRIENNALE DELLE GRADUATORIE (d.lgs. n. 165/2001, art. 35, co. 5° ter; d.lgs. n. 267/2000, art. 91, co. 4°)

E deroga?

Revirement della giurisprudenza (Cons. St., Ad. Plen., n. 14/2011):

Lo scorrimento è REGOLA ORDINARIA DI RECLUTAMENTO sorretta da esigenze di risparmio di spesa

Non è in deroga al principio concorsuale perché PRESUPPONE IL CONCORSO
L'amministrazione valuta discrezionalmente SE COPRIRE IL POSTO VACANTE;
deve **specificamente motivare ove decida di bandire un concorso** al posto di
SCORRIMENTO

Prevale anche sulla MOBILITA' perché è più celere (Cons. St., sez. V, n. 178 del 2014)

Residua un potere discrezionale sulla determinazione del numero dei posti da bandire / coprire con mobilità (Cons. St., sez. V, n. 177 del 2014; sez. IV, n. 305 del 2016)

Scorrimento delle graduatorie

preesistenti (art. 91, co. 4°, d.lgs. n. 267 del 2000):

4. Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere **successivamente vacanti e disponibili**, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo.

Unico limite: non può trattarsi di POSTI DI NUOVA ISTITUZIONE per modifica in aumento alla dotazione organizzativa (Cons. St., sez. V, n. 4361 del 2014)


Scorrimento delle graduatorie preesistenti:

Il mancato scorrimento della graduatoria produce un **danno risarcibile per violazione dei principi di correttezza e buona fede** «applicabili alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.»

Responsabilità da inadempimento contrattuale: Cass., sez. lav., n. 280 del 2016

Mobilità volontaria, concorso o scorrimento della graduatoria?

1. AVVISO DI MOBILITA' (art. 30, co. 2 bis, d.lgs. n. 165 del 2001)



2. CONCORSO



3. SCORRIMENTO DELLA GRADUATORIA (non occorre ripetere l'avviso di mobilità)

Il reclutamento della dirigenza nella riforma Madia (l. n. 124 del 2015, art. 11, co. 1°, lett. c)

Titolo di studio NON INFERIORE ALLA LAUREA MAGISTRALE (anche titolo post-laurea?)

Esclusione delle graduatorie di idonei

A) CORSO-CONCORSO UNICO annuale per i tre ruoli:



- all'esito immissione in servizio come funzionari per 3 anni e conferma come dirigenti da parte della Commissione per la dirigenza statale/regionale/locale sulla base di valutazione dell'amministrazione

B) CONCORSO UNICO annuale per i tre ruoli:

- all'esito assunzione a tempo determinato per 3 anni, conferma a t.i. da parte di un «organismo indipendente», salva risoluzione del rapporto ed eventuale inquadramento come funzionario

Il reclutamento nella riforma Madia

(l. n. 124 del 2015, art. 17, co. 1° e d.lgs. n. 75 del 2017)

- centralizzazione / aggregazione, omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale
- = possibilità di rivolgersi al DPFP, fatti salvi i concorsi unici per la dirigenza

“CENTRALE UNICA” DEI CONCORSI

- reclutamento del personale degli eell a livello provinciale
- sistema informativo nazionale per la programmazione delle assunzioni

Il reclutamento nella riforma

Madia (l. n. 124 del 2015, art. 17, co. 1° e d.lgs. n. 75 del 2017)

- limiti “assoluti e percentuali” agli idonei non vincitori = “**facoltà**” di limitare al 20% max
- riduzione dei termini di validità delle graduatorie = confermata vigenza triennale

RICAMBIO GENERAZIONALE

Il reclutamento nella riforma

Madia (l. n. 124 del 2015, art. 17, co. 1° e d.lgs. n. 75 del 2017)

- soppressione del requisito del voto minimo di laurea
- “valorizzazione del titolo di dottore di ricerca” = possibilità di richiederlo come requisito e obbligo di valutarlo ove pertinente
- conoscenza delle lingue come requisito di ammissione / titolo valutabile = lingua inglese
- prove che privilegino il «saper fare» (applicare a problemi concreti nozioni teoriche) = elaborazione di linee-guida del DFP

Più PROFESSIONALIZZAZIONE?

La giurisdizione sulle procedure concorsuali

Principio di **pubblicità** del concorso



**OGNI VOLTA CHE ACCESSO PER LA PRIMA VOLTA AD UN
NUOVO POSTO DI LAVORO NELLA PIANTA ORGANICA**

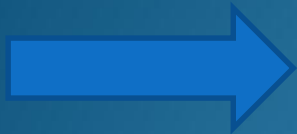


**Costituzionalmente illegittimi i
concorsi integralmente riservati agli
interni**



MAX 50%

La giurisdizione sulle procedure concorsuali



**Le procedure di PROGRESSIONE VERTICALE
sono PROCEDURE CONCORSUALI**



procedure di PROGRESSIONE ORIZZONTALE



La giurisdizione sullo scorrimento delle graduatorie



I requisiti di accesso: la cittadinanza nazionale

Pubblico impiego

come ELEMENTO DI IDENTITA'

come STRUMENTO DI INTEGRAZIONE

L'ACCESSO è diritto politico dei cittadini (cfr. giuramento, perdita della cittadinanza...)

Accesso alle pubbliche amministrazioni e diritto UE:

Art. 45 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
PRINCIPIO DI LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI:
diritto di rispondere a offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri e di rimanervi.

DIRITTO FONDAMENTALE, ad applicazione **immediata** nei confronti degli atti delle autorità e di quella espressione dell'autonomia privata

Si affianca alla LIBERA
CIRCOLAZIONE DELLE
PERSONE (artt. 12-18 TFUE)



CONDIZIONATA (tutela meno forte), seppur in crescita

Accesso alle pubbliche amministrazioni e diritto UE:

LAVORATORE: nozione europea (prescinde dai diritti nazionali), interpretazione estensiva

chiunque svolga, essendovi obbligato, un'attività a beneficio e sotto la **direzione** di un'altra persona, che gli imponga determinate prestazioni da compiere secondo le sue direttive e degli orari da osservare, dietro versamento di una **retribuzione**, purché **reale ed effettiva**

Comprende tirocinanti, lavoratori part-time, a chiamata, sportivi professionisti (calciatori!), chi lavora nell'impresa del coniuge, chi riceve una controprestazione in natura, ecc.


Discriminazioni dirette

Discriminazioni indirette (es. requisiti di residenza, diplomi, lingua)

Ostacoli o misure idonee a dissuadere dall'esercizio della libertà di circolazione

Accesso alle pubbliche amministrazioni e diritto UE:

L'art. 45 TFUE non si applica agli “**impieghi nelle pubbliche amministrazioni**”.



Solo gli impieghi che comportino, contemporaneamente, l'esercizio di pubblica autorità e la responsabilità della salvaguardia degli interessi generali dello Stato o di altri enti pubblici

c.d. *nozione funzionale* di pubblica amministrazione

presuppongono l'esistenza di un **rapporto particolare di solidarietà** nei confronti dello Stato, nonché la **reciprocità di diritti e doveri** che costituiscono in fondamento del vincolo di cittadinanza

Accesso alle pubbliche amministrazioni e diritto UE:

Secondo la Corte di giustizia NON sono “impieghi nelle pubbliche amministrazioni”:

infermieri negli ospedali pubblici, insegnanti di scuole materne, primarie, secondarie e superiori, i ricercatori presso il Cnr ove non esercitino funzioni direttive o di consulenza dello Stato su questioni scientifiche o tecniche, i musicisti presso enti lirici e orchestre municipali e comunali
impieghi della gente di mare, lettori di lingua straniera, impiegati nelle aziende o società statali, parastatali o comunali che gestiscono servizi di distribuzione di gas, acqua ed elettricità, nella sanità, nella ricerca a scopi civili, nelle aziende ed enti di trasporti marittimi, aerei e ferroviari, nelle imprese di trasporto urbano e regionale, negli enti che gestiscono le poste, telecomunicazioni e radiotelevisione, presidente dell'autorità portuale.

Accesso alle pubbliche amministrazioni e diritto UE:

1. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale.
2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono individuati i posti e le funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1 (d.lgs. n. 165/2001, art. 38).



- a) i posti dei livelli dirigenziali (MA CFR. **CASO DEI DIRETTORI DEI MUSEI**);
- b) i posti con funzioni di vertice amministrativo;
- c) magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, avvocati e procuratori dello Stato;
- d) i posti dei ruoli civili e militari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Min. affari esteri, interno, di grazia e giustizia.

oppure

- a) funzioni che comportano l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi;
- b) funzioni di controllo di legittimità e di merito. (D.P.C.M. 7-2-1994 n. 174)

Concorso e diritto UE:

Concorso VS Riconoscimento dei diplomi

L'imposizione di un concorso per l'accesso al ruolo non costituisce un ostacolo alla libera circolazione o una violazione delle direttive comunitarie, le quali non vertono sulle procedure di assunzione e non fondano un diritto ad essere assunti.

È tuttavia sproporzionato l'obbligo di superare un concorso che non tenga conto delle qualifiche e dell'esperienza professionale maturata dai candidati che abbiano conseguito una formazione analoga in un altro stato membro.

(C. giust. Ce, 9 settembre 2003, C-285/01, *Burbaud c. Ministère de l'Emploi et de la solidarité*; C. giust. Ce, sez. VIII, 17 dicembre 2009, *Rubino c. Ministero dell'Università e della Ricerca*)

Concorso e diritto UE:

Concorso VS Conversione automatica dei **contratti a tempo determinato**:

DIRETTIVA 1999/70/CE DEL CONSIGLIO, del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato: conversione automatica nel caso di rinnovo abusivo (oltre due volte)



Non vale per le PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, PERCHE' IN VIOLAZIONE DI NORMA IMPERATIVA. Il lavoratore ha diritto al RISARCIMENTO DEL DANNO (art. 36, co. 5°, d.lgs. n. 165/2001).

C. giust. Ce, 7 settembre 2006, C-53/04, *Marrosu* : compatibile purché lo Stato membro preveda un'altra misura effettiva

Cfr. Consiglio Giustizia Amministrativa Regione Sicilia - n. 1496 del 2010