

Concorso  
**PRESIDENZA** del  
**CONSIGLIO** dei **MINISTRI**  
**32** **Specialisti**

**30** Specialisti Esperti di **formazione,**  
**comunicazione** e **sistemi gestione**

**2** Specialisti di **segreterie direzionali**

**MANUALE** di **TEORIA** e **QUIZ**  
per la **prova preselettiva**

## Sezione II - L'accesso al pubblico impiego

### SOMMARIO

**1. L'accesso al lavoro nelle P.A. - 1.1. Le deroghe alla regola del concorso. - 1.1.1. Le stabilizzazioni a deroga al concorso: casi e limiti. - 1.2. Principi e regole del concorso. - 1.3. Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36) e del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74). Portale unico di reclutamento. - 1.3.1. Il d.p.r. 16 giugno 2023, n. 82, concernente "Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente 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". - 1.4. Tipologie di concorsi. Concorsi interni, misti, scorrimento. - 1.4.1. Concorsi misti. - 1.4.2. Concorsi interni misti. - 1.5. Scorrimento della graduatoria. Le novità del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74). - 1.5.1. La stipulazione del contratto individuale. - 1.6. I rapporti di lavoro flessibile e gli incarichi esterni. - 2. Il piano triennale dei fabbisogni di personale. - 3. L'inquadramento del pubblico dipendente. - 3.1. Le mansioni. - 3.2. Le progressioni. - 4. La tutela. - 4.1. La posizione giuridica del vincitore del concorso. - 4.2. La tutela risarcitoria.**

### 1. L'accesso al lavoro nelle P.A.

Ai sensi dell'art. 97, co. 4, Cost., agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante **concorso**, salvo i casi stabiliti dalla legge. La regola è volta, da un lato, ad assicurare la selezione dei profili più adeguati, dall'altro, ad evitare favoritismi destinati a compromettere sin dall'instaurazione del rapporto di impegno la fondamentale esigenza di imparzialità del funzionario pubblico.

L'art. 35, co. 1, d.lgs. n. 165/2001, prevede che l'assunzione nelle PP.AA. possa avvenire mediante **procedure selettive**. In particolare, il co. 3 dell'articolo citato elenca specificamente i **principi** cui devono conformarsi le procedure di reclutamento del personale:

- **adeguata pubblicità** della selezione;
- **adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti**;
- **rispetto delle pari opportunità** tra lavoratrici e lavoratori;
- **decentramento** delle procedure di reclutamento;
- **composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata esperienza**.

La regola del pubblico concorso si estende anche alle ipotesi di **passaggio da un'area funzionale all'altra ed alle progressioni di carriera**; pertanto, sono da considerarsi illegittime le progressioni di carriera che si discostano dal modello del pubblico concorso, salvo limitate eccezioni.

Ai sensi dell'art. 51, co. 1, Cost., l'accesso ai pubblici uffici è garantito ai **cittadini italiani**. Per quanto riguarda, invece, i **cittadini di Paesi dell'Unione Europea**, il TFUE esclude l'applicabilità del principio di libera circolazione delle persone agli *impieghi nella pubblica amministrazione (è la c.d. riserva di nazionalità di cui all'art. 45, § 4)*.

*La portata dell'eccezione viene però intesa in senso fortemente restrittivo, come riferita ai soli posti pubblici nei quali sia assolutamente prevalente e costante l'esercizio di poteri di matrice pubblicistica, autoritativa e coercitiva. In tal senso, l'art. 38, co. 1, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce che 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.*

### ► 1.1. Le deroghe alla regola del concorso

I casi di accesso al pubblico impiego senza concorso pubblico sono sostanzialmente riconducibili a due diverse situazioni:

- la prima relativa all'assunzione di soggetti appartenenti alle c.d. **categorie protette** (quali ad esempio i disabili o gli orfani di vittime del dovere e del terrorismo) che avviene per chiamata numerica tramite i Centri per l'impiego o, nei casi espressamente previsti dalla legge, per chiamata diretta;
- la seconda, che avviene tramite **avviamento numerico da parte dei Centri per l'impiego**, relativa all'assunzione di personale da inquadrare in profili professionali per l'accesso ai quali è richiesta la sola scuola dell'obbligo.

#### ► 1.1.1. Le stabilizzazioni a deroga al concorso: casi e limiti

Una deroga alla regola del concorso si ha in caso di c.d. **stabilizzazioni**, coincidenti con le procedure bandite da una pubblica amministrazione con previsione di una riserva di posti a favore del personale in precedenza assunto con contratti a tempo.

La giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 26 maggio 2006, n. 205) ha precisato che la stabilizzazione del personale precario in deroga alla regola del concorso non è legittima incondizionatamente, ma solo in presenza di esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno della P.A., che sole possono giustificare la validità di procedure selettive diverse rispetto al concorso pubblico. È in ogni caso necessario che il principio del buon andamento della P.A. sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti. La fonte primaria, che stabilisca sistemi alternativi di reclutamento, ha il compito di stabilire a tal fine percentuali rigorose e selezionare attentamente la platea di destinatari (es. soggetti che abbiano già dato lunga e reiterata prova di servizio e verso cui finora non v'erano state certi e tempestivi metodi di reclutamento ordinario. Cfr. Cons. St., sez. VI, 23 dicembre 2020, n. 8275).

### ► 1.2. Principi e regole del concorso

I **principi** che regolano la procedura concorsuale sono espressione delle norme costituzionali già esaminate, delle regole generali del procedimento amministrativo (l. 7 agosto 1990, n. 241) e di quelle sopra richiamate sulla trasparenza dell'azione amministrativa (d.lgs. n. 33 del 2013) e possono essere sintetizzati come segue:

- **pubblicità della procedura**, garantita mediante la pubblicazione del bando di concorso (in alcuni casi per estratto) sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 4<sup>a</sup> serie speciale concorsi ed esami, sui Bollettini Ufficiali delle Regioni e sui siti internet istituzionali delle Amministrazioni interessate;
- modalità che garantiscano l'imparzialità della selezione anche attraverso l'adozione di **meccanismi oggettivi e trasparenti**, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire (ad esempio mediante la somministrazione di test a risposta multipla con correzione a lettura ottica);
- **economicità e celerità di espletamento delle procedure**, che devono concludersi di norma nel termine di sei mesi dallo svolgimento delle prove scritte e possono essere svolte anche ricorrendo anche all'ausilio di tecnologie informatiche;
- rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- **decentramento delle procedure di reclutamento** (ad esempio, ove possibile, mediante l'organizzazione del concorso su base regionale);
- composizione delle **commissioni esaminatrici** esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso.

Le Amministrazioni, in sede di **bando** di concorso, atto amministrativo che rappresenta, come viene tradizionalmente detto, la *lex specialis* del concorso (vincolante quindi sia per i candidati che per la stessa Amministrazione procedente), possono individuare requisiti specifici aggiuntivi rispetto a quelli

definiti dalla normativa generale di accesso alla qualifica, se ciò è giustificato dalla peculiarità dei compiti e delle funzioni da svolgere e dalla specificità del ruolo da ricoprire.

Gli stessi bandi possono prevedere – in aggiunta alle riserve individuate direttamente dalla legge a favore, ad esempio, di alcune categorie protette (come i disabili) o di personale che ha prestato a diverso titolo servizio nelle Forze Armate – una riserva di posti per il personale interno (ai fini di una progressione di carriera) ovvero per il personale precario in possesso dei requisiti previsti dalla legge (normative per favorire la valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita presso la P.A. con rapporti di lavoro c.d. flessibili).

Dal punto di vista della **struttura dei concorsi pubblici**, possiamo distinguere le seguenti principali tipologie:

- *concorsi per esami*, nei quali il punteggio del candidato ai fini della formazione della graduatoria di merito deriva dal punteggio ottenuto nelle prove previste, scritte e orali;
- *concorsi per titoli*, nei quali il punteggio del candidato ai fini della formazione della graduatoria di merito deriva dal punteggio ottenuto nella fase di valutazione dei titoli, in base a criteri e punteggi prefissati nel bando in relazione a ciascuna tipologia di titolo;
- *concorsi per titoli ed esami*, nei quali il punteggio del candidato ai fini della formazione della graduatoria di merito deriva dal punteggio ottenuto nella fase di valutazione dei titoli e da quello ottenuto nelle prove previste, scritte e orali;
- *corsi concorso*, nei quali il punteggio del candidato ai fini della formazione della graduatoria di merito deriva dal punteggio ottenuto all'esito di un apposito percorso formativo e di applicazione pratica, al quale si accede mediante procedura selettiva.

Principio fondamentale enucleato dalla giurisprudenza costituzionale nell'alveo del principio di buon andamento, che la stessa legge e la singola Amministrazione in fase di predisposizione del bando devono rispettare, è quello della garanzia di un adeguato accesso dall'esterno. Le quote di riserva per il personale interno, quindi, sono limitate per legge o regolamento e non superano, in via generale, il 50% dei posti messi a concorso.

Le normative che, per favorire la stabilizzazione del personale precario, hanno previsto la possibilità di concorsi interamente riservati a tale categoria di lavoratori, si sono quindi sempre preoccupate, pena la declaratoria di incostituzionalità, di assicurare tale quota minima di accesso dall'esterno (ad esempio, il d.lgs. n. 75 del 2017 che all'art. 20 prevede concorsi interamente riservati al personale precario, ma su un massimo del 50% dei posti disponibili presso l'Amministrazione procedente).

Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha recentemente adottato la Direttiva n. 3 del 24 aprile 2018, contenente Linee guida sulle procedure concorsuali al fine di supportare le amministrazioni nelle attività di reclutamento del proprio personale.

Per quanto concerne il **personale del settore sanitario**, l'accesso al pubblico impiego è regolamentato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 220 del 2001, con riguardo al personale del comparto (cioè, non dirigenziale), e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 483 del 1997, con riguardo al personale dirigenziale.

Per l'ammissione agli impieghi, a fianco ai requisiti generali (cittadinanza, idoneità fisica, titolo di studio, iscrizione nelle liste elettorali), ovvero alla assenza di cause ostative (assenza di destituzione o decadenza da altro pubblico impiego, ovvero di licenziamento da parte di una pubblica amministrazione), i regolamenti o i bandi possono prevedere altri requisiti specifici.

### ► 1.3. Modalità di svolgimento dei concorsi pubblici: le novità del Decreto c.d. PNRR 2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36) e del Decreto Rafforzamento P.A. (d.l. 22 aprile 2023, n. 44, conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74). Portale unico di reclutamento

Il Decreto c.d. PNRR2 (d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 giugno 2022, n. 79) ha introdotto una serie di importanti modifiche nel settore dell'impiego pubblico, al fine di realizzare gli obiettivi stabiliti dalla direttiva *Milestone M1C1-56*, che richiede l'entrata in vigore entro il secondo trimestre del 2022 della *enabling legislation* per la riforma del pubblico impiego.

Punti centrali della riforma sono l'innovazione, la digitalizzazione e la valorizzazione delle risorse umane.