

Orientamenti giurisprudenziali ed evoluzioni normative in tema di accesso al pubblico impiego. La illegittimità del requisito di iscrizione all'albo per la partecipazione al concorso di categoria D con profilo di Avvocato

di Pasquale Iorio*

28 maggio 2021

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. Inquadramento del tema e scenario di riferimento. – 3. La decisione del Consiglio di Stato n. 947/2021. – 4. *Ius receptum* consolidatosi nell'ambito delle procedure selettive. – 5. Evoluzioni in tema di accesso di figure qualificate al pubblico impiego. – 6. Conclusioni.

1. Cenni introduttivi

La recente decisione del Consiglio di Stato, in tema di requisiti per la partecipazione al concorso pubblico per dirigente Avvocato, stimola un'approfondita riflessione sugli orientamenti giurisprudenziali in materia di accesso al pubblico impiego, nel più ampio contesto delle evoluzioni normative - da ultime introdotte con il decreto-legge n. 44/2021 - e della contrattazione collettiva.

Il contributo, principiando dalla vicenda giudiziaria, si soffermerà sulla illegittimità di talune previsioni della *lex specialis*, in relazione ai limiti posti alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione e tenuto conto delle interpretazioni del c.d. *diritto vivente*.

2. Inquadramento del tema e scenario di riferimento

Esaminando i bandi di concorso per la copertura di posti con profilo di Avvocato - categoria D, posizione economica D1 - indetti da Enti Locali e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, si è soliti leggere tra i requisiti di ammissione quello dell'iscrizione all'albo professionale e/o l'anzianità di permanenza nello stesso da un numero determinato di anni.

* Responsabile del procedimento di Ente Locale; abilitato all'esercizio della professione di Avvocato.

Tale previsione del bando, sovente, è legata a recenti emendamenti del Regolamento comunale degli uffici e dei servizi¹, in relazione ai requisiti specifici che il candidato deve possedere, soprattutto in considerazione della maggiore rilevanza e complessità delle mansioni che caratterizzano il profilo.

Per meglio comprendere le scelte che spingono le amministrazioni a modificare il dettato regolamentare, occorre esaminare le motivazioni adottate a fondamento delle diverse delibere di giunta comunale. Negli ora citati atti di variazione del quadro regolatorio per l'accesso agli impieghi comunali, non di rado, si coglie il riferimento all'art.12, comma 4, del C.C.N.L. Funzioni Locali² a mezzo del quale è stata disposta - nell'ambito della categoria D - la soppressione di quei profili (tra cui gli avvocati) per i quali veniva riconosciuto un trattamento economico stipendiale di accesso, non in relazione alla posizione economica iniziale della categoria (e cioè in D1, come avviene per la generalità degli altri profili), ma in corrispondenza alla più elevata posizione economica D3. Una scelta operata in precedenza per distinguere le posizioni in relazione ai contenuti, alle responsabilità e, soprattutto, alla abilitazione professionale posseduta.

Il vigente CCNL ha, però, eliminato questa possibilità differenziante di carattere economico. Rimane aperta, per quanto d'interesse, la sola questione della diversa professionalità di provenienza.

Il richiamato CCNL, all'art. 11, ha istituito una Commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale, tenuto conto della *«opportunità di un processo di innovazione del sistema di classificazione professionale del personale del Comparto delle Funzioni locali individuando le soluzioni più idonee a garantire l'ottimale bilanciamento delle esigenze organizzative e funzionali degli Enti con quelle di riconoscimento e valorizzazione della professionalità dei dipendenti. [...] nella prospettiva di pervenire ad un modello maggiormente idoneo a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi»*. A detta commissione, istituita presso l'Aran, è stato affidato, tra gli altri, il compito di *«effettuare una analisi di alcune specificità professionali, ai fini di una loro valorizzazione, con particolare riferimento [...] agli avvocati degli uffici legali, anche attraverso la previsione di specifiche sezioni contrattuali»*.

Le diverse amministrazioni, proprio nelle more di una diversa declaratoria di categoria, spesso individuano dettagliati requisiti di accesso, a loro avviso idonei a differenziare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi.

Tra i motivi a fondamento delle modifiche dei regolamenti di accesso agli impieghi, che spesso si traducono in una mera trasposizione di norme di natura

¹Ai sensi dell'art. 48, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000 *«è (...) di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio»*.

² Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Funzioni Locali sottoscritto in data 21.02.2018.

contrattuale, manca la rispondenza al paradigma legislativo, sol che si pensi che il C.C.N.L. disciplina il costituito rapporto di lavoro e non le situazioni a monte dello stesso.

Secondo l'indirizzo interpretativo fornito dalla giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi Regionali, espresso prima ancora delle modifiche intervenute al C.C.N.L., attesa l'assenza in capo alla categoria D3 di una autonomia giuridica, *«può affermarsi che, nel sistema della contrattazione collettiva, non sia identificabile una sottocategoria D3, sibbene solo una posizione economica che è in rapporto, nell'ambito dell'unitaria categoria, di species a genus. La circostanza che, in corrispondenza alla posizione economica D3 esista uno specifico profilo professionale, indica esclusivamente che a quel profilo si è inteso attribuire diretta rilevanza ai fini dell'immediata attribuzione del trattamento economico proprio di quella posizione, altrimenti acquisibile per progressione orizzontale o verticale»*³.

3. La decisione del Consiglio di Stato n. 947/2021

Con la sentenza n. 947, depositata il 2 febbraio 2021, la terza sezione del Consiglio di Stato si è pronunciata sulla illegittimità della clausola del bando di concorso pubblico, indetto da un'azienda sanitaria locale, finalizzato alla copertura di un posto con profilo professionale di dirigente avvocato che richiedeva, fra gli altri requisiti, quello della *«iscrizione all'ordine professionale, attestata da certificato recante la data non anteriore a mesi sei rispetto a quella di scadenza del bando»*.

Il collegio ha ritenuto la previsione della *lex specialis* illegittima perché richiede *«il possesso di un elemento che è in realtà previsto solo per l'esercizio delle funzioni oggetto del concorso, e pertanto inidoneo a selezionare la platea dei potenziali concorrenti, che al contrario viene arbitrariamente limitata, proprio a causa di tale criterio di selezione, da ritenere pertanto irragionevole»*⁴.

Nello specifico, i giudici di Palazzo Spada, nel chiarire che *«l'iscrizione all'Albo costituisce una condizione indispensabile all'esercizio della professione di avvocato, e ciò anche nel caso in cui le relative funzioni siano esercitate in un Ente Pubblico di cui l'avvocato è dipendente, dovendo in questo caso iscriversi all'elenco "speciale" di cui agli artt. 3 c. 4 lett. b), e 69 R.D. 22.1.1934 n. 37»*, hanno operato i rilievi che seguono: *«[...] il possesso delle richieste competenze professionali era già accertato dal superamento dell'esame di Stato di abilitazione all'esercizio della professione, mentre la successiva iscrizione all'Albo [...] rappresenta un adempimento formale, cui l'Ordine è tenuto, salva la verifica dell'assenza di cause ostative e senza invece che tale iscrizione sia preceduta dell'accertamento del possesso di ulteriori requisiti di capacità professionale in capo al richiedente, tanto da configurarsi come atto a basso*

³ Tar Puglia, sez. II, 10 maggio 2004, n. 2116.

⁴ Consiglio di Stato, sez. III, 2 febbraio 2021, sentenza n. 947.

contenuto di discrezionalità, atteso che l'esercizio del potere tecnico-discrezionale di controllo è riservato alla precedente fase abilitativa»⁵.

A margine di detta pronuncia emergono i limiti alla discrezionalità della P.A. all'atto dell'istruttoria finalizzata alla elaborazione di un bando di concorso o, comunque, nel corso dell'aggiornamento del Regolamento comunale degli uffici e dei servizi, laddove costituito da norme vetuste. Limiti che subordinano il potere amministrativo al principio di legalità, con lo specifico vincolo di perseguire e tutelare un fine pubblico, adeguato e proporzionato, alla selezione di una platea dei potenziali concorrenti senza che, questa, venga limitata da un irragionevole criterio di selezione.

Come ribadisce il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, seppur *«sussiste in capo all'amministrazione che indice la procedura selettiva un potere discrezionale nell'individuazione della tipologia dei titoli richiesti per la partecipazione, da esercitare tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire [...], nondimeno, la giurisprudenza ha chiarito che in assenza di una fonte normativa che stabilisca autoritativamente il titolo di studio necessario e sufficiente per concorrere alla copertura di un determinato posto o all'affidamento di un determinato incarico, la discrezionalità nell'individuazione dei requisiti per l'ammissione va esercitata tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire o per l'incarico da affidare, ed è sempre naturalmente suscettibile di sindacato giurisdizionale sotto i profili della illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà [...]»⁶.*

Da qui la conclusione che *«l'imposizione a tutti i candidati di un previo requisito di partecipazione al concorso, comportante un onere amministrativo ed economico per gli interessati, ma necessario solo al momento dell'effettiva assunzione delle funzioni in caso di superamento del concorso (e a quel momento sicuramente ottenibile da chi ha superato l'esame di abilitazione, salva la mancanza dei requisiti di moralità comunque necessari ai fini dell'assunzione) non risulta, quindi, né adeguato né proporzionato alla tutela dell'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione»⁷.*

A rafforzare questo assunto è poi l'Affare n. 678/2010⁸ del Consiglio di Stato nella parte in cui - nell'esprimere parere favorevole in ordine all'accoglimento di un ricorso al Capo dello Stato, finalizzato all'annullamento della Deliberazione di Giunta Comunale di modifica ad una disposizione regolamentare che rimetteva a carico dei professionisti interni all'ente la corresponsione dell'importo della quota annuale di iscrizione all'Ordine di appartenenza - ha precisato che *«[...] dopo l'assunzione, il rapporto si configura come un rapporto di durata nel quale la prestazione professionale del componente dell'avvocatura civica è resa continuativamente [...] nell'interesse dell'ente di appartenenza in via esclusiva, dovendo gli interessati, per*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ Consiglio di Stato, sez. I, 15 marzo 2011, n. 1081.

patrocinare innanzi le varie Autorità giudiziarie, essere iscritti al relativo Ordine professionale. Pertanto, l'iscrizione è funzionale allo svolgimento di un'attività professionale svolta [...] nell'ambito di una prestazione di lavoro dipendente. Ne consegue che i costi per lo svolgimento di detta attività dovrebbero [...] gravare sull'amministrazione che beneficia in via esclusiva dei risultati di detta attività. Ciò risponde ad un principio generale ravvisabile anche nell'esecuzione del contratto di mandato, ai sensi dell'art. 1719 cod. civ. secondo cui il mandante è obbligato a tenere indenne il mandatario da ogni diminuzione patrimoniale che questi abbia subito in conseguenza dell'incarico, fornendogli i mezzi patrimoniali necessari. Nel lavoro dipendente si riscontra comunque l'assunzione, analoga a quella che sussiste nel mandato, a compiere un'attività per conto e nell'interesse altrui [...]»⁹.

In senso analogo si registrano anche diverse pronunce della Corte di Cassazione, a tenore delle quali il pagamento della quota annuale di iscrizione all'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati, per l'esercizio della professione nell'esclusivo interesse del datore di lavoro, è rimborsabile da quest'ultimo.

4. *Ius receptum* consolidatosi nell'ambito delle procedure selettive

Non può omettersi di considerare, in relazione all'argomento che qui interessa, la sentenza della Corte Costituzionale n. 296/2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera f), del D.Lgs. n. 160/2006, recante «*Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150*», «*[...] nella parte in cui non prevede tra i soggetti ammessi al concorso per magistrato ordinario anche coloro che abbiano conseguito soltanto l'abilitazione all'esercizio della professione forense, anche se non siano iscritti al relativo albo degli avvocati*».

Il giudice delle leggi ha, infatti, statuito che «*[...] la disposizione censurata attribuisce rilievo decisivo ad "un requisito di ordine meramente formale", l'iscrizione all'albo forense, del quale non si comprende l'idoneità a rivelare il possesso, in capo all'aspirante magistrato, di una maggiore attitudine all'esercizio della funzione giudiziaria rispetto a quanti risultino "solo" abilitati a svolgere la professione di avvocato [...]*»¹⁰.

Ulteriori esiti giurisprudenziali cristallizzati nell'ambito vengono anche dalle pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali.

Degno di nota è il passaggio di una sentenza del TAR Campania ove si evidenzia che «*[...] l'iscrizione all'Albo, nella sistematica generale di tutte le norme che*

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Corte Costituzionale, 15 ottobre 2010, n. 296, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20.10.2010.

disciplinano gli Ordini Professionali, pur costituendo conditio sine qua non per l'esercizio di una professione, rappresenta un adempimento formale cui l'Ordine è tenuto in presenza dell'Abilitazione professionale in capo al richiedente, tanto da configurarsi come atto a basso contenuto di discrezionalità, atteso che l'esercizio del potere tecnico-discrezionale di controllo è riservata alla precedente fase abilitativa-idoneativa, delegata al parere di apposite Commissioni Tecniche [...]»¹¹.

In argomento anche il TAR Lombardia: «[...] il bando [...] illegittimamente richiede pertanto, quale requisito di partecipazione, il possesso di un elemento che è in realtà previsto solo per l'esercizio delle funzioni oggetto del concorso, e pertanto inidoneo a selezionare la platea dei potenziali concorrenti, che al contrario viene arbitrariamente limitata, proprio a causa di tale criterio di selezione, che è pertanto irragionevole. [...] il requisito di partecipazione in parola non soddisfa alcun interesse pubblico alla selezione dei candidati migliori, prestandosi al contrario, in astratto, ad impedire la partecipazione di coloro che, come il ricorrente, hanno in passato maturato una lunga esperienza nell'esercizio della professione forense, ma non risultano più iscritti all'Albo Professionale al momento della pubblicazione del bando. Per contro, [...] può partecipare al concorso impugnato un candidato con un'esperienza professionale anche limitata, purché il medesimo si sia iscritto all'Albo recentemente. Quanto precede si pone in contrasto con l'art. 35 c. 1 lett. a) del D.Lgs. n. 165/2001, secondo cui le procedure selettive finalizzate all'assunzione nelle amministrazioni pubbliche devono essere finalizzate, in particolare, "all'accertamento della professionalità richiesta", ciò che del resto costituisce applicazione dei principi di cui all'art. 97 Cost. [...]»¹².

Rimanendo nel solco della giurisprudenza formatasi in materia di procedure concorsuali della P.A., nella fase selettiva occorre, pertanto, verificare il possesso dei requisiti di capacità in capo ai concorrenti, mentre quelli necessari allo svolgimento delle funzioni oggetto del concorso sono irrilevanti ai fini della partecipazione, dovendo questi essere posseduti nel momento della conclusione del contratto.

5. Evoluzioni in tema di accesso di figure qualificate al pubblico impiego

L'art. 35, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 165/2001, nel prevedere che le procedure selettive siano volte all'accertamento della professionalità richiesta e garantiscono in misura adeguata l'accesso dall'esterno, richiama poi i principi del successivo comma 3, tra cui figura quello di cui alla lettera b), che impone «l'adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire».

¹¹ Tar Campania, sez. V, 5 aprile 2011, n. 1919.

¹² Tar Lombardia, sez. IV, 27 febbraio 2014, n. 549.

«La norma conferisce pertanto rilievo non alle precipue attività dell'ufficio cui accedono i posti oggetto della selezione, bensì alla specifica posizione che il futuro dipendente è destinato a ricoprire nell'ambito di tali attività. Si tratta del resto di una previsione logica e ragionevole sol che si consideri, per un verso, la varietà di competenze richieste per il funzionamento di tutti gli uffici pubblici, ivi compresi quelli aventi una "mission" [...], e, per altro verso, che il dipendente da selezionare non è necessariamente destinato a ricoprire sine die lo specifico posto la cui vacanza ha determinato la necessità della selezione, sicché egli deve essere in possesso di tutti i requisiti correlati, in via generale e astratta, al profilo da ricoprire. Non fa eccezione alla predetta regola la [...] norma regolamentare [...], che ne conferma la valenza, stabilendo [...] che i requisiti di partecipazione sono richiesti in relazione all'esercizio "delle funzioni correlate al profilo oggetto della selezione" [...]»¹³.

Nella declaratoria del personale di categoria D del vigente C.C.N.L. - funzioni locali, cui all'allegato A del C.C.N.L. del 31.3.1999, viene specificata l'appartenenza alla categoria dei lavoratori impegnati a svolgere attività caratterizzate da: *«elevate conoscenze plurispecialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento; contenuto di tipo tecnico, gestionale o direttivo con responsabilità di risultati relativi ad importanti e diversi processi produttivi/amministrativi; elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili; relazioni organizzative interne di natura negoziale e complessa, gestite anche tra unità organizzative diverse da quella di appartenenza, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale. Relazioni con gli utenti di natura diretta, anche complesse, e negoziale».*

È opportuno qui richiamare l'art. 12, comma 4, del C.C.N.L. funzioni locali del 21.5.2018, che ha disposto, all'interno della categoria D, la soppressione di quei profili per i quali, precedentemente, veniva riconosciuto un trattamento stipendiale iniziale corrispondente alla posizione economica D3 e per i quali, conseguentemente, era previsto uno specifico punto di accesso dall'esterno, pure nella unicità della categoria D.

Conseguentemente i concorsi per i profili di Avvocato, indetti dagli Enti Locali, afferiscono alla sola categoria D1 e sono tesi a selezionare uno *specialista* a cui, solo eventualmente, potrà essere concessa la titolarità di una posizione organizzativa o una funzione di responsabile di struttura apicale.

L'ARAN, agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, con proprio orientamento applicativo, ha chiarito la nuova disciplina relativa ai profili della categoria D così, testualmente, argomentando: *«[...] dalla data del 22.5.2018, all'interno della dotazione organica esistono solo profili ai quali viene*

¹³ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 23 ottobre 2019, sentenza n. 7211.

ricosciuto il trattamento stipendiale iniziale corrispondente alla posizione economica D1. Pertanto, gli enti, per il futuro, nella categoria D, possono assumere dipendenti solo per i profili con posizione economica D1. [...] Dopo il 21.5.2018, anche per la copertura di posti concernenti profili per i quali prima era previsto nella categoria D, il trattamento stipendiale corrispondente alla posizione economica D3 e l'accesso diretto in tali posizioni, quindi, i dipendenti della categoria D, potranno essere assunti, solo nella posizione economica D1 di tale categoria. [...]»¹⁴.

A tutt'oggi, in relazione alla commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale, cui all'art. 11 del vigente C.C.N.L., non si conoscono esiti di rilievo riguardo modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi con riferimento ai requisiti di accesso a specifici profili professionali messi a concorso. Con la conseguenza che, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni, un inquadramento - ex D3 - potrebbe essere idoneo a sostituire posizioni dirigenziali con professionalità e competenza.

6. Conclusioni

Le osservazioni sopra riportate rendono pienamente ragione dei motivi di merito della pronuncia del Consiglio di Stato n. 947/2021. Tirando le fila del discorso appare evidente che, stante l'avvenuto accertamento delle competenze professionali in sede di superamento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense, la successiva iscrizione all'Albo rappresenta un adempimento formale a cui l'Ordine è tenuto e sol che si consideri, altresì, l'indirizzo tradizionale della giurisprudenza, incline a ritenere il pagamento della quota annuale di iscrizione all'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati, per l'esercizio della professione nell'esclusivo interesse del datore di lavoro, rimborsabile da quest'ultimo.

Appare, quindi, del tutto evidente il vizio *ab origine* della procedura concorsuale, stante il contrasto tra una norma di rango regolamentare - la cui esistenza si vorrebbe dedurre, per implicito, dalla richiesta di quel requisito ulteriore alla laurea, "idoneo" a differenziare posizioni lavorative caratterizzate da responsabilità e legate alla abilitazione professionale posseduta - ed il testo palese della normativa di rango primario concretamente applicabile, ossia l'art. 2, comma 6, del D.P.R. n. 487/1994, a tenore del quale *«per l'accesso a profili professionali di ottava¹⁵ qualifica funzionale è richiesto il solo diploma di laurea»*.

¹⁴ Cfr. orientamento applicativo ARAN CFL39 del 21.02.2019, relativo alle funzioni locali.

¹⁵ Nella declaratoria del personale di categoria D del vigente C.C.N.L. - funzioni locali, cui all'allegato A del C.C.N.L. del 31.3.1999 (in cui sono confluite le qualifiche funzionali relative al VII e VIII livello del previgente ordinamento professionale) si fa riferimento ad *«elevate conoscenze plurispecialistiche (la base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento»*. In conseguenza, il tratto differenziante tra i livelli VII e VIII livello si coglieva nella sola disposizione che consentiva di ascrivere alla VIII qualifica funzionale il trattamento tabellare iniziale fissato nella posizione economica D3. Tale

In disparte, non specificando la norma se trattasi “anche” di lauree triennali, nate in epoca successiva al citato D.P.R., è facile revocare in dubbio l’aspirante concorrente alla selezione pubblica. È qui dirimente una pronuncia del TAR Umbria¹⁶ il cui collegio ha osservato «*che, in linea generale, nell’attuale ordinamento che prevede due livelli di laurea, quando un bando di concorso richiede il possesso di una “laurea” senza ulteriori specificazioni si deve intendere che sia sufficiente la laurea triennale; in caso contrario il bando dovrebbe richiedere la laurea “specialistica” o “magistrale”*».

In aderenza al principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* tale pronuncia consente di ritenere che laddove il bando voglia richiedere esplicitamente la laurea¹⁷ specialistica o magistrale, debba espressamente prevederla.

Su questa griglia argomentativa i criteri di quei bandi che richiedono requisiti eccessivi non risultano proporzionali rispetto all’oggetto della specifica procedura selettiva ed al posto da ricoprire perché, in questi casi, si registra solo una immotivata ed ingiustificata gravosità rispetto all’interesse pubblico da perseguire.

È del tutto ipotizzabile, quindi, in funzione dell’esclusione di un candidato per mancanza del requisito di iscrizione all’ordine professionale prescritto dal bando, la concreta lesione del *favor participationis* alla procedura di selezione con un esponenziale aumento del contenzioso gravante in capo all’ente, senza trascurare la produzione di un nocumento economico per lo stesso, conseguente all’indizione, all’organizzazione ed allo svolgimento di eventuali prove.

Al riguardo è di rilievo evidenziare che anche la «*[...] giurisprudenza costituzionale [...] ritiene rispettato il requisito del pubblico concorso, di cui all’art. 97, terzo comma, Cost., ove l’accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura aperta, alla quale possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini. La stessa deve essere, inoltre, di tipo comparativo, ossia volta a selezionare i migliori fra gli aspiranti [...]*»¹⁸.

In termini maggiormente esplicativi giova ribadire che «*[...] in tema di concorso a posti di pubblico impiego, il principio generale del favor participationis comporta l’obbligo per l’amministrazione di favorire il massimo accesso, senza introdurre discriminazioni limitative [...]*»¹⁹. Per vero, va richiamata anche la previsione del successivo comma 6, dell’art. 2 del citato D.P.R. n. 487/1994: «*per l’ammissione a*

disposizione, si ribadisce, è stata superata dall’art. 12, comma 4, del C.C.N.L. funzioni locali del 21.5.2018, il quale ha disposto, all’interno della cat. D, la soppressione di quei profili per i quali, precedentemente, veniva riconosciuto un trattamento iniziale corrispondente alla posizione economica D3. All’attualità, quindi, alla categoria D sono ricondotte tutte le mansioni esigibili e il corrispondente titolo di studio.

¹⁶ cfr. Tar Umbria, sez. I, 29 ottobre 2009, n. 657.

¹⁷ È opportuno qui richiamare il Decreto Interministeriale del 9 luglio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 233 del 7.10.2009, a tenore del quale «*i diplomi di laurea [...], conferiti dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale, sono equiparati alle lauree specialistiche [...] e alle lauree magistrali [...] ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi, secondo la tabella allegata che fa parte integrante del presente decreto*».

¹⁸ cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 03 gennaio 2020, sentenza n. 47.

¹⁹ cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 03 marzo 2020, sentenza n. 1537.

particolari profili professionali di qualifica o categoria gli ordinamenti delle singole amministrazioni possono prescrivere ulteriori requisiti».

In questo caso, quella esercitata, è una tipologia di scelta che rientra tra quelle di ampia discrezionalità spettanti alle amministrazioni.

Non va sottaciuto, però, il principio più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui: *«in assenza di una fonte normativa che stabilisca autoritativamente il titolo di studio necessario e sufficiente per concorrere alla copertura di un determinato posto o all'affidamento di un determinato incarico, la discrezionalità nell'individuazione dei requisiti per l'ammissione va esercitata tenendo conto della professionalità e della preparazione culturale richieste per il posto da ricoprire o per l'incarico da affidare, ed è sempre naturalmente suscettibile di sindacato giurisdizionale sotto i profili della illogicità, arbitrarietà e contraddittorietà»²⁰.*

In altri termini i requisiti e i titoli per la partecipazione ai pubblici concorsi devono essere scelti in funzione del posto da ricoprire.

In questa prospettiva è d'obbligo il richiamo all'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 44 del 01.04.2021²¹, recante *«Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici»*, a tenore del quale *«al fine di ridurre i tempi di reclutamento del personale, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, prevedono, anche in deroga alla disciplina del D.P.R. n. 487/1994 e della Legge n. 56/2019 le [...] modalità semplificate di svolgimento delle prove, assicurandone comunque il profilo comparativo [...]»*. Alla lettera c) del comma in parola è specificato che la modalità semplificata attiene, tra l'altro, ad *«una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti ai fini dell'ammissione alle successive fasi concorsuali. I titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possono concorrere alla formazione del punteggio finale»*.

A rigore dell'art. 10, comma 3, del citato decreto-legge: *«Fino al permanere dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, per le procedure concorsuali i cui bandi sono pubblicati alla data di entrata in vigore del presente decreto le amministrazioni di cui al comma 1 prevedono, qualora non sia stata svolta alcuna attività, l'utilizzo degli strumenti informatici e digitali di cui al comma 1, lettera b), nonché le eventuali misure di cui al comma 2, nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente. Le medesime amministrazioni, qualora non sia stata svolta alcuna attività, possono prevedere la fase di valutazione dei titoli di cui al comma 1, lettera c), dandone tempestiva comunicazione ai partecipanti nelle medesime forme di pubblicità adottate per il bando e riaprendo i termini di partecipazione, nonché, per le procedure relative al reclutamento di personale non dirigenziale, l'espletamento di una sola prova scritta e di una eventuale prova orale.*

²⁰ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 24 gennaio 2020, n. 590.

²¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 01.04.2021.

Per le procedure concorsuali i cui bandi sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al permanere dello stato di emergenza, le amministrazioni di cui al comma 1 possono altresì prevedere l'espletamento di una sola prova scritta e di una eventuale prova orale, in deroga a quanto previsto dal comma 1, lettera a)».

In questo contesto, che segna una importante riforma del sistema dei concorsi, è evidente che i titoli rivestono un ruolo preponderante. Ma cosa si intende esattamente per titoli valutabili? Non rinvenendosi alcuna norma di riferimento, il valore agli stessi sarà attribuito dai singoli bandi di concorso indetti dagli enti, nell'ambito del potere di discrezionalità riconosciuto a questi ultimi. Con il potenziale rischio che il peso eccessivo alle esperienze finisca per lasciare fuori i più giovani.

A mero titolo esemplificativo - e concludendo - riteniamo opportuno richiamare il contenuto dello specifico articolo relativo ai titoli del recente «*Concorso pubblico²² per il reclutamento a tempo determinato di duemilaottocento unità di personale non dirigenziale di Area III - F1 o categorie equiparate nelle amministrazioni pubbliche con ruolo di coordinamento nazionale nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, nelle autorità di gestione, negli organismi intermedi e nei soggetti beneficiari delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia*», bandito dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri pochi giorni dopo l'approvazione del Decreto Legge n. 44 del 01.04.2021.

Il comma 2 dell'art. 6 espressamente prevede che «*i titoli valutabili non potranno superare il valore massimo complessivo di dieci punti, ripartiti tra titoli di studio (massimo quattro punti) e altri titoli (massimo sei punti)*».

È il successivo comma 3 a chiarire che «*la valutazione dei titoli avverrà con l'assegnazione dei seguenti punteggi: a) titoli di studio fino a un massimo di 4 punti, secondo i seguenti criteri: a.1) punteggi attribuiti al voto di laurea: con riferimento al voto di laurea relativo al titolo di studio conseguito con miglior profitto nell'ambito di quelli dichiarati per l'ammissione al concorso, verrà attribuito il seguente punteggio ad un solo titolo a seconda della votazione conseguita²³[...]; a.2) punteggi attribuiti agli ulteriori titoli rispetto a quello previsto come requisito per l'ammissione²⁴ [...]. Per i criteri a.1) e a.2) il punteggio massimo attribuibile sarà pari*

²² Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4ª serie speciale, n. 27 del 06.04.2021.

²³ Da 66/110 a 75/110 o equivalente punti 0,01; da 76/110 a 84/110 o equivalente punti 0,02; da 85/110 a 89/110 o equivalente punti 0,03; da 90/110 a 94/110 o equivalente punti 0,04; da 95/110 a 99/110 o equivalente punti 0,05; da 100/110 a 103/110 o equivalente punti 0,06; da 104/110 a 106/110 o equivalente punti 0,07; da 107/110 a 109/110 o equivalente punti 0,08; da 110/110 a 110/110 e lode o equivalente punti 0,10.

²⁴ 0,50 punti per il diploma di laurea, la laurea specialistica e magistrale che sia il proseguimento della laurea triennale indicata quale requisito ai fini della partecipazione ovvero per la laurea a ciclo unico; 0,25 punti per ogni laurea ulteriore rispetto al titolo di studio utile per l'ammissione al concorso, con esclusione di quelle propedeutiche alla laurea specialistica o laurea magistrale dichiarata.

a 1 punto; a.3) formazione post laurea²⁵ (fino a un massimo di 3 punti) [...]; b) Titoli professionali fino a un massimo di 6 punti, secondo i seguenti criteri: esperienza professionale maturata nella gestione e/o nell'assistenza tecnica di programmi o progetti finanziati da fondi europei e nazionali afferenti la politica di coesione che sia comprovabile, in fase di verifica dei titoli, a mezzo di contratti di lavoro o incarichi professionali stipulati con pubbliche amministrazioni o con enti privati. Ai fini della valutazione dell'esperienza professionale sono riconosciuti i seguenti punteggi: b.1) In caso di rapporti²⁶ di lavoro dipendente, di collaborazione e consulenza [...]; b.2) Abilitazione all'esercizio delle professioni per le quali è richiesta la laurea, punti 1».

²⁵ 0,5 punti per ogni master universitario di primo livello; 1 punto per ogni master universitario di secondo livello; 1,5 punti per ogni diploma di specializzazione; 1,5 punti per ogni dottorato di ricerca.

²⁶ 1 punto per ogni anno. Ai fini dell'attribuzione del punteggio, per il computo dell'anno si richiedono almeno 200 giornate lavorative; 0,5 punti per periodi compresi fra 100 e 199 giornate; 0,25 punti per periodi compresi fra 50 e 99 giornate; 0,10 punti per periodi compresi fra 20 e 49 giornate. Per il computo delle giornate lavorative possono considerarsi anche più rapporti di lavoro.