

**La graduatoria finale di un pubblico concorso e l'insidiosa applicazione delle
preferenze previste dal D.P.R. n. 487/1994,
anche alla luce delle imminenti modifiche alla norma.**

di Pasquale Iorio*

28 novembre 2022

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. Il concorso e la graduatoria finale, profili definitivi. – 3. *Ex aequo* e applicazione delle preferenze a legislazione vigente. – 4. La spendibilità del titolo di preferenza posseduto. – 5. La legittima applicazione delle preferenze anche ai posti riservati per Dirigente. – 6. Le modifiche all'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994 approvate, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri. – 7. I limiti di validità delle graduatorie concorsuali – 8. Conclusioni.

1. Cenni introduttivi

Quale soluzione sostanziale adottare, in presenza di più concorrenti che registrano il medesimo punteggio, all'atto della definizione della graduatoria di una procedura concorsuale?

L'ufficio titolare dell'istruttoria, sovente, si trova di fronte a condizioni di assoluta parità *di merito* - nel caso di selezioni per soli esami - o *di merito e titoli*, se la procedura si è conclusa con la somma aritmetica tra il punteggio realizzato nelle prove e i punti assegnati nella fase di valutazione dei titoli di studio e quelli di qualificazione professionale posseduti.

È di tutta evidenza, quindi, la necessità di applicare criteri tassativi finalizzati alla determinazione delle esatte posizioni in elenco, tali da condurre alla nomina del vincitore.

Un ruolo determinante, in questa fase, è giocato dalle preferenze di legge che il candidato può far valere, qualora ne abbia titolo, per anticipare altri concorrenti *ex aequo*.

Si tratta di particolari situazioni, di diritto o di fatto, non assimilabili ai titoli (professionali o di servizio) già indicati nella domanda di partecipazione, che intervengono *ope legis* nella fase di redazione della graduatoria finale.

* Abilitato all'esercizio della professione di Avvocato, Perfezionato in *Amministrazione e Finanza degli Enti Locali* presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", Responsabile del procedimento di Ente Locale.

Il presente contributo, nella economia generale di trattazione, si propone di fare chiarezza sulla corretta applicazione, a legislazione vigente, delle preferenze regolate dall'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994 all'atto della approvazione della graduatoria definitiva, tenendo conto delle recenti interpretazioni della giurisprudenza amministrativa e alla luce delle imminenti modifiche alla norma, già approvate in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri lo scorso 5 ottobre 2022.

2. Il concorso e la graduatoria finale, profili definatori

Il principio del pubblico concorso costituisce la fondamentale regola per l'accesso all'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da ossequiare allo scopo di assicurare la loro imparzialità ed efficienza¹.

La disciplina normativa è caratterizzata da una stratificazione di fonti che hanno origine dai principi costituzionali² evocati al quarto comma dell'art. 97 - secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso [...]» - e al primo comma del successivo art. 98, a mente del quale «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

Le coordinate costituzionali confermano la specialità del lavoro pubblico, ma il quadro normativo di riferimento³, in cui è da ultimo intervenuto il D.Lgs. n. 165/2001⁴, ha consolidato il processo di privatizzazione dei rapporti di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, con il precipuo fine di accrescere l'efficienza in relazione a quella dei corrispondenti uffici dei Paesi dell'Unione europea, razionalizzare il costo del lavoro pubblico e realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, garantendo pari opportunità tra i lavoratori e l'assenza di qualunque forma di discriminazione e violenza morale o psichica.

¹ Cfr., *ex multis*, Corte Costituzionale, 2 luglio 2012, sentenza n. 177, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 29 de 18.07.2012.

² Per un approfondimento sul tema si rimanda a: ROMANO S., *Principi di diritto amministrativo*, Società Ed. Libreria, Milano, 1912 - ROSSI G.P., *Diritto amministrativo - Principi*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2005.

³ Per approfondimenti sul tema si rimanda a: BUSICO L. e TENORE V., *La disciplina giuridica dei concorsi nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2006 - TENORE V. (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Editore, Roma, 2020 - FIORILLO L., *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Piccin, Padova, 2019 - GALANTINO L. (continuato da M. La Notte), *Diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli, Torino, 2019.

⁴ Recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

Nel 2001⁵ viene, quindi, superata la disciplina del lavoro pubblico rigorosamente unilaterale⁶ con l'assoggettamento, fatte salve talune eccezioni, alle norme dei lavoratori privati, al contratto collettivo nazionale e alla tutela dinanzi al G.O.

«Guardato dal punto di vista della prestazione lavorativa sinallagmatica, il rapporto di lavoro non presenta differenze apprezzabili rispetto al lavoro privato, prevedendo il medesimo apparato di obblighi e diritti. Diverso discorso va fatto per il rapporto d'ufficio, che richiede norme pubblicistiche e atti unilaterali al fine di garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa (si pensi a specifici doveri comportamentali che gravano sul dipendente pubblico: trasparenza, privacy, anticorruzione, incompatibilità). In definitiva, mentre il rapporto di servizio è naturalmente privatistico, solo i profili pubblicistici del rapporto d'ufficio necessitano di una normativa di diritto pubblico che regoli interamente la materia [...] o che ponga limiti esterni alla disciplina privatistica posta con la contrattazione collettiva [...]»⁷.

Secondo una autorevole definizione della dottrina 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 ricoprire⁸».

In altri termini le selezioni pubbliche consistono in una valutazione comparativa, espressa con una graduatoria, della preparazione dimostrata dai candidati che hanno superato le prove scritte e quelle orali indicate dal bando.

Le fonti regolamentari⁹ della disciplina rimandano al D.P.R. n. 487/1994¹⁰ il cui art. 1, rubricato *modalità di accesso*, stabilisce che «l'assunzione agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche avviene: a) per concorso pubblico aperto a tutti per esami, per titoli, per titoli ed esami, per corso-concorso o per selezione mediante lo

⁵ A tenore dell'art. 35, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001 «*le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi: a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) 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*».

⁶ Caratterizzata da profonde differenze rispetto a quella dell'impiego privato, dove il rapporto sorgeva da un atto di nomina della P.A. quale espressione dell'esercizio di un potere pubblico e dove si registrava l'assenza della contrattazione individuale e collettiva.

⁷ CARINGELLA F., *Manuale ragionato di Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2019.

⁸ VIRGA P., *Il pubblico impiego: principi generali, impiego statale*, Giuffrè, Milano, 1973.

⁹ BARTOLINI F. (a cura di), *Codice Amministrativo*, Casa Editrice La Tribuna, Piacenza, 2016.

¹⁰ Rubricato «*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*», così come modificato dal D.P.R. n. 693/1996.

svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta dal profilo professionale di qualifica o categoria, avvalendosi anche di sistemi automatizzati; b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento tenute dagli uffici circoscrizionali del lavoro che siano in possesso del titolo di studio richiesto dalla normativa vigente al momento della pubblicazione dell'offerta di lavoro; c) mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste costituite dagli appartenenti alle categorie protette di cui al titolo 1 della legge 2 aprile 1968, n. 482, e successive modifiche ed integrazioni. È fatto salvo quanto previsto dalla legge 13 agosto 1980, n. 466. Il concorso pubblico deve svolgersi con modalità che ne garantiscano la imparzialità, l'economicità e la celerità di espletamento, ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati diretti anche a realizzare forma di preselezione ed a selezioni decentrate per circoscrizioni territoriali. Con le medesime procedure e modalità di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è reclutato il personale a tempo parziale, di cui alla legge 29 dicembre 1988, n. 554».

Questo regolamento governativo costituisce, per le amministrazioni che non sono dotate di autonoma disciplina, il corpo normativo e organico di riferimento in materia di reclutamento del personale¹¹.

Al termine delle operazioni d'esame, stando alle previsioni dell'art. 15 citato D.P.R. 487/1994, viene formalizzata la graduatoria di merito dei concorrenti «[...] 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» e vengono, poi, «dichiarati vincitori, nei limiti dei posti complessivamente messi a concorso, i candidati utilmente collocati nelle graduatorie di merito [...]».

La formazione della graduatoria costituisce, pertanto, la fase conclusiva del procedimento concorsuale ed è, successivamente, sottoposta all'approvazione del dirigente dell'ufficio che ha bandito il concorso. Si tratta di un procedimento di amministrazione attiva, di natura costitutiva, mediante il quale la P.A. «fa proprio l'operato della commissione giudicatrice. Tale funzione di controllo globale sulle operazioni concorsuali comporta che il dirigente, cui spetta l'approvazione della graduatoria, debba essere persona diversa da chi ha eventualmente presieduto la commissione esaminatrice, per l'evidente incompatibilità soggettiva derivante dalla posizione di chi riveste contemporaneamente la posizione di controllore e di controllato¹²».

I commi seguenti del richiamato articolo 15 stabiliscono, poi, che «la graduatoria di merito, unitamente a quella dei vincitori del concorso, è approvata con decreto del Ministro per la funzione pubblica o dall'autorità competente nel caso in cui il concorso sia bandito da altre pubbliche amministrazioni ed è immediatamente efficace¹³», che «le graduatorie dei vincitori dei concorsi sono pubblicate nel Bollettino ufficiale della

¹¹ TENORE V. (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Editore, Roma, 2020.

¹² *Ibidem*.

¹³ Il riferimento è al comma n. 4 dell'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994.

Presidenza del Consiglio dei Ministri o dell'amministrazione interessata¹⁴» e che, infine, «di tale pubblicazione è data notizia mediante avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Dalla data di pubblicazione di detto avviso decorre il termine per le eventuali impugnative¹⁵».

Discorso a parte meritano gli enti locali territoriali dove il varo definitivo di tale ultimo atto è prerogativa del responsabile dell'ufficio che ha bandito il concorso. Quest'ultimo, con propria determinazione, approverà i verbali trasmessi dalla commissione esaminatrice (evidenziando che gli stessi - debitamente sottoscritti dai commissari e dal segretario - sono acquisiti agli atti d'ufficio) e, per l'effetto, confermerà la graduatoria di merito del concorso. L'atto è immediatamente efficace¹⁶ dalla data della sua adozione, cui seguirà la pubblicazione all'albo pretorio *on line* dell'ente locale a termini dell'art. 15, comma 6-bis, del citato D.P.R. n. 487/1994 e da quella data decorrerà il termine per le eventuali impugnative.

Le graduatorie tengono conto dei valori riportati da ciascun candidato alle prove e dei punteggi attribuiti ai titoli, se trattasi di concorso non solo per esami. La

¹⁴ Si fa riferimento al comma n. 5 dell'articolo citato alla nota che precede.

¹⁵ Sul punto appare utile evidenziare che l'art. 15, comma 6, dello schema del Decreto del Presidente della Repubblica di modifica al vigente D.P.R. n. 487/1994, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri, espressamente prevede «*Le graduatorie dei concorsi di cui al presente regolamento, ivi incluse quelle dei concorsi delle regioni e degli enti locali, sono pubblicate contestualmente sul Portale di cui all'articolo 35-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e sul sito dell'amministrazione interessata. Dalla data di tale pubblicazione decorrono i termini per l'impugnativa*».

¹⁶ Sul punto si cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 30 agosto 2004, sentenza n. 5636, nella parte in cui si specifica che «*[...] Pur se le determinazioni dirigenziali rientrano nella nozione più vasta di deliberazione come riportata dall'art. 124 del T.u.e.l., non si può affermare lo stesso circa l'estensione a queste circa i limiti all'esecutività previsti dal seguente art. 134; [...] se la necessaria pubblicità dell'azione degli enti locali richiede di applicare ai provvedimenti monocratici le stesse fondamentali regole di pubblicità degli atti degli organi collegiali, ciò non vuol dire che per gli stessi valgano anche le disposizioni che riguardano il conseguimento dell'efficacia dei provvedimenti. [...] Sotto tale profilo, va rimarcato che - per il principio di legalità - solo agli atti emanati dagli organi individuati dall'art. 134 del T.u.e.l. si applicano le sue relative disposizioni, e non anche agli atti disciplinati dal precedente art. 124. L'art. 42 del T.u.e.l. definisce il consiglio comunale quale organo di controllo politico-amministrativo e conseguentemente rimette alle sue competenze una serie di atti programmatori, organizzatori ed in senso lato normativi ed una limitatissima serie di provvedimenti di gestione di notevole rilevanza, mentre la giunta è chiamata ad attuare gli indirizzi generali del consiglio ed a collaborare con il Sindaco - art. 48. I dirigenti invece hanno le competenze di carattere generale per l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e che non siano ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico amministrativo degli organi di governo dell'ente. Dunque, è comprensibile che l'esecutività degli atti degli organi di governo sia subordinata ai tempi della loro pubblicazione, dato il carattere interesse collettivo da questi rivestito; le determinazioni dirigenziali costituiscono in genere la figura del provvedimento, ossia di quell'atto tipico denominato chiamato a realizzare gli interessi specifici affidati alle cure dell'amministrazione e consistenti in decisioni destinate a generare, modificare distinguere situazioni giuridiche specifiche o quanto meno a negarne la nascita, la modificazione o l'estinzione. Quindi se gli atti generali rimessi alla competenza degli organi di governo sono regolati nella loro efficacia e vigenza dall'art. 134, si comprende allora che le determinazioni dirigenziali comunali vadano anch'esse pubblicate per soddisfare le esigenze di trasparenza dell'attività amministrativa, ma non vi è alcuna regola legislativa che ne comporti l'inefficacia in pendenza di pubblicazione».*

valutazione di questi ultimi, come declina il primo comma dell'art. 8 del D.P.R. di cui si discorre, è effettuata - previa individuazione dei criteri - «dopo le prove¹⁷ scritte e prima che si proceda alla correzione dei relativi elaborati». La votazione

¹⁷ Ai sensi dell'art. 35-quater del D.Lgs. n. 165/2001 (come novellato dal Decreto-Legge n.36/2022, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 79/2022) «*I concorsi per l'assunzione del personale non dirigenziale delle amministrazioni [...] prevedono: a) l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera [...]. Le prove di esame sono finalizzate ad accertare il possesso delle competenze, intese come insieme delle conoscenze e delle capacità logico-tecniche, comportamentali nonché manageriali, per i profili che svolgono tali compiti, che devono essere specificate nel bando e definite in maniera coerente con la natura dell'impiego, ovvero delle abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68. Per profili iniziali e non specializzati, le prove di esame danno particolare rilievo all'accertamento delle capacità comportamentali, incluse quelle relazionali, e delle attitudini. Il numero delle prove d'esame e le relative modalità di svolgimento e correzione devono temperare l'ampiezza e la profondità della valutazione delle competenze definite nel bando con l'esigenza di assicurare tempi rapidi e certi di svolgimento del concorso orientati ai principi espressi nel comma 2; b) l'utilizzo di strumenti informatici e digitali e, facoltativamente, lo svolgimento in videoconferenza della prova orale, garantendo comunque l'adozione di soluzioni tecniche che ne assicurino la pubblicità, l'identificazione dei partecipanti, la sicurezza delle comunicazioni e la loro tracciabilità, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e nel limite delle pertinenti risorse disponibili a legislazione vigente; c) che le prove di esame possano essere precedute da forme di preselezione con test predisposti anche da imprese e soggetti specializzati in selezione di personale, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, e possano riguardare l'accertamento delle conoscenze o il possesso delle competenze di cui alla lettera a, indicate nel bando; d) che i contenuti di ciascuna prova siano disciplinati dalle singole amministrazioni responsabili dello svolgimento delle procedure di cui al presente articolo, le quali adottano la tipologia selettiva più conferente con la tipologia dei posti messi a concorso, prevedendo che per l'assunzione di profili specializzati, oltre alle competenze, siano valutate le esperienze lavorative pregresse e pertinenti, anche presso la stessa amministrazione, ovvero le abilità residue nel caso dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68. Le predette amministrazioni possono prevedere che nella predisposizione delle prove le commissioni siano integrate da esperti in valutazione delle competenze e selezione del personale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; e) per i profili qualificati dalle amministrazioni, in sede di bando, ad elevata specializzazione tecnica, una fase di valutazione dei titoli legalmente riconosciuti e strettamente correlati alla natura e alle caratteristiche delle posizioni bandite, ai fini dell'ammissione a successive fasi concorsuali; f) che i titoli e l'eventuale esperienza professionale, inclusi i titoli di servizio, possano concorrere, in misura non superiore a un terzo, alla formazione del punteggio finale.*

2. Le procedure di reclutamento di cui al comma 1 si svolgono con modalità che ne garantiscano l'imparzialità, l'efficienza, l'efficacia e la celerità di espletamento, che assicurino l'integrità delle prove, la sicurezza e la tracciabilità delle comunicazioni, ricorrendo all'utilizzo di sistemi digitali diretti anche a realizzare forme di preselezione ed a selezioni decentrate, anche non contestuali, in relazione a specifiche esigenze o per scelta organizzativa dell'amministrazione procedente, nel rispetto dell'eventuale adozione di misure compensative per lo svolgimento delle prove da parte dei candidati con disabilità accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o con disturbi specifici di apprendimento accertati ai sensi della legge 8 ottobre 2010, n. 170. Nelle selezioni non contestuali le amministrazioni assicurano comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti. 3. Le commissioni esaminatrici dei concorsi possono essere suddivise in sottocommissioni, con l'integrazione di un numero di componenti pari a quello delle commissioni originarie e di un segretario aggiunto. Per ciascuna sottocommissione è nominato un presidente. La commissione definisce in una seduta plenaria preparatoria procedure e criteri di valutazione omogenei e vincolanti per tutte le sottocommissioni. Tali procedure e criteri di valutazione sono pubblicati nel sito internet dell'amministrazione procedente contestualmente alla graduatoria finale. All'attuazione del presente comma le amministrazioni provvedono nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente».

complessiva, a mente del comma 4, è poi «determinata sommando il voto conseguito nella valutazione dei titoli al voto complessivo riportato nelle prove d'esame».

3. Ex aequo e applicazione delle preferenze a legislazione vigente

All'atto della formazione della graduatoria di merito, nell'ipotesi in cui più candidati conseguano il medesimo punteggio, si registra l'automatico intervento delle preferenze previste all'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994, le quali hanno una espansione applicativa estesa a tutti i concorsi banditi dalla pubblica amministrazione.

Tali titoli, che costituiscono circostanze giuridicamente rilevanti agli esclusivi fini della formazione della classifica, hanno la preminente funzione di privilegiare specifiche categorie di cittadini - a parità di merito e di titoli - che si trovano in una peculiare situazione di diritto o di fatto. Il loro utilizzo è eventuale e sussidiario, potendo non verificarsi situazioni di *ex aequo* ed essendo probabile il mancato possesso di taluni titoli da parte del candidato.

Si aggiunge che le preferenze «*non sono oggetto di esame della Commissione giudicatrice*¹⁸» e la loro applicazione *ipso iure* rientra nella sfera di competenze del dirigente dell'ufficio che ha bandito il concorso.

Dal punto di vista qualitativo il disegno normativo del comma 4 traccia un preciso ordine di grado: 1) gli insigniti di medaglia al valor militare¹⁹; 2) i mutilati ed invalidi di guerra *ex combattenti*²⁰; 3) i mutilati ed invalidi per fatto di guerra²¹; 4) i mutilati ed

¹⁸ Cfr. TAR Calabria, sez II, 17 dicembre 2011, sentenza n. 1613 e TAR Sicilia, sez II, 8 luglio 2010, sentenza n. 8359.

¹⁹ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i decorati di medaglie al valore militare dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso l'originale (o la copia autenticata) del relativo brevetto e la copia autentica del foglio matricolare (o dello stato di servizio aggiornato) dal quale risulti il conferimento della ricompensa.

²⁰ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i mutilati ed invalidi di guerra *ex combattenti* dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso copia aggiornata dello stato di servizio (o del foglio matricolare) annotata delle eventuali benemerienze di guerra, ovvero la prescritta dichiarazione integrativa, nonchè copia del decreto di concessione della pensione.

²¹ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, gli *ex combattenti* e le categorie assimilate dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso copia aggiornata dello stato di servizio (o del foglio matricolare), annotata delle eventuali benemerienze di guerra, ovvero la prescritta dichiarazione integrativa, nonchè copia del decreto di concessione della pensione. La norma sembra ricomprendere anche le seguenti fattispecie: i reduci dalla prigionia (che dovranno produrre la copia aggiornata dello stato di servizio o del foglio matricolare, ovvero la prescritta attestazione di prigionia), i reduci civili dalla deportazione o dall'internamento, compresi quelli per motivi di persecuzione razziale (che dovranno produrre una attestazione del Prefetto della provincia di residenza), i profughi dai territori di confine, dalla Libia, dall'Eritrea, dall'Etiopia, dalla Somalia, dai territori sui quali in seguito al trattato di pace è cessata la sovranità dello Stato italiano, dai territori esteri, da zone del territorio nazionale colpite dalla guerra (che dovranno comprovare il riconoscimento della loro qualifica mediante un'attestazione rilasciata dal Prefetto della provincia di residenza. I profughi dalla Libia, dall'Eritrea, dall'Etiopia o dalla Somalia, potranno anche presentare il certificato a suo tempo rilasciato dal soppresso Ministero dell'Africa italiana, i profughi dall'Egitto, dall'Algeria, dalla Tunisia, da Tangeri e dagli altri Paesi africani, anche un'attestazione rilasciata dal Ministero degli affari esteri o dall'autorità consolare),

invalidi per servizio nel settore pubblico e privato²²; 5) gli orfani di guerra²³; 6) gli orfani dei caduti per fatto di guerra²⁴; 7) gli orfani dei caduti per servizio nel settore pubblico e privato²⁵; 8) i feriti in combattimento²⁶; 9) gli insigniti di croce di guerra o di altra attestazione speciale di merito di guerra, nonché i capi di famiglia

i mutilati ed invalidi di guerra o della lotta di liberazione o in conseguenza delle ferite o lesioni riportate in occasione degli avvenimenti di Mogadiscio del giorno 11 gennaio 1948, in occasione di azioni di terrorismo politico nei territori delle ex colonie italiane o in occasione di azioni singole o collettive aventi fini politici nelle province di confine con la Jugoslavia o nei territori soggetti a detto Stato, i mutilati ed invalidi per fatti di guerra, i mutilati ed invalidi per i fatti di Trieste del 4, 5 e 6 novembre 1953, i mutilati ed invalidi alto-atesini già facenti parte delle forze armate tedesche o delle formazioni armate da esse organizzate di cui alla Legge 3 aprile 1958, n. 467, nonché i mutilati ed invalidi della Repubblica sociale italiana di cui alla legge 24 novembre 1961, n. 1298 (che dovranno produrre il decreto di concessione della relativa pensione, ovvero il certificato mod. 69 rilasciato dal Ministero del Tesoro-Direzione generale delle pensioni di guerra, oppure dichiarazione di invalidità, rilasciata dall'autorità competente, in cui siano indicati i documenti con cui è stata riconosciuta la qualifica di invalido e la categoria di pensione).

²² Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i mutilati ed invalidi per servizio nel settore pubblico e privato dovranno presentare all'amministrazione che ha bandito il concorso il modello 69-ter rilasciato dall'amministrazione presso la quale l'aspirante ha contratto l'invalidità (o dagli Enti pubblici autorizzati ai sensi del D.M. 23 marzo 1948), il decreto di concessione della pensione che indichi la categoria di questa e la categoria e la voce dell'invalidità da cui sono colpiti o, in alternativa, dichiarazione dell'INAIL attestante (oltre la condizione di invalido del lavoro) la natura dell'invalidità e il grado di riduzione della capacità lavorativa. I mutilati ed invalidi del lavoro dovranno produrre un certificato, attestante la loro qualifica, rilasciato dalla competente sezione provinciale dell'associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro o un attestato dell'INAIL con l'indicazione del grado di riduzione della capacità lavorativa.

²³ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, gli orfani di guerra dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso il certificato rilasciato dalla competente Prefettura. Ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 365/1958 «*sono considerati orfani di guerra [...] tutti coloro dei quali il genitore che esercitava la patria potestà, o la persona che li aveva a proprio totale o principale carico, sia morto o venuto a mancare o divenuto permanentemente inabile a qualsiasi proficuo lavoro per fatto di guerra o altro evento che dia titolo a pensione ed assegno di guerra*». Gli orfani di guerra (o equiparati) e gli orfani della lotta di liberazione (o per i fatti di Mogadiscio del giorno 1 gennaio 1948, operazioni singole o collettive aventi fini politici nelle province di confine con la Jugoslavia o nei territori soggetti a detto Stato, o per azioni di terrorismo politico nei territori delle ex colonie italiane, o per i fatti di Trieste del 4, 5 e 6 novembre 1953), gli orfani dei perseguitati politici antifascisti o razziali di cui all'art. 2, terzo comma, della legge 10 marzo 1955, n. 96, gli orfani dei caduti che appartennero alle forze armate della Repubblica sociale italiana, gli orfani dei caduti altotesini che appartennero alle forze armate tedesche, di cui alla legge 3 aprile 1958, n. 467, gli orfani dei caduti civili per fatti di guerra, nonché i figli dei cittadini dichiarati irreperibili in seguito ad eventi di guerra, dovranno presentare un certificato, rilasciato dall'autorità competente. In tale categoria rientrano anche gli orfani di madre deceduta per fatto di guerra, ai sensi della Legge n. 92/1960.

²⁴ Sul punto si rimanda alla nota precedente.

²⁵ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso apposita dichiarazione dell'Amministrazione presso la quale il caduto prestava servizio dalla quale risulti anche la data della morte del genitore o la permanente inabilità dello stesso a qualsiasi lavoro, unitamente ad una certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con il candidato o, in alternativa, dichiarazione dell'INAIL da cui risulti che il genitore è deceduto per causa di lavoro e dalla quale risulti anche la data della morte del genitore o la permanente inabilità dello stesso a qualsiasi lavoro, unitamente ad una certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con l'aspirante candidato.

²⁶ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso originale o copia autentica del brevetto oppure dello stato di servizio militare o del foglio matricolare aggiornato dal quale risulti che il concorrente è stato ferito in combattimento.

numerosa²⁷; 10) i figli dei mutilati e degli invalidi di guerra ex combattenti²⁸; 11) i figli dei mutilati e degli invalidi per fatto di guerra²⁹; 12) i figli dei mutilati e degli invalidi per servizio nel settore pubblico e privato³⁰; 13) i genitori vedovi non risposati, i coniugi non risposati e le sorelle ed i fratelli vedovi o non sposati dei caduti di guerra³¹; 14) i genitori vedovi non risposati, i coniugi non risposati e le sorelle ed i fratelli vedovi o non sposati dei caduti per fatto di guerra³²; 15) i genitori vedovi non risposati, i coniugi

²⁷ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza i candidati i decorati di croce di guerra e gli insigniti di ogni altra attestazione speciale per merito di guerra, dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso l'originale o la copia autenticata del relativo brevetto e la copia autentica del foglio matricolare o dello stato di servizio aggiornato dal quale risulti il conferimento della ricompensa. I capi di famiglia numerosa dovranno produrre lo stato di famiglia, rilasciato dal Comune di residenza (o estratto, a mezzo credenziali SPID, dal sito www.anagrafenazionale.interno.it. L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) è la banca dati nazionale che ha semplificato i servizi demografici e favorito la digitalizzazione e il miglioramento dei servizi a cittadini, imprese ed Enti), dal quale risulti che il proprio nucleo è costituito da almeno sette figli viventi, computati tra essi anche i figli caduti in guerra.

²⁸ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza i figli dei mutilati e degli invalidi di guerra ex combattenti dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso copia aggiornata dello stato di servizio (o del foglio matricolare), annotata delle eventuali benemerienze di guerra, ovvero la prescritta dichiarazione integrativa e copia del decreto di concessione della pensione, nonché certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con il candidato. In argomento si rimanda a quanto riportato alle note nn. 15 e 16, capoverso.

²⁹ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i figli dei mutilati e degli invalidi per fatto di guerra dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso copia aggiornata dello stato di servizio (o del foglio matricolare), annotata delle eventuali benemerienze di guerra, ovvero la prescritta dichiarazione integrativa e copia del decreto di concessione della pensione, nonché certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con il candidato. In argomento si rimanda a quanto riportato alla nota n. 16.

³⁰ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, gli aspiranti dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso la documentazione indicata alla nota n. 17, nonché certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con il candidato.

³¹ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso certificato mod. 331 rilasciato dalla Ministero del Tesoro-Direzione generale delle pensioni di guerra nel quale dovrà essere esplicitamente dichiarato il godimento della pensione di guerra ai sensi dell'art. 55 della Legge 648/1950, a mente del quale «*la vedova del militare morto per causa di servizio di guerra o attinente alla guerra, o del civile morto per i fatti di guerra [...], contro la quale non sussista sentenza per separazione personale passata in giudicato, ha diritto alla pensione di guerra [...], quando la morte sia derivata da ferite, lesioni od infermità, riportate in contratte nelle circostanze indicate dal secondo comma dell'art. 26. Quando si tratti di militare morto per causa di servizio di guerra o attinente alla guerra in circostanze diverse, oppure di civile deceduto per i fatti di guerra [...], la vedova ha diritto a pensione di guerra [...]. Ai soli effetti della pensione di guerra, è considerata come vedova la donna che non abbia potuto contrarre matrimonio per la morte del militare o del civile, avvenuta a causa della guerra entro tre mesi dalla data della procura da lui rilasciata per la celebrazione del matrimonio. La stessa disposizione è applicabile anche quando la morte del militare o del civile sia avvenuta dopo trascorso il termine anzidetto ma durante lo stato di guerra, e purchè le circostanze che impedirono la celebrazione del matrimonio non risultino imputabili a volontà delle parti*». Più in dettaglio i genitori non risposati, i coniugi vedovi non rimaritati e le sorelle (vedove o nubili) ed i fratelli (vedovi o non sposati) dei caduti di guerra, ovvero dei cittadini dichiarati irreperibili in seguito ad eventi di guerra, dovranno presentare un certificato, rilasciato dal comune di residenza. Le vedove non rimaritate dei caduti in guerra e degli altri caduti potranno comprovare tale loro condizione anche mediante il citato mod. 331.

³² Sul punto si rimanda alla nota precedente.

non risposati e le sorelle ed i fratelli vedovi o non sposati dei caduti per servizio nel settore pubblico o privato³³; 16) coloro che abbiano prestato servizio militare come combattenti³⁴; 17) coloro che abbiano prestato lodevole servizio³⁵ a qualunque titolo, per non meno di un anno, nell'amministrazione che ha indetto il concorso; 18) i coniugati e i non coniugati con riguardo al numero dei figli a carico³⁶; 19) gli invalidi

³³ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, gli aspiranti dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso dichiarazione rilasciata dall'Amministrazione presso la quale il coniuge (o parente) prestava servizio (o certificazione rilasciata dall'INAIL) e certificazione attestante il rapporto di parentela o coniugio.

³⁴ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso dichiarazione rilasciata dalla competente autorità militare, ovvero copia autentica dello stato di servizio militare (o del foglio matricolare se riportanti dichiarazione in tal senso).

³⁵ Il concetto di *lodevole servizio* va tenuto distinto da quello *senza demerito*. Il primo, secondo autorevole giurisprudenza, è definito come il documento che «[...] rappresenta il frutto (e l'esteriorizzazione) di una valutazione, di apprezzamenti e dunque di giudizi; come tale è un documento di scienza, avente ad oggetto un atto di gestione del rapporto di impiego. [...] l'attestazione recita "visti gli atti di ufficio", [...] contiene la certificazione che il giudizio è espresso in relazione alle risultanze, attuali e remote, delle documentazioni risultanti in disponibilità del sottoscrittore. [...] quindi l'attestazione è il mezzo di prova con il quale si certifica che lo stato soggettivo di qualità della prestazione dell'interessato sussisteva alla data di interesse» (TAR Lazio, sez III-bis, 7 marzo 2011, sentenza n. 2032). In altri termini per documentare all'amministrazione che ha bandito il concorso il proprio *lodevole servizio* prestato è necessario il possesso di un certificato, emesso dal Dirigente della struttura o dell'ufficio dove è stato svolto il servizio, a mezzo del quale è stato dichiarato esplicitamente che l'operato del dipendente nel periodo considerato è stato pregevole da un punto di vista qualitativo. Ne consegue che questo titolo non è autocertificabile in difetto di detta attestazione. Il possesso di quest'ultima, invece, può essere presentato il copia e la sua conformità all'originale autocertificata ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 con l'esplicita indicazione che la copia allegata alla dichiarazione, composta da uno specifico numero di facciate, siglate dal dichiarante, risulta conforme all'originale in suo possesso. Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza in parola è, però, necessario che sia stato prestato servizio, a qualunque titolo, per non meno di un anno nella P.A. che ha indetto il concorso. Tale condizione esclude dalla valutazione, quindi, il servizio prestati in una amministrazione differente. Diverso discorso merita il servizio *senza demerito* che fa riferimento alla sola prestazione lavorativa prestata senza aver mai ricevuto alcun tipo di sanzione disciplinare, in questo caso il servizio prestato, proprio per mancanza della specifica qualificazione, non può ritenersi in alcun modo *lodevole*.

³⁵ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso certificazione, rilasciata dal Comune di residenza in data non anteriore a mesi sei (o estratta, a mezzo credenziali SPID, dal sito www.anagrafenazionale.interno.it). L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) è la banca dati nazionale che ha semplificato i servizi demografici e favorito la digitalizzazione e il miglioramento dei servizi a cittadini, imprese ed Enti, dal quale risulti il proprio stato civile e lo stato di famiglia idoneo ad attestare la condizione di genitore di uno o più figli. È possibile anche presentare una autocertificazione. Con riguardo alla definizione di figli a carico è bene precisare che questa non è da intendersi esclusivamente da un punto di vista fiscale, ma fa riferimento al nucleo familiare. Il figlio è da considerarsi *a carico* se fa parte del nucleo familiare e non possiede un reddito autonomo, a prescindere dalla circostanza che, dal punto di vista fiscale, lo stesso sia a carico di uno o due genitori. I figli - anche se naturali riconosciuti, adottivi, affidati o affiliati - sono considerati a carico, indipendentemente dal superamento di limiti d'età, se nell'anno solare antecedente a quello della dichiarazione, non hanno posseduto redditi che concorrono alla formazione del reddito complessivo per un ammontare superiore ad euro 2.840,51, al lordo degli oneri deducibili. A partire dal 1 gennaio 2019, in forza di quanto stabilito dalla Legge di bilancio 2018, per i figli di età inferiore ai 24 anni il limite è stato innalzato ad euro 4.000,00, mentre per i figli di età superiore resta di euro 2.840,51.

³⁶ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza, i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso certificazione, rilasciata dal Comune di residenza in data non anteriore a mesi sei (o estratta, a mezzo credenziali SPID, dal sito www.anagrafenazionale.interno.it). L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) è la banca dati nazionale che ha semplificato i servizi

ed i mutilati civili³⁷; 20) militari volontari delle Forze armate congedati senza demerito al termine della ferma o rafferma³⁸; 20-bis) gli atleti che hanno intrattenuto rapporti di lavoro sportivo con i gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato³⁹.

Costituiscono, altresì, titoli di preferenza a parità di merito, come previsto da altre norme richiamate in nota, l'aver svolto - con esito positivo - l'ulteriore periodo di perfezionamento presso l'ufficio per il processo⁴⁰; l'aver svolto - con esito positivo - lo stage presso gli uffici giudiziari⁴¹ e l'aver completato - con esito positivo - il

demografici e favorito la digitalizzazione e il miglioramento dei servizi a cittadini, imprese ed Enti), dal quale risulti il proprio stato civile e lo stato di famiglia idoneo ad attestare la condizione di genitore di uno o più figli. È possibile anche presentare una autocertificazione. Con riguardo alla definizione di figli a carico è bene precisare che questa non è da intendersi esclusivamente da un punto di vista fiscale, ma fa riferimento al nucleo familiare. Il figlio è da considerarsi *a carico* se fa parte del nucleo familiare e non possiede un reddito autonomo, a prescindere dalla circostanza che, dal punto di vista fiscale, lo stesso sia a carico di uno o due genitori. I figli - anche se naturali riconosciuti, adottivi, affidati o affiliati - sono considerati a carico, indipendentemente dal superamento di limiti d'età, se nell'anno solare antecedente a quello della dichiarazione, non hanno posseduto redditi che concorrono alla formazione del reddito complessivo per un ammontare superiore ad euro 2.840,51, al lordo degli oneri deducibili. A partire dal 1 gennaio 2019, in forza di quanto stabilito dalla Legge di bilancio 2018, per i figli di età inferiore ai 24 anni il limite è stato innalzato ad euro 4.000,00, mentre per i figli di età superiore resta di euro 2.840,51.

³⁷ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza è sufficiente la condizione di invalidità civile riconosciuta ai sensi della normativa vigente. I candidati, pertanto, avranno l'onere di produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso certificato rilasciato dalla Commissione sanitaria regionale o provinciale attestante la causa o il grado di invalidità riconosciuta, con l'indicazione del grado di riduzione della capacità lavorativa.

³⁸ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso lo stato matricolare rilasciato dalla competente Autorità militare.

³⁹ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza gli aspiranti dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso idonea documentazione attestante l'esistenza di rapporti lavorativi con i gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato.

⁴⁰ La preferenza è stata introdotta nell'ordinamento dall'articolo 50, comma *1-quater*, del decreto-legge n. 90/2014, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 114/2014, a mente del quale «*il completamento del periodo di perfezionamento presso l'ufficio per il processo ai sensi del comma 1-bis del presente articolo costituisce titolo di preferenza a parità di merito, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni, nei concorsi indetti dalla pubblica amministrazione. Nelle procedure concorsuali indette dall'amministrazione della giustizia sono introdotti meccanismi finalizzati a valorizzare l'esperienza formativa acquisita mediante il completamento del periodo di perfezionamento presso l'ufficio per il processo ai sensi del citato comma 1-bis*». Sul punto è utile richiamare anche il comma 1-bis del richiamato art. 50, ai sensi del quale «*con decreto del Ministro della giustizia, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati il numero e i criteri per l'individuazione dei soggetti che hanno svolto il periodo di perfezionamento di cui all'articolo 37, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, che possano far parte dell'ufficio per il processo per svolgere un ulteriore periodo di perfezionamento per una durata non superiore a dodici mesi, tenuto conto delle valutazioni di merito e delle esigenze organizzative degli uffici giudiziari, in via prioritaria a supporto dei servizi di cancelleria. Nell'individuazione dei criteri è riconosciuta priorità alla minore età anagrafica ed è assicurata un'equa ripartizione territoriale delle risorse, tenendo conto delle dimensioni degli uffici giudiziari. Con il medesimo decreto può essere attribuita ai soggetti di cui al presente comma una borsa di studio nei limiti delle risorse destinabili e, in ogni caso, per un importo non superiore a 400 euro mensili. Il decreto fissa altresì i requisiti per l'attribuzione della borsa di studio, tenuto conto, in particolare, del titolo di studio, dell'età e dell'esperienza formativa*».

⁴¹ Tale preferenza è stata introdotta dal comma 14 dell'art. 73 del decreto-legge n. 69/2013, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 98/2013, a mente del quale «*l'esito positivo dello stage costituisce*

tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari pur non facendo parte dell'ufficio per il processo⁴². Sempre in argomento si richiamano anche gli incarichi di collaborazione conferiti da Anpal Servizi s.p.a⁴³ per il potenziamento dei centri per l'impiego, al fine di garantire la continuità delle attività di assistenza tecnica presso le sedi territoriali

titolo di preferenza a parità di merito, a norma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nei concorsi indetti dall'amministrazione della giustizia, dall'amministrazione della giustizia amministrativa e dall'Avvocatura dello Stato. Per i concorsi indetti da altre amministrazioni dello Stato l'esito positivo del periodo di formazione costituisce titolo di preferenza a parità di titoli e di merito». Ai sensi del richiamato art. 73, comma 1, il percorso di formazione presso gli uffici giudiziari è riconosciuto ai laureati in giurisprudenza, in possesso dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 42-ter, secondo comma, lettera g), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, che abbiano riportato una media di almeno 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto commerciale, diritto penale, diritto processuale penale, diritto del lavoro e diritto amministrativo, ovvero un punteggio di laurea non inferiore a 105/110 e che non abbiano compiuto i trenta anni di età, possono accedere, a domanda e per una sola volta, a un periodo di formazione teorico-pratica presso la Corte di cassazione, le Corti di appello, i tribunali ordinari, la Procura generale presso la Corte di cassazione, gli uffici requirenti di primo e secondo grado, gli uffici e i tribunali di sorveglianza e i tribunali per i minorenni della durata complessiva di diciotto mesi. I laureati, con i medesimi requisiti, possono accedere a un periodo di formazione teorico-pratica, della stessa durata, anche presso il Consiglio di Stato, sia nelle sezioni giurisdizionali che consultive, e i Tribunali Amministrativi Regionali. La Regione Siciliana e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e delle norme di attuazione, attuano l'istituto dello stage formativo e disciplinano le sue modalità di svolgimento presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e presso il Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Trento e la sezione autonoma di Bolzano.

⁴²La norma si riferisce alle attività di cui all'art. 37, comma 11, del decreto-legge n. 98/2011 (convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 111/2011 e come modificato dall'art. 1, comma 25, della Legge n. 228/2012) a tenore del quale: «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, è stabilita la ripartizione in quote delle risorse confluite nel capitolo di cui al comma 10, primo periodo, per essere destinate, in via prioritaria, all'assunzione di personale di magistratura ordinaria, nonché, per il solo anno 2013, per consentire ai lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili e ai disoccupati e agli inoccupati, che a partire dall'anno 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, il completamento del percorso formativo entro il 31 dicembre 2013, nel limite di spesa di 7,5 milioni di euro. La titolarità del relativo progetto formativo è assegnata al Ministero della giustizia. [...]». La preferenza legata alle attività in parola è stata riconosciuta espressamente dall'articolo 50, comma 1-quinquies, del decreto-legge n. 90/2014, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 114/2014, il quale prevede espressamente che «i soggetti che hanno completato il tirocinio formativo di cui all'articolo 37, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, e che non hanno fatto parte dell'ufficio per il processo, hanno comunque titolo di preferenza a parità di merito, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni, nei concorsi indetti dalla pubblica amministrazione».

⁴³L'art. 18 del decreto-legge n. 41/2021 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 69 del 21 maggio 2021), rubricato "Proroga incarichi di collaborazione conferiti da Anpal Servizi s.p.a", stabilisce che «nelle more del completamento delle procedure regionali di selezione del personale per il potenziamento dei centri per l'impiego al fine di garantire la continuità delle attività di assistenza tecnica presso le sedi territoriali delle regioni e delle province autonome e nel rispetto delle convenzioni sottoscritte tra Anpal Servizi s.p.a. e le singole amministrazioni regionali e delle province autonome, gli incarichi di collaborazione conferiti [...] sono prorogati al 31 dicembre 2021. Il servizio prestato dai soggetti di cui al periodo precedente costituisce titolo di preferenza, a norma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nei concorsi pubblici, compresi quelli per i centri per l'impiego, banditi dalle Regioni e dagli enti ed Agenzie dipendenti dalle medesime. [...]».

delle regioni e delle province autonome: il servizio prestato costituisce titolo di preferenza.

Il successivo comma quinto dell'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994 stabilisce poi che, a parità di merito e di titoli, la preferenza è determinata: a) dal numero dei figli a carico⁴⁴, indipendentemente dal fatto che il candidato sia coniugato o meno; b) dall'aver prestato lodevole servizio⁴⁵ nelle amministrazioni pubbliche; c) dalla minore età⁴⁶. A queste previsioni si aggiunge, altresì, la menzionata preferenza riconosciuta dall'art. 73, comma 14, capoverso, del decreto-legge n.69/2013⁴⁷, secondo cui l'esito positivo del percorso di formazione presso gli uffici giudiziari⁴⁸, per i concorsi indetti da altre amministrazioni dello Stato, costituisce titolo di preferenza a parità di titoli e di merito.

Il Consiglio di Stato⁴⁹ è intervenuto sul tema per sottolineare che «[...] i titoli di preferenza elencati con progressione da 1) a 20) nell'articolo 5, comma 4, del d.P.R. n. 487/1994 non possono essere considerati equivalenti, ma devono essere invece

⁴⁴ Tale preferenza si applica nella ipotesi in cui persiste, dopo l'applicazione di una delle preferenze di cui al comma 4 del D.P.R. n. 487/1994, ancora una parità di punteggio complessivo tra i concorrenti. In questi casi si passa a valutare i criteri residuali del successivo comma 5. Con riguardo ai figli a carico se, ad esempio, a due concorrenti viene applicata la preferenza di cui al punto n. 18 del comma 4, si passa alla valutazione del numero dei figli a carico, indipendentemente dal fatto che il candidato sia coniugato o meno. Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso certificazione, rilasciata dal Comune di residenza (o estratta, a mezzo credenziali SPID, dal sito www.anagrafenazionale.interno.it. L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) è la banca dati nazionale che ha semplificato i servizi demografici e favorito la digitalizzazione e il miglioramento dei servizi a cittadini, imprese ed Enti), dal quale risulti il proprio stato civile e l'essere genitore di uno specifico numero di figli. Tale condizione è autocertificabile. Con riguardo alla definizione di figli a carico si rimanda alla nota n. 26. Nell'ipotesi in cui dovesse ancora persistere una condizione di parità con riguardo al numero dei figli si passerà, in via graduata, ad applicare le fattispecie tipizzate nelle successive lettere del quinto comma dell'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994.

⁴⁵ Sul punto si rimanda alla nota n. 25 con la sola differenza che, per avvalersi del diritto a fruire della preferenza di che trattasi, è necessario aver prestato lodevole servizio in una delle amministrazioni pubbliche indicate all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, ai sensi del quale «per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI». La medesima preferenza si applica anche ai candidati che abbiano conseguito l'esito positivo dello stage presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'art. 73 del decreto-legge n. 69/2013 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 98/2013) e che partecipano a concorsi indetti da altre amministrazioni dello Stato, così come previsto dal comma 14, ultimo capoverso.

⁴⁶ Nella originaria previsione normativa si accordava la preferenza al candidato più anziano. Con l'entrata in vigore dell'art. 3, comma 7, della Legge n. 127/1997 - a mente del quale «[...] se due o più candidati ottengono, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, pari punteggio, è preferito il candidato più giovane di età» - la lettera c), per incompatibilità sopravvenuta, è stata modificata.

⁴⁷ Convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 98/2013.

⁴⁸ Sul punto si rimanda alla nota n. 11.

⁴⁹ Cfr., Consiglio di Stato, sez. II, 05 agosto 2019, sentenza n. 5536.

considerati in ordine di priorità in base alla progressione numerica della disposizione [...]. L'ordine di elencazione risponde ad un'evidente differenziazione di rilevanza, così come può evincersi raffrontando, a mo' di esempio, la pregnanza del titolo di preferenza indicato con il numero 1) "medaglia al valor militare" con quella, pur onorevole ma di minore impatto, del titolo di preferenza indicato con il numero 2) "congedo senza demerito al termine della ferma o rafferma" ».

L'ordine previsto dalla norma registra, pertanto, un «carattere tassativo⁵⁰» attesa la progressione logico-giuridica ben definita. L'Amministrazione, in conseguenza, nell'applicazione non può prescindere dalle priorità risultanti dall'ordine di elencazione.

La consolidata giurisprudenza in materia distingue, nella progressione delle disposizioni, criteri di *preferenza* cui al comma 4 (da attuare a parità di merito) da principi di *precedenza* riportati al capoverso successivo (da applicare in una fase evidentemente successiva che registra una parità di merito e di titoli di preferenza).

Se all'esito dello *screening* relativo all'elenco numerato persiste ancora una parità di punteggio complessivo tra i concorrenti (che riguarda, quindi, non solo la somma aritmetica tra i punti conseguiti nella valutazione dei titoli di qualificazione posseduti e quelli realizzati nelle prove, ma anche l'aggiunta dei titoli di *preferenza*) si passa allora alla valutazione dei residuali⁵¹ criteri che riconoscono un ulteriore *priorità*.

I giudici del massimo consesso amministrativo hanno poi precisato che anche questi criteri sono «*posti in rigoroso ordine di vaglio, ossia: a) numero figli; b) lodevole servizio presso altre pubbliche amministrazioni (da non confondere con il criterio di "preferenza" di cui al comma 4, n. 17, il quale si riferisce alla diversa ipotesi di servizio svolto presso l'amministrazione che bandisce il concorso); c) minore età. [...] il vaglio [...] sia di "preferenza" sia di "precedenza" è comunque sottoposto, sulla base di quanto previsto dal citato art. 16, comma 1, del D.P.R. n. 487 del 1994, ad una duplice condizione di ammissibilità: 1. Presentazione dei requisiti, da parte dei candidati, entro il termine perentorio di 15 giorni dall'espletamento delle prove orali (il suddetto termine ha dunque natura decadenziale [...]); 2. Possesso dei requisiti medesimi, in ogni caso, alla data di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione al concorso*⁵²».

Un aspetto da non sottovalutare è riferibile, in proposito, a quei rari casi in cui, alla ritenuta parità di punteggio e di preferenze ai sensi del comma 4, si aggiunge l'ulteriore *ex aequo* per la comune situazione fattuale, tra due candidati, cui al comma successivo. Come si è detto i giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che i titoli di preferenza sono enumerati in rigorosa progressione e, in conseguenza, non possono essere considerati equipollenti, ma vanno esaminati in ordine di priorità tenendo conto

⁵⁰ Cfr., *ex multis*, TAR Sicilia, sez. II, 8 luglio 2010, sentenza n. 8359 e TAR Lazio, sez. III, 10 agosto 2007, sentenza n. 7769.

⁵¹ Cfr., sul punto, Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2016, sentenza n. 618.

⁵² Cfr. TAR Lazio, sez. III-quater, 16 giugno 2018, sentenza n. 6681.

della progressione numerica della disposizione⁵³. Dunque, alla luce di quanto detto, il candidato avente titolo alla preferenza riportata prima in elenco viene preferito al collega che registra la preferenza di cui al successivo numero della medesima disposizione.

4. La spendibilità del titolo di preferenza posseduto

Il concorrente che, nella domanda di partecipazione al concorso, ha dichiarato il possesso dei titoli di preferenza è tenuto a fornire all'Amministrazione tutte le indicazioni utili a consentire di esperire, con immediatezza, i previsti controlli.

Il momento da prendere in considerazione per verificare l'utilizzabilità del requisito è quello del termine ultimo per proporre istanza di partecipazione.

L'art. 2, comma 7, del D.P.R. n. 487/1994 dispone, infatti, che «i requisiti prescritti devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione».

Come si è detto nel paragrafo precedente, i giudici della sezione III-quater del TAR Lazio, nella sentenza n. 6681 del 16 giugno 2018, hanno evidenziato che, sulla base di quanto previsto dall'art. 16, comma 1⁵⁴, del D.P.R. n. 487/1994, rubricato «Presentazione dei titoli preferenziali e di riserva nella nomina», la valutazione delle preferenze è sottoposta ad una duplice condizione di ammissibilità: la presentazione dei requisiti, da parte dei candidati, entro il termine perentorio di 15 giorni dall'espletamento delle prove orali (il suddetto termine ha dunque natura decadenziale) e il possesso dei requisiti alla data di scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione.

In relazione al primo punto appare dirimente richiamare la previsione dell'ultimo capoverso del primo comma dell'art. 16⁵⁵ del D.P.R. n. 487/1994: «tale

⁵³ Cfr., Consiglio di Stato, sez. II, 05 agosto 2019, sentenza n. 5536.

⁵⁴ «I concorrenti che abbiano superato la prova orale dovranno far pervenire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, per i concorsi unici, o all'amministrazione interessata, nel caso di concorso espletato dalla medesima, entro il termine perentorio di quindici giorni decorrenti dal giorno successivo a quello in cui hanno sostenuto il colloquio, i documenti in carta semplice attestanti il possesso dei titoli di riserva, preferenza e precedenza, a parità di valutazione, il diritto ad usufruire dell'elevazione del limite massimo di età, già indicati nella domanda, dai quali risulti, altresì, il possesso del requisito alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di ammissione al concorso. Tale documentazione non è richiesta nei casi in cui le pubbliche amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni».

⁵⁵ «I concorrenti che abbiano superato la prova orale dovranno far pervenire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, per i concorsi unici, o all'amministrazione interessata, nel caso di concorso espletato dalla medesima, entro il termine perentorio di quindici giorni decorrenti dal giorno successivo a quello in cui hanno sostenuto il colloquio, i documenti in carta semplice attestanti il possesso dei titoli di riserva, preferenza e precedenza, a parità di valutazione, il diritto ad usufruire dell'elevazione del limite massimo di età, già indicati nella domanda, dai quali risulti, altresì, il possesso del requisito alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di ammissione al concorso. Tale documentazione non è richiesta nei casi in cui le pubbliche

documentazione non è richiesta nei casi in cui le pubbliche amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni». La desumibilità *aliunde* di detti titoli mira a semplificare il procedimento ed agevolare gli interessati mediante la collaborazione dell'Amministrazione stessa.

Secondo i giudici della sezione III-quater del TAR Lazio⁵⁶ i documenti relativi alle preferenze rappresentano l'esteriorizzazione di atti di gestione del rapporto di impiego.

In genere con il bando si prevede il possesso dei requisiti sostanziali alla data di scadenza, non certamente delle relative certificazioni. Non è, quindi, necessario produrre un certificato avente data al momento della presentazione della domanda di partecipazione al concorso, soprattutto nei casi in cui è solo prevista la loro autocertificazione o dichiarazione.

«[...] L'attestare oggi che ad una determinata data precedente l'interessato versava in una condizione di lodevole servizio, in nulla differisce dall'aver attestato la medesima cosa a quella data, specie se, poi, l'attestazione recita "visti gli atti di ufficio", ossia contiene la certificazione che il giudizio è espresso in relazione alle risultanze, attuali e remote, delle documentazioni risultanti in disponibilità del sottoscrittore. In altri termini, il lodevole servizio è l'oggetto dell'interesse del bando, ai fini del punteggio, ossia è una condizione permanente ed esistente alla data di presentazione della domanda di concorso, poiché quest'ultimo è retto da un bando che non chiede il possesso del documento a quella data, bensì del requisito sostanziale; quindi l'attestazione è il mezzo di prova con il quale si certifica che lo stato soggettivo di qualità della prestazione dell'interessato sussisteva alla data di interesse⁵⁷».

Un discorso a parte merita la potenziale sussistenza di una ulteriore condizione di ammissibilità dei requisiti in cenno, vale a dire la previa indicazione dei medesimi nella domanda di partecipazione al concorso.

L'art. 3, comma 2⁵⁸, del D.P.R. n. 487/1994 nell'individuare i contenuti essenziali del bando, evidenzia tra gli stessi proprio i titoli che danno luogo a preferenza a parità di punteggio.

amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni».

⁵⁶ Cfr. TAR Lazio, sez. III bis, 07 marzo 2011, sentenza n. 2032.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ «Il bando di concorso deve contenere il termine e le modalità di presentazione delle domande nonché l'avviso per la determinazione del diario e la sede delle prove scritte ed orali ed eventualmente pratiche. Deve indicare le materie oggetto delle prove scritte e orali, il contenuto di quelle pratiche, la votazione minima richiesta per l'ammissione alle prove orali, 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, le percentuali dei posti riservati al personale interno, in conformità alle normative vigenti nei singoli comparti e le percentuali dei posti riservati da leggi a favore di determinate categorie. Il bando di concorso deve, altresì, contenere la citazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, che garantisce pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro come anche previsto dall'art. 61 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, così come modificato dall'art. 29 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546».

Va da se che «le amministrazioni pubbliche devono porre particolare cura nella predisposizione dei bandi di concorso, al fine di ridurre o evitare il contenzioso in materia⁵⁹».

L'aspirante deve, quindi, leggere con attenzione le disposizioni del bando relative al possesso dei titoli di preferenza e/o precedenza nel caso in cui si venisse a creare una condizione di parità di punteggio con altri concorrenti.

È evidente che nel compilare l'istanza di partecipazione sarà importante individuare il punto relativo alla indicazione dei menzionati titoli, comprendere la modalità di attestazione del possesso e, ove previsto, appuntarsi i termini utili per la presentazione della documentazione.

Per rendersi conto degli effetti pratici di quanto in parola giova riportare il tradizionale insegnamento della giurisprudenza secondo cui il bando, *lex specialis* del pubblico concorso, è «[...] *da interpretare in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità: e ciò in forza sia dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero certamente pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate*⁶⁰ [...]».

Tale chiarimento è di rilevante importanza per evidenziare l'importanza della diligenza che deve essere prestata proprio nella definizione dello schema di domanda allegato al bando che, conformemente alla disposizione del comma 3, dell'art. 4, del citato D.P.R. deve essere redatto «riportando tutte le indicazioni che, secondo le norme vigenti, i candidati sono tenuti a fornire».

In tale contesto è semplice desumere che la mancata indicazione del *fac-simile* della domanda di partecipazione non pienamente aderente alla norma è foriera di disguidi e contenziosi.

Stando ad un orientamento del Tar Sicilia «[...] *la mancata indicazione del possesso dei titoli di preferenza nella domanda di ammissione al concorso, non può comportare alcun effetto preclusivo alla loro considerazione in favore del candidato* [...]»⁶¹.

⁵⁹ TENORE V. (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Editore, Roma, 2020.

⁶⁰ Cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 10 aprile 2013, n. 1969; Tar Lombardia, sez. III, 29 febbraio 2016, n. 422.

⁶¹ Cfr. TAR Sicilia, sez II, 8 luglio 2010, sentenza n. 8359. Nel caso di specie il Collegio ha ritenuto che la mancata indicazione del possesso dei titoli di preferenza nella domanda di ammissione al concorso non può comportare alcun effetto preclusivo alla loro considerazione in favore del candidato. Il titolo era, infatti, comunque posseduto entro il termine di scadenza per la presentazione della domanda, era stato prodotto dopo l'espletamento delle prove orali ed entro il termine prescritto (in questo caso da considerarsi decadenziale) e, per di più, era astrattamente in possesso della stessa Amministrazione che aveva indetto il concorso. Per i giudici della seconda sezione del Tar Sicilia non è, quindi, condivisibile la determinazione assunta nei confronti del ricorrente in quanto né dal bando di concorso né dai principi che regolano le procedure concorsuali – par condicio tra i candidati e divieto di aggravamento della procedura concorsuale – può desumersi il divieto della valutazione dei titoli di preferenza erroneamente indicati.

Sulla stessa lunghezza d'onda anche i giudici amministrativi del Tar Lazio i quali, nel richiamare l'art. 16, comma 1, del D.P.R. n. 487/94 - secondo cui non è prescritto obbligo di presentazione della documentazione nei casi in cui le pubbliche amministrazioni ne siano in possesso o ne possano disporre facendo richiesta ad altre pubbliche amministrazioni - hanno ritenuto che non può «[...] *condividersi l'interpretazione meramente formalistica assunta nei confronti di chi [...], pur avendo contravvenuto alla disposizione contenuta nel bando era in possesso dei titoli preferenziali e ne ha omissa l'indicazione provvedendo, però, prontamente al loro deposito entro il termine prescritto*⁶²».

Tale considerazione scaturisce dalla presa d'atto che, assai spesso, né dal bando di concorso (ove si prevede il solo rispetto del termine perentorio per la presentazione a pena di decadenza. Detta norma, infatti, sanziona unicamente la mancata, tempestiva, produzione e si limita a fare un riferimento alla circostanza che deve trattarsi di titoli già segnalati, ma non sanziona espressamente l'omessa indicazione degli stessi), né dai principi che regolano le procedure concorsuali (*par condicio* tra i candidati e *divieto di aggravamento della procedura*) può desumersi il divieto della valutazione dei titoli di preferenza nel caso in cui gli stessi non siano stati indicati nella domanda di partecipazione al concorso, ma risultino in possesso del candidato alla data di scadenza della possibilità di proporre istanza e siano stati tempestivamente prodotti entro il termine perentorio indicato.

«*Ad avviso del Collegio l'eventuale esclusione della valutazione dei titoli [...] sarebbe dovuta essere espressamente prevista nel bando di concorso e tale sanzione avrebbe potuto essere applicata qualora dalla non corretta od omessa indicazione del possesso dei titoli nella domanda si fosse verificato l'effetto di un aggravio del procedimento, o di un ritardo per l'Amministrazione nella redazione della graduatoria finale, condizioni, queste che non si sono verificate nella specie atteso [...] l'inoltro dei titoli in questione, prontamente, assieme a quelli degli altri candidati. Non sembra nemmeno al Collegio che l'omissione [...] abbia avuto un qualche effetto sulla posizione degli altri candidati: [...] i titoli in questione - posseduti e prodotti nei termini - sono stati esaminati tutti nello stesso momento, alla scadenza del termine di quindici giorni dall'espletamento del colloquio, e non potendo tali titoli essere valutati previamente non può ritenersi violata in alcun modo la par condicio tra i concorrenti*⁶³».

Sulla questione, però, si registrano diversi contrasti giurisprudenziali.

A quanto sopra esposto deve, peraltro, aggiungersi che lo stesso art. 16 del D.P.R. n. 487/94 stabilisce che non vi è obbligo di presentazione della documentazione attestante il possesso dei titoli quando questi siano già posseduti dall'Amministrazione, e ciò al fine di semplificare il procedimento ed agevolare gli interessati mediante la collaborazione dell'Amministrazione stessa. Nel caso di specie il titolo di preferenza vantato dalla ricorrente era relativo a fatti - lodevole servizio prestato presso l'Amministrazione che ha indetto il concorso - già disponibili presso le strutture del Ministero dell'Istruzione.

⁶² Cfr. TAR Lazio, sez III quater, 26 aprile 2007, sentenza n. 7769.

⁶³ *Ibidem*.

5. La legittima applicazione delle preferenze anche ai posti riservati per Dirigente

Il Tar Lazio⁶⁴ non ha condiviso la tesi secondo la quale, nel pubblico concorso per l'accesso alla qualifica di Dirigente, non dovrebbe farsi applicazione dei titoli di preferenza previsti, a parità di merito, per l'accesso agli impieghi presso la P.A., ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994.

Secondo la prospettazione del ricorrente, infatti, gli aspiranti già impiegati dello Stato non potrebbero fare valere quei titoli di preferenza già scrutinati e fatti valere all'ingresso in carriera, perché la disciplina del concorso differirebbe ontologicamente da quella del corso-concorso previsto per l'accesso alla qualifica di dirigente dall'esterno, tenuto conto della ipotesi nella quale i titoli di preferenza troverebbero applicazione⁶⁵, mentre il concorso è strumento riservato al reclutamento dall'interno. La tesi esposta è stata ritenuta infondata e, conseguentemente, disattesa.

Come condivisibilmente hanno messo in evidenza i Giudici amministrativi, *«laddove il D.P.R. 272/2004 ha espressamente previsto l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di titoli di preferenza solo con riferimento al corso-concorso, ciò è stato fatto in quanto quest'ultimo istituto necessitava di essere regolamentato in via organica, senza tuttavia con questo potere trarre dalla disciplina un divieto di ricorso, nel bando, ai criteri di preferenza a parità di merito che sono in vigore per effetto del DPR 487/1994 e che, per la palese significazione logica del suo testo, si applicano a tutti i concorsi (non solo dunque ai corsi-concorso)»*.

Non persuadono le argomentazioni in ordine alla ratio di tutela che la parte ricorrente vorrebbe trarre dalla ritenuta inapplicabilità dell'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994 al corso-concorso, proprio per le riserve di posti - casi di concorsi interni - frutto proprio dell'applicazione del comma 1 del menzionato art. 5: *«nei pubblici concorsi, le riserve di posti, [...], già previste da leggi speciali in favore di particolari categorie di cittadini, non possono complessivamente superare la metà dei posti messi a concorso»*.

La sezione III-bis del TAR Lazio ha, poi, chiarito che *«l'accesso alla qualifica di Dirigente è un concorso in seguito al quale si instaura un nuovo contratto di lavoro, con la conseguenza che il precedente rapporto si estingue; peraltro, il medesimo concorso è aperto alla partecipazione anche di esterni alla PA, i quali non avrebbero*

⁶⁴ Cfr. TAR Lazio, sez. III bis, 07 marzo 2011, sentenza n. 2032.

⁶⁵ La fattispecie è prevista dall'art. 10, comma 2, del D.P.R. n. 272/2004, recante il Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a norma del quale *«La graduatoria di merito del concorso di ammissione al corso-concorso è predisposta dalla commissione esaminatrice in base al punteggio finale conseguito da ciascun candidato, costituito dalla somma dei voti di ciascuna delle prove scritte e dal voto della prova orale. A parità di merito trovano applicazione le vigenti disposizioni in materia di titoli di preferenza. La graduatoria di merito è approvata con decreto del Presidente della Scuola nazionale dell'amministrazione ed è pubblicata sul sito internet della stessa Scuola. Della pubblicazione viene dato avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana»*.

dunque alcuna ragione per non fare valere eventuali titoli analoghi a quelli in esame. Ne consegue che, trattandosi di un nuovo concorso per un nuovo contratto di lavoro, la posizione dei concorrenti provenienti da una PA, o meglio, già alle dipendenze dello Stato, è in tutto analoga a quella di coloro che concorrono per la prima volta per un impiego pubblico e per essi l'accesso alla qualifica di Dirigente non può, per tali ragioni, essere parificata ad un ordinario sviluppo di carriera (all'interno del quale i titoli di preferenza a parità di merito non possiedono spazi applicativi)».

In ordine alla spendibilità del titolo, da parte del concorrente, preme precisare che nessun principio di legge impedisce di far valere il proprio titolo di preferenza anche se già fatto valere al momento dell'accesso in carriera.

6. Le modifiche all'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994 approvate, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri

Lo scorso 5 ottobre 2022 il Consiglio dei Ministri, sotto la Presidenza di Mario Draghi e su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta, ha approvato in esame preliminare un regolamento, da adottarsi con decreto del Presidente della Repubblica, che introduce modifiche⁶⁶ al D.P.R. n. 487 del 9 maggio 1994, recante le norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi nel segno della digitalizzazione, della semplificazione, della parità d'accesso ed equilibrio di genere, con l'obiettivo di garantire la massima partecipazione e la piena trasparenza ed efficienza nelle procedure⁶⁷.

Il testo, che dopo l'esame introduttivo del Cdm è stato inviato alla Conferenza unificata al fine di acquisirne l'intesa per poi essere trasmesso al Consiglio di Stato per il parere finale, ridefinisce anche l'impianto dell'art. 5 riguardante le categorie riservatarie e le preferenze.

⁶⁶ Il decreto-legge n. 36/2022 – convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 79/2022 – all'art. 3, comma 6, ha espressamente previsto che «con decreto del Presidente della Repubblica da adottarsi [...] su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, entro il 31 dicembre 2022, si provvede all'aggiornamento delle disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nel rispetto delle misure introdotte dal presente articolo e dei seguenti criteri: a) raccolta organica delle disposizioni regolamentari che disciplinano la medesima materia, adeguando la normativa alla nuova disciplina di livello primario; b) semplificazione e coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo delle disposizioni vigenti, assicurando l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina; c) indicazione espressa delle disposizioni da abrogare tra quelle previste dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, dal decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, e di ogni altra disposizione incompatibile con quelle introdotte dal presente decreto».

⁶⁷ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 97 del 05.10.2022, consultato sul sito istituzionale del Governo all'indirizzo www.governo.it; nota stampa del ministro per la Pubblica amministrazione del 05.10.2022, consultata sul sito web www.funzionepubblica.gov.it.

La nuova versione del comma 4, che fa riferimento alle categorie di cittadini che nei pubblici concorsi hanno preferenza in condizioni di *ex aequo*, così dispone: «[...] a parità di titoli e di merito, e in assenza di ulteriori benefici previsti da leggi speciali, l'ordine di preferenza dei titoli è il seguente: a) gli insigniti di medaglia al valor militare e al valor civile, qualora cessati dal servizio⁶⁸; b) i mutilati e gli invalidi per servizio nel settore pubblico e privato⁶⁹; c) gli orfani dei caduti e i figli dei mutilati, degli invalidi e degli inabili permanenti al lavoro per ragioni di servizio nel settore pubblico e privato, ivi inclusi i figli degli esercenti le professioni sanitarie, degli esercenti la professione di assistente sociale e degli operatori socio-sanitari deceduti in seguito all'infezione da SarsCov-2 contratta nell'esercizio della propria attività⁷⁰; d) coloro che abbiano prestato lodevole servizio a qualunque titolo, per non meno di un anno, nell'amministrazione che ha indetto il concorso, laddove non fruiscono di altro titolo di preferenza in ragione del servizio prestato⁷¹; e) i coniugati e i non coniugati con riguardo al numero dei figli a carico⁷²; f) gli invalidi e i mutilati civili che non rientrano nella fattispecie di cui alla lettera b)⁷³; g) gli atleti che hanno intrattenuto rapporti di

⁶⁸ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza gli insigniti di medagli al valor militare e al valor civile, qualora cessati dal servizio, dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso l'originale o la copia autenticata del relativo brevetto e la copia autentica del foglio matricolare o dello stato di servizio aggiornato dal quale risulti il conferimento della ricompensa.

⁶⁹ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza gli orfani dei caduti e i figli dei mutilati, degli invalidi e degli inabili permanenti al lavoro per ragioni di servizio nel settore pubblico e privato (ivi inclusi i figli degli esercenti le professioni sanitarie, degli esercenti la professione di assistente sociale e degli operatori socio-sanitari deceduti in seguito all'infezione da SarsCov-2 contratta nell'esercizio della propria attività) dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso apposita dichiarazione dell'Amministrazione presso la quale il caduto prestava servizio dalla quale risulti anche la data della morte del genitore o la permanente inabilità dello stesso a qualsiasi lavoro, unitamente ad una certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con il candidato o, in alternativa, dichiarazione dell'INAIL da cui risulti che il genitore è deceduto per causa di lavoro e dalla quale risulti anche la data della morte del genitore o la permanente inabilità dello stesso a qualsiasi lavoro, unitamente ad una certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con l'aspirante candidato.

⁷⁰ Per avvalersi del diritto a fruire della preferenza i candidati dovranno produrre all'amministrazione che ha bandito il concorso apposita dichiarazione dell'Amministrazione presso la quale il caduto prestava servizio dalla quale risulti anche la data della morte del genitore o la permanente inabilità dello stesso a qualsiasi lavoro, unitamente ad una certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con il candidato o, in alternativa, dichiarazione dell'INAIL da cui risulti che il genitore è deceduto per causa di lavoro e dalla quale risulti anche la data della morte del genitore o la permanente inabilità dello stesso a qualsiasi lavoro, unitamente ad una certificazione idonea a comprovare la relazione di parentela con l'aspirante candidato.

⁷¹ Sul punto si rimanda alla nota n. 25 con la precisazione che, per avvalersi del diritto a fruire della preferenza in parola, è necessario che sia stato prestato servizio, a qualunque titolo, per non meno di un anno nell'amministrazione che ha indetto il concorso, laddove non si usufruisca già di altro titolo di preferenza in ragione del servizio.

⁷² Sul punto si rimanda alla nota n. 31.

⁷³ Sono esclusi dal novero di detta preferenza, perché già ricompresi alla lettera b), gli orfani dei caduti e i figli dei mutilati, degli invalidi e degli inabili permanenti al lavoro per ragioni di servizio nel settore pubblico e privato (ivi inclusi i figli degli esercenti le professioni sanitarie, degli esercenti la professione di assistente sociale e degli operatori socio-sanitari deceduti in seguito all'infezione da SarsCov-2 contratta nell'esercizio della propria attività). Le ulteriori condizioni di invalido e mutilato civile dovranno essere certificate all'amministrazione che ha bandito il concorso attraverso idonea documentazione rilasciato dalla Commissione sanitaria regionale o provinciale attestante la causa o il

lavoro sportivo con i gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato⁷⁴; h) avere svolto, con esito positivo, l'ulteriore periodo di perfezionamento presso l'ufficio per il processo ai sensi dell'articolo 50, comma 1-quater, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114⁷⁵; i) avere completato, con esito positivo, il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'articolo 37, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, pur non facendo parte dell'ufficio per il processo, ai sensi dell'articolo 50, comma 1-quinques, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114⁷⁶; l) l'aver svolto, con esito positivo, lo stage presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'articolo 73, comma 14, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98⁷⁷; m) essere titolare o avere svolto incarichi di collaborazione conferiti da ANPAL Servizi s.p.a., in attuazione di quanto disposto dall'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26⁷⁸; n) appartenenza al genere meno

grado di invalidità riconosciuta, con l'indicazione del grado di riduzione della capacità lavorativa, unitamente ad una certificazione utile a comprovare la relazione di parentela con il candidato.

⁷⁴ Sul punto si rimanda alla nota n. 34.

⁷⁵ In argomento si legga la nota n. 35.

⁷⁶ Si rimanda al contenuto della nota n. 37.

⁷⁷ In tema si confronti la nota n. 36.

⁷⁸ Ai sensi dell'art. 12, comma 3, del decreto-legge n. 4/2019 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 26/2019) «Al fine di rafforzare le politiche attive del lavoro e di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia [...] con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [...] è adottato un Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro [...]; il Piano ha durata triennale e può essere aggiornato annualmente. Esso individua specifici standard di servizio per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia e i connessi fabbisogni di risorse umane e strumentali delle regioni e delle province autonome, nonché obiettivi relativi alle politiche attive del lavoro in favore dei beneficiari del Rdc. [...] Al fine di garantire l'avvio e il funzionamento del Rdc nelle fasi iniziali del programma, nell'ambito del Piano sono altresì previste azioni di sistema a livello centrale, nonché azioni di assistenza tecnica presso le sedi territoriali delle regioni [...] da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'ANPAL, anche per il tramite dell'ANPAL Servizi Spa. A questo fine, il Piano individua le regioni e le province autonome che si avvalgono delle azioni di assistenza tecnica, i contingenti di risorse umane che operano presso le sedi territoriali delle regioni, le azioni di sistema e le modalità operative di realizzazione nei singoli territori. Con successive convenzioni tra l'ANPAL Servizi Spa e le singole amministrazioni regionali e provinciali individuate nel Piano [...] sono definite le modalità di intervento con cui opera il personale dell'assistenza tecnica. [...] Nel limite [...] a valere sulle risorse del Piano [...], è autorizzata la spesa a favore dell'ANPAL Servizi Spa, che adegua i propri regolamenti [...], per consentire la selezione, mediante procedura selettiva pubblica, delle professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Rdc, la stipulazione di contratti, nelle forme del conferimento di incarichi di collaborazione, con i soggetti selezionati, la formazione e l'equipaggiamento dei medesimi, nonché la gestione amministrativa e il coordinamento delle loro attività, al fine di svolgere le azioni di assistenza tecnica alle regioni e alle province autonome previste [...]. Nell'ambito del Piano, le restanti risorse sono ripartite tra le regioni e le province autonome con vincolo di destinazione ad attività connesse all'erogazione del Rdc, anche al fine di consentire alle medesime regioni e province autonome l'assunzione di personale presso i centri per l'impiego».

L'art. 18 del decreto-legge n. 41/2021 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 69 del 21 maggio 2021), rubricato "Proroga incarichi di collaborazione conferiti da Anpal Servizi s.p.a", stabilisce che

rappresentato nell'amministrazione che bandisce la procedura in relazione alla qualifica per la quale il candidato concorre⁷⁹ [...]; o) minore età anagrafica⁸⁰».

Possiamo riassumere alcuni dei principali punti meritevoli di considerazione. Rispetto alle previsioni normative in vigore si registra una semplificazione delle fattispecie, l'apertura a nuove previsioni e l'elisione del quinto comma contenente quei criteri residuali il cui intervento era attivabile solo se all'esito dello screening legato all'elenco numerato del comma 4 persisteva ancora una parità di punteggio complessivo tra i concorrenti.

La novella legislativa dell'art. 5, comma 4, del D.P.R. n. 487/1994 sottolinea che l'intervento della norma è attivabile, a parità di titoli e di merito, solo in assenza di ulteriori benefici previsti da leggi speciali. Anche in questo caso l'ordine di preferenza è tassativo. Da notare la preferenza riconosciuta - oltre agli orfani dei caduti e i figli dei mutilati, degli invalidi e degli inabili permanenti al lavoro per ragioni di servizio nel settore pubblico e privato - ai figli degli esercenti le professioni sanitarie, degli esercenti la professione di assistente sociale e degli operatori socio-sanitari deceduti in seguito all'infezione da SarsCov-2 contratta nell'esercizio della propria attività. Con riguardo al lodevole servizio scompare la previsione del comma 5 relativa all'aver prestato la propria encomiabile attività per le amministrazioni pubbliche e resta soltanto la preferenza riconosciuta al servizio lodevole prestato a qualunque titolo, per non meno di un anno, nell'amministrazione che ha indetto il concorso, con la precisazione della esclusione laddove fruiscano di altro titolo di preferenza in ragione del servizio

«nelle more del completamento delle procedure regionali di selezione del personale per il potenziamento dei centri per l'impiego al fine di garantire la continuità delle attività di assistenza tecnica presso le sedi territoriali delle regioni e delle province autonome e nel rispetto delle convenzioni sottoscritte tra Anpal Servizi s.p.a. e le singole amministrazioni regionali e delle province autonome, gli incarichi di collaborazione conferiti [...] sono prorogati al 31 dicembre 2021. Il servizio prestato dai soggetti di cui al periodo precedente costituisce titolo di preferenza, a norma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nei concorsi pubblici, compresi quelli per i centri per l'impiego, banditi dalle Regioni e dagli enti ed Agenzie dipendenti dalle medesime. [...]».

⁷⁹ La norma è in linea anche con la approvazione, avvenuta il 6 ottobre 2022 da parte del Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, delle *Linee guida* per la P.A. [...] sulla *Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, redatte dal Dipartimento per la funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità, che riportano gli obiettivi prioritari che le amministrazioni devono perseguire nell'individuare misure che attribuiscono vantaggi specifici, evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato, collocandoli nel contesto dei principi già acquisiti dalla Unione Europea, nonché del quadro ordinamentale nazionale, normativo e programmatico. Si evidenzia che la novella al D.P.R. n. 487/1994 dedica alla fattispecie l'intero art. 6, a mente del quale *«al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando indica, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce, calcolata alla data di adozione del bando. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al trenta per cento, si applica il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, comma 3, lettera n), in favore del genere meno rappresentato. La disposizione di cui al comma 1 non si applica nel caso in cui il differenziale tra i generi, in relazione alle domande di partecipazione presentate, sia pari o superiore al trenta per cento».*

⁸⁰ La previsione è in linea con il contenuto dell'art. 3, comma 7, della Legge n. 127/1997 - a mente del quale *«[...] se due o più candidati ottengono, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, pari punteggio, è preferito il candidato più giovane di età».*

prestato. Altra novità è rappresentata dall'appartenenza al genere meno rappresentato nell'amministrazione che bandisce la procedura, in relazione alla qualifica per la quale il candidato concorre. Una misura volta ad evitare, o compensare, svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato che si colloca nel contesto dei principi già acquisiti dalla Unione Europea, nonché del quadro ordinamentale nazionale, normativo e programmatico. La novella al D.P.R. n. 487/1994 dedica, poi, alla fattispecie l'art. 6, a mente del quale «al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando indica, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce, calcolata alla data di adozione del bando. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al trenta per cento, si applica il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, comma 3, lettera n), in favore del genere meno rappresentato nell'ente per la stessa qualifica professionale. La disposizione di cui al comma 1 non si applica nel caso in cui il differenziale tra i generi, in relazione alle domande di partecipazione presentate, sia pari o superiore al trenta per cento». Chiude l'elenco delle preferenze, alla lettera o), la minore età anagrafica del concorrente. Laddove due o più candidati ottengono, a conclusione delle operazioni di valutazione dei titoli e delle prove di esame, pari punteggio, è preferito il candidato più giovane.

7. I limiti di validità delle graduatorie concorsuali

La questione della previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie è originata dalla sempre più frequente previsione, all'interno di testi normativi, di disposizioni che consentono l'uso di elenchi di idonei ben oltre i termini scanditi dalle procedure di concorso cui sono direttamente collegati.

Mutuando una pronuncia della Corte Costituzionale «[...] la previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo [...], si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una ratio intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione [...]»⁸¹.

In ritenuta applicazione dell'art 35, comma 5-ter⁸², del D.Lgs. n. 165/2001 le graduatorie approvate a decorrere dall'anno 2020 «rimangono vigenti per un termine

⁸¹ Cfr. Corte Costituzionale, 21 novembre 2018, sentenza n. 241, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 51 de 27.12.2018.

⁸² Come modificato dall'art. 1, comma 149, della Legge n. 160/2019.

di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali [...].».

La novella legislativa introdotta dall'art. 1, comma 149, della Legge n. 160/2019 ha abbandonato la struttura formale della disciplina di mera proroga a carattere contingente e si caratterizza per aver definitivamente confermato che la vigenza delle graduatorie, ora determinata in un biennio decorrente dalla data di pubblicazione, è un istituto ordinario delle procedure di reclutamento del personale pubblico, disciplinato da una fonte di rango legislativo e non più dal solo regolamento generale dei concorsi cui al D.P.R. n. 487/1994.

Per quanto attiene alla determinazione dell'ambito temporale di durata dell'effetto giuridico, vale a dire la vigenza delle graduatorie, il presupposto applicativo della norma è rappresentato dalla esistenza di una classifica di concorrenti cui collegare la conseguenza della efficacia di due anni.

L'adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che *«la formula letterale "rimangono vigenti" lascia chiaramente intendere che l'effetto giuridico è direttamente collegato al presupposto fattuale della formazione di una graduatoria, mentre non rileva la circostanza che essa sia stata realizzata nell'ambito di procedimenti iniziati, o anche semplicemente conclusi, prima della sua entrata in vigore⁸³»*.

La norma cui si è fatto cenno contrasta, però, con l'art. 91, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000: «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 [...].».

Il dibattito sull'antinomia non è del tutto sopito. La diffusa interpretazione, infatti, ha portato ad ipotizzare una sorta di vigenza a doppio binario: triennale per gli enti locali⁸⁴ e biennale per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

Calando nel caso di specie viene in aiuto un recente approdo interpretativo della Corte dei Conti secondo cui *«[...] il termine di validità biennale non riguarda gli Enti locali; la legge di bilancio per l'anno 2020 interviene a modificare l'art. 35, comma 5-ter, del TUPI ma non va ad intaccare la disciplina posta dall'art. 91 del TUEL a mente del quale "Per gli enti locali le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione...". L'antinomia tra le due disposizioni normative in ordine ai termini di validità delle graduatorie concorsuali (l'art. 35,*

⁸³ Cfr. Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 28 luglio 2011, sentenza n.14.

⁸⁴ Per approfondimenti sul tema delle autonomie locali si rimanda a: CARINGELLA F., *Manuale ragionato di Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2019 – CARINGELLA F. e TORIELLO O., *Argomenti di parte speciale Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2021 - CARPINO R., *Testo unico degli Enti locali commentato*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn), 2018 - CHIEPPA R. e GIOVAGNOLI R., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2011 - DE MARZIO G. e TOMEI R., *Commentario al Testo Unico sugli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2002 - VANDELLI L., *Il Sistema delle Autonomie Locali*, Il Mulino, Bologna, 2021.

comma 5-ter, del TUPI⁸⁵ - norma di carattere generale indirizzata a tutte le Amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, delle "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche" - e l'art. 91, comma 4, del TUEL⁸⁶ - norma di carattere speciale indirizzata alle Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") è risolta dal principio lex posterior generalis non derogat priori speciali. In altri termini, essendo il criterio cronologico recessivo rispetto a quello di specialità, la modifica della norma di carattere generale non produce effetto rispetto alla norma di carattere speciale, con la conseguenza che la legge di bilancio 2020 introduce un doppio binario in merito ai termini di scadenza delle graduatorie concorsuali: per le Amministrazioni statali di cui all'art. 1, comma 2, TUPI vale il disposto del citato art. 35 e l'efficacia sarà limitata a due anni (con decorrenza dall'approvazione della graduatoria), mentre per le Amministrazioni di cui all'art. 2, comma 1, TUEL permane il regime previsto del citato art. 91 e l'efficacia sarà di tre anni (con decorrenza dalla pubblicazione della graduatoria)»⁸⁷.

È dirimente, *re melius perpensa*, la lettura dell'art. 91, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000 in combinato disposto con l'art. 88 del medesimo Testo Unico. Quest'ultima norma, rubricata "Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali", espressamente prevede che «all'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico». Tenuto conto che il D.Lgs. n. 29/1993 è stato abrogato con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 165/2001, appare evidente, per la palese significazione logica, che il citato art. 88 del T.U.E.L. richiami l'obbligo di rispettare le regole del Testo Unico del Pubblico Impiego, il cui art 35, comma 5-ter, stabilisce la validità biennale delle graduatorie approvate a decorrere dall'anno 2020.

A rafforzare tale assunto, volendo richiamare l'archetipo normativo dello scorrimento delle graduatorie, è anche l'art. 8 del D.P.R. n. 3/1957⁸⁸ - tuttora vigente - nella parte in cui specifica che «[...] nel caso che alcuni dei posti messi a concorso restino scoperti per rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori, l'amministrazione ha facoltà di procedere, nel termine di due anni dalla data di approvazione della graduatoria, ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria stessa».

Un ulteriore riferimento, legato sempre ad una validità biennale, si coglie anche all'art. 15, comma 7, dello schema del Decreto del Presidente della Repubblica di

⁸⁵ D.Lgs. n. 165/2001 recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

⁸⁶ D.Lgs. n. 267/2000 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

⁸⁷ Cfr. Corte dei Conti, sezione del controllo per la regione Sardegna, 04 agosto 2020, deliberazione n. 85/2020/PAR.

⁸⁸ Recante il "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato".

modifica al vigente D.P.R. n. 487/1994 approvato, in esame preliminare, dal Consiglio dei Ministri secondo cui «le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale disciplinate dal presente regolamento rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali». La novella legislativa prevede poi, all'art. 17, che «I candidati dichiarati vincitori e gli idonei in caso di scorrimento della graduatoria sono invitati dall'amministrazione precedente ad assumere servizio in via provvisoria, sotto riserva di accertamento del possesso dei titoli e dei requisiti prescritti per l'assunzione, e sono assunti in prova, la cui durata è definita in sede di contrattazione collettiva. 2. Le pubbliche amministrazioni comunicano alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica il numero dei candidati vincitori ed idonei eventualmente assunti nell'arco di validità della graduatoria di cui all'articolo 15, comma 7. 3. Il vincitore o l'idoneo che non assume servizio senza giustificato motivo entro il termine stabilito, decade dalla assunzione. Qualora il vincitore o l'idoneo assuma servizio, per giustificato motivo, con ritardo sul termine prefissatogli, gli effetti economici decorrono dal giorno di presa di servizio. 4. Il personale assunto in servizio ai sensi dei commi 1 e 2, salva la possibilità di trasferimenti d'ufficio o nei casi previsti dalla legge, permane nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a quello di permanenza minima previsto dall'ordinamento di appartenenza».

8. Conclusioni

Il sostantivo femminile *preferenza*, dal latino *praeferre* (composto di *prae* «avanti» e *ferre* «portare»), indica quella scelta che caratterizza il comportamento assunto in corrispondenza di una valutazione positiva, nella maggioranza dei casi fondata su motivi di importanza o gradimento, che porta a determinarsi in favore di una persona, piuttosto che di un'altra.

La sua significazione giuridica assume rilievo nelle fasi definitive delle graduatorie concorsuali, quando più candidati riportano il medesimo punteggio ed è necessario nominare un vincitore⁸⁹.

⁸⁹ Sul punto è opportuno procedere ad un breve approfondimento relativo al tempo di permanenza in sede di prima assegnazione. A tenore dell'art. 35, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 165/2001 «I vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni, ad eccezione dei direttori dei servizi generali e amministrativi delle istituzioni scolastiche ed educative che permangono nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a tre anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi». La permanenza nella prima sede risulta quindi disciplinata da una fonte di rango legislativo che prevale su quella inferiore e antinomica regolamentare. L'art. 17, comma 3, del D.P.R. n. 487/1994 prevede, infatti, che «i vincitori dei concorsi, salva la possibilità di trasferimenti d'ufficio nei casi previsti dalla legge, devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a sette anni e, in tale periodo, non possono essere nemmeno comandati o distaccati presso sedi con dotazioni organiche complete. In ogni caso non può essere attivato alcun comando o distacco nel caso in cui la sede di prima destinazione abbia posti vacanti nella dotazione organica della qualifica posseduta, salvo che il dirigente della sede di appartenenza

Alla luce di quanto detto nei paragrafi che precedono, la funzione dei titoli di preferenza è quella di privilegiare - a parità di merito e di titoli - specifiche categorie di cittadini che si trovano in una peculiare situazione di diritto o di fatto. Il loro utilizzo è eventuale e sussidiario. L'applicazione, invece, è automatica perchè esula dai poteri di esame della commissione giudicatrice e rientra nella sfera di competenze del dirigente dell'ufficio che ha bandito il concorso. La condizione di ammissibilità è duplice: l'indicazione della preferenza da parte dei candidati nella domanda di partecipazione e il possesso alla data di scadenza utile alla presentazione della medesima.

L'art. 5 del D.P.R. n. 487/1994 conserva un carattere di applicazione tassativo, attesa la progressione logico-giuridica ben definita delle diverse fattispecie contemplate. Il rigoroso ordine di vaglio, legato alla progressione numerica della disposizione, risponde ad un'evidente differenziazione di rilevanza delle preferenze, legate - nelle parti iniziali del comma 4 - alla pregnanza del titolo posseduto, per poi procedere in via gradata verso situazioni - fattuali o giuridicamente rilevanti - le quali, benchè onorevoli, fanno registrare un minore impatto. L'Amministrazione, pertanto, non può prescindere dalle priorità risultanti dall'ordine di elencazione.

Il *punctum dolens* sta nel dirimere la questione quando un aspirante abbia indicato il possesso di più preferenze o, peggio ancora, quando si registra la presenza di concorrenti con titoli preferenziali identici per situazioni.

La consolidata giurisprudenza in materia ha distinto, all'atto dell'applicazione della norma, criteri di *preferenza* e *precedenza*. I primi fanno registrare il loro pratico effetto scorrendo le fattispecie tipizzate al comma 4; se poi all'esito di questo screening persiste ancora una parità di punteggio complessivo, si ricorre all'applicazione delle residuali regole di priorità definite al comma 5.

In altre parole se dalla somma aritmetica tra i punti dei titoli di qualificazione professionale e quelli riportati all'esito delle prove (scritte e orali), con l'aggiunta dei titoli di preferenza, emerge nuovamente una condizione di *ex aequo* si procede vagliando le situazioni tipizzate al comma seguente, seguendole in rigoroso ordine.

All'attualità la norma applicabile è il vigente art. 5, commi 4 e 5, del D.P.R. n. 487/1994. Sebbene lo scorso 5 ottobre 2022 il Consiglio dei Ministri abbia approvato, in esame preliminare, un regolamento (da adottarsi con Decreto del Presidente della

non lo consenta espressamente». L'ambito temporale del lustrato di permanenza è confermato anche dall'art. 3, comma 5-septies, del Decreto-Legge n. 90/2014 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 114/2014) ai sensi del quale «i vincitori dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali, anche se sprovvisti di articolazione territoriale, sono tenuti a permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi». Tale norma è ripresa, altresì, dall'art. 3, comma 7-ter, del Decreto-Legge n. 80/2021 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 113/2021) che, con riferimento alla possibilità di partecipazione a procedure di mobilità volontaria, così stabilisce: «per gli enti locali, in caso di prima assegnazione, la permanenza minima del personale è di cinque anni. In ogni caso, la cessione del personale può essere differita, a discrezione dell'amministrazione cedente, fino all'effettiva assunzione del personale assunto a copertura dei posti vacanti e comunque per un periodo non superiore a trenta giorni successivi a tale assunzione, ove sia ritenuto necessario il previo svolgimento di un periodo di affiancamento».

Repubblica) che introduce modifiche alle regole in esame, fa d'uopo precisare che prima della emanazione da parte del Capo dello Stato (con conseguente efficacia decorrente dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) il testo deve acquisire l'intesa in sede di Conferenza unificata e, successivamente, il parere finale del Consiglio di Stato. Il principio cardine della logica temporale rimane quello del *tempus regit actum*: l'approvazione della graduatoria finale del concorso viene ad essere governata dalle norme vigenti nel momento in cui l'atto viene posto in essere e pubblicato, data dalla quale decorre anche il termine per le eventuali impugnative. Dal medesimo ambito temporale decorrono anche gli effetti giuridici biennali di validità delle graduatorie⁹⁰ al fine di un eventuale utilizzazione dei candidati idonei attraverso il meccanismo dello scorrimento⁹¹.

⁹⁰ A tenore dell'art. 4, comma 3, del Decreto-Legge n. 101/2013 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 125/20103) «Per le amministrazioni dello Stato, [...], l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali, [...], è subordinata alla verifica dell'avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate». Anche l'art. 15, comma 7, del D.P.R. n. 487/1994 «le graduatorie dei vincitori rimangono efficaci per un termine [...] dalla data della [...] pubblicazione per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito e che successivamente ed entro tale data dovessero rendersi disponibili [...]». In argomento appare utile richiamare anche l'art. 3, comma 4, della Legge n. 56/2019 ai sensi del quale «al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, per il triennio 2019-2021, [...] le amministrazioni [...] possono procedere, in deroga [...], nel rispetto dell'articolo 4, commi 3 e 3-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, nonchè del piano dei fabbisogni [...]: a) all'assunzione a tempo indeterminato di vincitori o allo scorrimento delle graduatorie vigenti, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste [...] per ciascun anno; b) all'avvio di procedure concorsuali, nel limite massimo dell'80 per cento delle facoltà di assunzione previste per il corrispondente triennio [...]. Le assunzioni di cui alla presente lettera possono essere effettuate successivamente alla maturazione della corrispondente facoltà di assunzione».

⁹¹ Per una puntuale ricognizione delle norme che disciplinano l'istituto della utilizzazione delle graduatorie concorsuali si rimanda a IORIO P., *Lo scorrimento delle graduatorie quale eccezionale all'indizione di nuovi concorsi pubblici. Norme afferenti e interpretazione del c.d. diritto vivente*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.