



Ministro per la Semplificazione
e la Pubblica Amministrazione

Il Sistema di Reclutamento

RIPAM

20 anni di innovazione e trasparenza



Formez **PA**



Riqualificazione
delle Pubbliche
Amministrazioni

Autori del volume

Daniela Piron
Paolo Scarpelli

Revisione tecnico-giuridica

Giampaolo Teodori

Revisione scientifica

Rosario Maiorano

Organizzazione editoriale

Vincenza D'Elia

ISBN 978-88-941016-5-2

Il Sistema di Reclutamento

RIPAM

20 anni di innovazione e trasparenza

FormezPA

Area Comunicazione, Editoria, Trasparenza e Progetti Speciali

Indice

INTRODUZIONE

Il progetto Ripam nella PA che cambia <i>di</i> Rosario Maiorano	9
---	---

Capitolo 1

II CONCORSO PUBBLICO

1.1 I fondamenti costituzionali e normativi	17
1.2 L'evoluzione della normativa: il progetto Ripam	26

Capitolo 2

IL SISTEMA RIPAM

2.1 Gli obiettivi del progetto Ripam	37
2.2 La procedura concorsuale Ripam	39

Capitolo 3

PROCESSI E STRUMENTI INNOVATIVI DI RIPAM

3.1 La gestione dei partecipanti: dalla candidatura alle prove	45
3.2 Il sistema Step One	49
3.3 La banca dati dei quesiti	51
3.4 L'accesso alle prove e la diretta streaming	52
3.5 I vincitori e gli idonei	52
3.6 Diritto di accesso agli atti: dal cartaceo al digitale	53

Capitolo 4

I VANTAGGI DEL MODELLO RIPAM

4.1 I concorsi pubblici in Italia: un recruitment parcellizzato	57
4.2 Ripam: una buona prassi selettiva	60
4.3 La gestione delle graduatorie degli idonei	62

Capitolo 5

LE ESPERIENZE RECENTI

5.1 <i>Focus</i> sugli ultimi dati	67
5.2 Il concorso “Ripam Coesione”	70

Capitolo 6

PROSPETTIVE E LINEE GUIDA

6.1 Lo scenario	79
6.2 Il “sistema Ripam” come modello diffuso	81

CONCLUSIONI	87
--------------------	----

Bibliografia	91
---------------------	----

APPENDICE

L'oggetto e i limiti nel diritto di accesso	95
Il diritto di accesso e il “controinteressato”	96
Le modalità di esercizio del diritto di accesso	97
Il diritto di accesso nei concorsi pubblici	98
L'accesso agli atti preliminari al concorso	100
L'accesso agli atti nella valutazione comparativa	102

RIPAM

Introduzione

Il progetto Ripam nella PA che cambia

di Rosario Maiorano

Responsabile del progetto Ripam

Quando nel 1996 il Comune di Napoli aderì per la prima volta al corso-concorso Ripam, ci fu richiesto di mettere a concorso soprattutto posti di Istruttore Amministrativo. Era il profilo base, la pedina fondamentale per la PA dell'epoca, il "sottufficiale" di un esercito di oltre 3,5 milioni di persone che si stava faticosamente avviando sulla strada della riforma e dell'innovazione.

Circa 15 anni dopo, con il concorso-corso Ripam Napoli, i posti richiesti dallo stesso Comune erano rappresentati in netta maggioranza da due profili professionali totalmente diversi: Assistente sociale e Agente di Polizia Municipale.

Era già quello il segno tangibile di una pubblica amministrazione, soprattutto locale, profondamente cambiata, di una PA che non solo si sta trasformando in "casa di vetro" (sempre più trasparente e accessibile a tutti), ma in una casa di vetro che potremmo definire "semi-vuota", perché i suoi "abitanti", peraltro in flessione di oltre 250.000 unità, devono sempre più proiettarsi, anche fisicamente, nel territorio per essere più vicini ai cittadini ed intercettarne i bisogni.

È un cambiamento che coincide con il ridimensionamento del cosiddetto "stato sociale", ma anche con una più generale crisi di carattere socio-economico che investe tutta la nostra società e che non poteva non interessare profondamente una PA troppo a lungo inefficiente e, soprattutto nel Mezzogiorno, vero ammortizzatore sociale che creava occupazione non sempre produttiva.

In tale contesto, gli enti locali devono diventare i principali agenti di sviluppo del territorio, con compiti non più prevalentemente burocrati-

tici, ma di governo nel senso forte e nobile del termine, cioè di servizio alle comunità locali, soprattutto al loro anello debole, i giovani e gli esclusi.

Il nuovo quadro costituzionale, frutto delle ultime riforme della nostra Carta fondamentale, pone alcuni problemi di fondo rispetto ai temi di esclusione sociale, dei diritti di cittadinanza, del binomio “solidarietà-eguaglianza” cui sembra gradualmente sostituirsi il binomio “libertà-competitività”. Sono problemi la cui concreta soluzione influenzerà nei prossimi anni il livello di vita dei cittadini più deboli ed il loro rapporto con il resto della popolazione. E non sempre le burocrazie regionali e locali hanno compreso il senso della grande trasformazione in atto, adeguando coerentemente l’insieme dei loro comportamenti alle nuove delicate funzioni loro assegnate.

Anche lo Stato centrale deve impegnarsi maggiormente a garantire, in uno spirito di vera sussidiarietà, concreti strumenti (normativi e finanziari) in grado di favorire la realizzazione di un “federalismo solidale” e non “competitivo”, frutto della eterogeneità e disuguaglianza delle risposte insite negli ordinamenti federali, che finirebbero, inevitabilmente, per premiare le autonomie più solide, accentuando il divario tra aree forti ed aree deboli del Paese.

La pubblica amministrazione può, quindi, assumere un ruolo determinante per dare una coraggiosa inversione di rotta al degrado ambientale, sociale e umano al quale sembra essere destinato il Paese, e che probabilmente ha già intaccato vaste aree di territorio e intere comunità. Essa deve selezionare e formare una nuova generazione di funzionari pubblici in grado di contribuire a promuovere, nell’ambito del processo di trasformazione dello Stato nazionale tumultuosamente e contraddittoriamente in atto ormai da circa 30 anni, un modello di federalismo “educante e solidale”, vicino ai cittadini, e soprattutto ai giovani, capace di recuperare, almeno in parte, il ruolo che fu delle “grandi agenzie educative” (famiglia, scuola, partiti) promotrici e tutrici di valori etici e di moralità pubblica.

Un ruolo che potrà ricoprire soprattutto se sarà capace essa stessa di farsi irradiare dalla dignità che deriva dall'essere funzionario pubblico. Questa nuova generazione di "civil servant" deve soprattutto comprendere che lavorare nella pubblica amministrazione non è tanto un'attività, un mestiere e neppure un servizio, ma è oggi, prima di tutto, una testimonianza della funzione sociale che si svolge. Infatti lo spreco delle risorse, l'inefficienza, la corruzione e l'ipertrofia normativa, considerati tra i principali mali della nostra PA, sono strettamente correlati anche alla scarsa consapevolezza di ruolo, all'insufficiente senso dello Stato, al basso grado di identificazione dei dirigenti e dipendenti pubblici con la funzione, ovvero con la dignità che deriva dall'essere pubblici funzionari. Eppure la nostra Costituzione definisce in maniera molto chiara il nostro ruolo quando ci investe della responsabilità di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (art. 97), esigendo che ci mettiamo al servizio esclusivo della Nazione (art. 98), e richiamandoci al dovere di adempiere le nostre funzioni con disciplina ed onore (art. 54).

La riorganizzazione e la riforma delle pubbliche amministrazioni, il decentramento, la governance locale, l'attuazione del principio di sussidiarietà, l'integrazione europea, il pieno sviluppo delle politiche di coesione, possono pienamente realizzarsi prevalentemente attraverso il coinvolgimento del personale, il suo costante aggiornamento, l'immissione di nuovi quadri, i cosiddetti "nativi digitali". È soprattutto quest'ultima esigenza quella più avvertita data l'età media dei nostri dipendenti pubblici (superiore a 50 anni), la loro debole motivazione a crescere professionalmente e ad aggiornarsi, la scarsa dimestichezza con le nuove tecnologie; il tutto inquadrato nell'ormai imminente shock demografico che entro la fine del decennio porterà a centinaia di migliaia di quiescenze (soprattutto gli ex-giovani della mitica legge 285).

La nuova pubblica amministrazione ha bisogno quindi di una "visione strategica" di medio-lungo periodo, ma anche, mi sia consentito, di *visionari*...

Ci sono classicamente tre dimensioni o livelli di visione:

– ci si può fermare a guardare con i sensi (il verbo greco *blepo*), cioè vedo con gli occhi, percepisco materialmente un volto, un evento, un oggetto;

– ci si può soffermare, più dettagliatamente, alla osservazione analitica, dal verbo greco *theoreo*, cioè vedo con la testa, con gli occhi della mente, e cerco di capire cosa sta accadendo intorno a me perché possa interrogarmi e adottare una decisione, una linea di condotta, un provvedimento adeguato;

– poi c'è il terzo livello, quello che non è richiesto contrattualmente a nessuno di raggiungere o applicare, quello che non ci farà avere scatti di carriera o progressioni economiche: è vedere veramente, è osservare con gli occhi del cuore, in greco *orao*, cioè contemplo il significato nascosto oltre ciò che materialmente accade, per scorgere la verità.

Il Formez, nella gestione del progetto Ripam, coordinandosi costantemente con il Dipartimento della Funzione Pubblica, si è sforzato di essere una lampada dell'amministrazione pubblica per tutti coloro, amministrazioni e cittadini, che si sono rivolti all'Istituto per ottenere soluzioni: a problemi "personali", se cittadini-candidati ai concorsi o dipendenti che volevano accedere alle progressioni di carriera, a problemi "di personale", se pubbliche amministrazioni interessate ad utilizzare le procedure selettive. Ci si è sforzati sempre di osservare i fatti, gli avvenimenti e le persone anche con gli occhi del cuore.

In alcuni casi, soprattutto nella gestione del contatto e rapporto diretto con i partecipanti alle selezioni (ce ne sono stati oltre 1 milione!), sollecitando tutti a ricorrere al suddetto "terzo livello" di visione, si è raggiunto l'obiettivo di far assaporare ai colleghi coinvolti nella realizzazione delle attività concorsuali ed ai componenti le commissioni la gioia della gratuità nel servire gli altri, sapendo che non è solo importante essere dalla parte dei cittadini, ma anche fare in modo che i cittadini (nei concorsi pubblici

prevalentemente giovani, in gran parte meridionali) sentano di essere al centro dell'attenzione e percepiscano chiaramente un'amministrazione amica e vicina. Lo si è fatto anche cercando, con l'esempio, di trasferire questa sensibilità a quelle migliaia di ragazzi e ragazze selezionati, formati e inseriti nelle pubbliche amministrazioni tramite l'impegno e il quotidiano affiancamento di Ripam, sperando che anche loro un giorno possano avere lo stesso approccio, la stessa "visione", verso i cittadini.





Capitolo 1

II CONCORSO PUBBLICO

1.1 I fondamenti costituzionali e normativi

Il tema del reclutamento del personale per la pubblica amministrazione ha il suo fondamento giuridico in due articoli della nostra Costituzione:

Art. 51 *Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.*

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.

Art. 97 *Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.*

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

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

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

È quindi la nostra Costituzione a fissare nel concorso pubblico una delle strade fondamentali per l'accesso alla pubblica amministrazione. Occorre rilevare che l'art. 97 della Costituzione eleva a principio generale la tecnica concorsuale già disciplinata dall'art. 3, del r.d. 22 novembre 1908, n. 693. Nella disposizione legislativa citata si prevedeva, infatti, che per essere ammessi ad un impiego civile dello Stato era necessario “aver sostenuto e vinto un esame di concorso”.

L'art. 97, 3° comma, della Costituzione ha, dunque, radici molto profonde e lontane e rappresenta il criterio generale a cui si riferiscono leggi e regolamenti. In modo implicito riporta al principio di democrazia e di uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini, in modo esplicito ai principi di imparzialità e buon andamento che costituiscono i valori fondamentali dell'ordinamento amministrativo. Oltre al valore precettivo della disposizione, che impone l'istituto del concorso pubblico quale strumento obbligatorio e regola generale per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, questo articolo fissa, al 1° comma, il principio di riserva di legge in materia concorsuale stabilendo che “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge” (il reclutamento rientra, appunto, nella sfera dell'organizzazione) individuando altresì, come principi generali dell'azione amministrativa, l'imparzialità ed il buon andamento. I padri costituenti avevano così individuato una duplice esigenza: assumere chi ha dato prova di essere “meritevole” all'esito di procedure “imparziali”.

Il principio di imparzialità rappresenta ciò a cui ogni amministrazione deve conformarsi sia in termini di azione che di immagine. Detto criterio regola tutta l'attività amministrativa e assume valenza nell'ambito delle procedure di reclutamento nelle sue due dimensioni: imparzialità dell'organizzazione e imparzialità dell'azione. L'imparzialità deve intendersi sia come divieto di qualsiasi forma di favoritismo nei confronti di alcuni soggetti, sia come ugual diritto di tutti i cittadini ad accedere ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione che deve svolgere la propria attività nel pieno rispetto della giustizia.

Il principio di buon andamento esige invece che l'azione amministrativa, sia congrua, appropriata e adeguata alle esigenze concrete di tutela dell'interesse pubblico perseguito.

Il concorso pubblico, quindi, sulla base dei principi costituzionali sopra richiamati, è la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni e deve tendere a realizzare concretamente una selezione comparativa, basata esclusivamente sul merito e aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente ed oggettivamente definiti; pertanto possiamo considerarlo come la "fonte" che alimenta il "serbatoio": se inquinata tutta l'acqua distribuita alla popolazione può metterne a rischio la salute!

Oltre ai riferimenti costituzionali, le fonti in tema di concorsi pubblici sono rinvenibili nelle leggi e nei regolamenti attuativi. Nell'ambito delle fonti di legge in materia concorsuale si richiamano, in questa sede, solo quelle aventi contenuto e portata generale, in particolare il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e il DPR 9 maggio 1994, n. 487.

Il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così detto "Testo unico sul pubblico impiego", all'art. 35 "reclutamento del personale", detta i principi cui devono riferirsi le pubbliche amministrazioni per l'assunzione di personale. In realtà individua in prima battuta due modalità di assunzione nel settore pubblico; tralasciando l'avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche che richiedono il solo requisito della scuola dell'obbligo, è indispensabile soffermarsi sulla lettera a) che, in apparente contrasto con l'art. 97 della Costituzione non fa esplicito riferimento al "concorso", ma introduce il termine "procedure selettive". Così mentre la Carta Costituzionale afferma esplicitamente che il concorso deve essere la modalità privilegiata per il reclutamento, l'articolo in questione sembra aprire a ipotesi diverse.

Ma i principi giuridici sono altresì disseminati in molte delle sentenze che la Corte Costituzionale ha emesso in questi anni.

In particolare, con la sentenza n.194 del 2002 si stabilisce che il

concorso pubblico è la forma ordinaria e generale di reclutamento per il pubblico impiego. È altresì individuato come “*meccanismo strumentale al canone di efficienza*” e “*può essere derogato in presenza di peculiari situazioni giustificatrici*”. “*La regola del pubblico concorso è rispettata quando le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi*”.

La relazione tra gli artt. 97, 51 e 98 della Costituzione consente di affermare che in un ordinamento democratico – fondato sulla distinzione tra politica ed amministrazione – il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica ed obiettiva dei più capaci, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità e al servizio esclusivo della Nazione.

Più precisamente, la definizione di regole concorsuali che favoriscono la scelta delle migliori professionalità (meritocrazia) e la partecipazione alla selezione di tutti coloro che hanno i requisiti minimi richiesti (casualità), configurano un effettivo ostacolo per coloro che del pubblico ufficio intendono servirsene per interessi extraistituzionali, non importa ora se per soddisfare bisogni individuali o collettivi, privati o di una parte politica.

Il comma 3 del suddetto art. 35 del T.U.P.I. recita espressamente:

“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”.*

Si noti come il legislatore abbia voluto indicare, oltre ad alcuni principi di svolgimento (imparzialità, trasparenza, non discriminazione, buon andamento, economicità e celerità) anche alcuni suggerimenti operativi per lo svolgimento delle fasi di reclutamento.

Risulta particolarmente significativo il soffermarsi sull'adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, nonché la chiara indicazione a sostegno dell'utilizzo di sistemi informativi che consentano l'automazione delle procedure di selezione.

È bene ricordare che, nel D.Lgs. 165/2001, all'articolo 70, comma 13, si vincolano le amministrazioni pubbliche ad applicare la disciplina prevista dal DPR 9 maggio 1994, n. 487 e successive modificazioni ed integrazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dagli articoli 35 e 36 del citato decreto legislativo. Ciò qualora non si siano avvalse dell'effettivo esercizio di un potere regolamentare, consentito a tutte le pubbliche amministrazioni in materia di reclutamento da esercitare in coerenza con i principi previsti dalla predetta normativa. Con il citato, art. 70, comma 13, del D.Lgs. 165/2001, il DPR 487/1994, pur essendo una fonte di rango regolamentare, è stato “legificato” in virtù dell'espresso richiamo ivi contenuto.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994 n. 487 – 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 – costituisce il principale riferimento normativo per quanto attiene alla disciplina concernente l’accesso al pubblico impiego e le modalità di svolgimento delle relative procedure concorsuali. L’art. 1 disciplina le “modalità di accesso”; prevede l’assunzione nel pubblico impiego (oltre che attraverso le comuni forme di avviamento tramite le liste di collocamento degli uffici del lavoro e chiamata numerica degli iscritti nelle liste delle categorie protette) con le seguenti modalità: “per concorso pubblico aperto a tutti per esami, per titoli, per titoli ed esami, per corso-concorso o per selezione mediante lo svolgimento di prove volte “all’accertamento della professionalità richiesta dal profilo professionale di qualifica o categoria”, avvalendosi anche di sistemi automatizzati”.

L’art. 7 disciplina il “concorso per esame”, distinguendo i profili professionali della settima qualifica o categoria superiore dai profili inferiori e prevedendo prove diverse.

In merito ai tempi delle procedure concorsuali l’articolo 11, comma 5, prevede che le stesse devono concludersi entro sei mesi dalla data di effettuazione delle prove scritte o, se trattasi di concorsi per titoli, dalla data della prima convocazione. L’inosservanza di tale termine dovrà essere giustificata collegialmente dalla Commissione esaminatrice con motivata relazione da inoltrare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, o all’amministrazione o ente che ha proceduto all’emanazione del bando di concorso e per conoscenza al Dipartimento della Funzione Pubblica. Ovviamente detta disposizione riguarda solo le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali. Tuttavia deve essere utilizzata come principio a cui devono ispirarsi tutte le restanti amministrazioni affinché stabiliscano nei propri regolamenti tempi puntuali per la conclusione delle procedure concorsuali.

La fonte che dà il via alla procedura concorsuale è il bando di con-

corso che per la sua natura di *lex specialis* rappresenta il riferimento per la regolamentazione specifica dell'intera procedura. Il bando deve essere conforme a quanto stabilito dalla legge e dall'eventuale fonte regolamentare.

Il bando deve dunque rispettare i vincoli previsti dal DPR 487/1994 e s.m.i. alla luce dei cambiamenti avvenuti nella pubblica amministrazione in un'ottica di semplificazione e snellimento dell'attività amministrativa, nonché dell'innovazione tecnologica.

In coerenza con l'evoluzione della tecnologia e con l'estensione alla PA della generale tendenza all'uso degli strumenti di information and communication technology, si è sviluppata una normativa importante volta alla dematerializzazione dei documenti e degli atti cartacei delle pubbliche amministrazioni e alla conseguente attualizzazione della disciplina concorsuale che determina la possibilità di presentare le domande di concorso in via telematica¹.

È l'articolo 65 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell'amministrazione digitale” che disciplina la validità delle istanze e delle dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica, stabilendo che esse sono valide: “... a) se sottoscritte mediante la firma digitale; b) ovvero, quando l'autore è identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identità elettronica o della carta nazionale dei servizi; c) ovvero quando l'autore è identificato dal sistema informatico con i diversi strumenti previsti dalla normativa vigente (nel limite temporale di vigenza previsto per detta modalità di identificazione); c-bis) ovvero quando l'autore è identificato dal sistema informatico attraverso le credenziali di accesso relative all'utenza personale di posta elettronica certificata di cui all'articolo 16-bis del d.l. n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009”. Le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate

¹ Cfr. Carmela Puzzo, *Ricorsi su concorso nella PA*, Giuffrè editore, Milano 2012.

sul sito secondo le modalità di cui alle lettere sopra elencate sono equivalenti alle istanze e alle dichiarazioni sottoscritte con firma autografa apposta in presenza del dipendente addetto al procedimento. Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 4 del DPR 487/1994, pertanto, l'inoltro tramite posta certificata di cui all'art. 16-bis della legge 2/2009 è già sufficiente a rendere valida l'istanza, a considerare identificato l'autore di essa, a ritenere la stessa regolarmente sottoscritta. Non si rinviene in alcun modo nella normativa vigente in tema di concorsi la necessità di una presentazione dell'istanza con le modalità qualificate di cui alle lettere a), b) e c) sopra richiamate, fermo restando che qualora utilizzate dal candidato sono senz'altro da considerare valide da parte dell'amministrazione.

Tra le riforme che hanno caratterizzato il cambiamento organizzativo e culturale all'interno delle pubbliche amministrazioni, una pietra miliare è rappresentata dalla legge 241/1990 e s.m.i. "Legge sul procedimento amministrativo". Prima di questa legge, mancava nel nostro ordinamento una disciplina specifica di tale principio quale criterio avente una rilevanza generale.

La copertura costituzionale della legge 241/1990 deriva dalle così dette "supernorme" contenute negli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione, ma anche nell'art. 24 relativamente al "diritto di difesa" che si estende anche all'istruttoria amministrativa, in quanto il soggetto partecipante può, da subito, preparare una linea difensiva nei confronti di future determinazioni illegittime della pubblica amministrazione.

Si rinviene inoltre nei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 e con la tutela giurisdizionale di diritti ed interessi *ex art.* 113; attiene inoltre ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

La legge 241/1990 a livello organizzativo ha cambiato i rapporti tra

le pubbliche amministrazioni e i cittadini; essa prevede il diritto di prendere visione degli atti di un procedimento, ma anche che l'attività amministrativa debba ispirarsi al principio di trasparenza, inteso come immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e di tutti i passaggi in cui si esplica l'operato della PA al fine di garantire e favorire lo svolgimento imparziale. Non a caso, la metafora ricorrente si riferisce alla PA quale "casa di vetro" il cui operato sia conoscibile agli occhi dei cittadini.

Con questa legge la trasparenza è dunque diventata uno dei pilastri portanti anche per le successive riforme che hanno inciso sulla fisionomia dell'apparato pubblico e viene elevata a "livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117 della Costituzione"; diviene così, sia situazione di *status* della PA, sia garanzia ottimale del risultato finale dell'azione amministrativa.

La trasparenza amministrativa, nella sua accezione più ampia, consiste nell'assicurare la massima circolazione possibile delle informazioni sia all'interno del sistema amministrativo, sia fra quest'ultimo e il mondo esterno. L'art. 1, comma 1, della legge 241/1990 stabilisce che: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti", nonché dai principi dell'ordinamento comunitario; a tal proposito, sembra opportuno precisare che il principio di trasparenza risulta direttamente evocato dall'art. 1 del Trattato sull'Unione europea, in cui si dichiara che le decisioni dell'Unione devono essere prese "nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

Il diritto di accesso costituisce una fondamentale articolazione del principio di trasparenza, in virtù del quale le persone devono essere poste in condizione di esercitare un controllo sull'azione amministrativa, al fine di verificarne l'efficienza, l'efficacia e l'imparzialità.

1.2 L'evoluzione della normativa: il progetto Ripam²

Nato intorno al 1989 nell'ambito dell'Azione Organica n. 2 e affidato all'allora vigente Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno, il progetto Ripam lega la sua storia alle vicende politiche di quegli anni. Per comprendere l'ambizione e la portata dell'obiettivo originario del progetto, la Riforma della Pubblica Amministrazione del Mezzogiorno – da cui il nome Ripam – è necessario ripercorrerne, seppur brevemente, alcuni passaggi storici.

Intorno alla fine del 1989, durante il VI Governo Andreotti, il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno Riccardo Misasi, promuove la riqualificazione delle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno, attraverso l'immissione, formazione e aggiornamento negli enti locali del Sud di un numero elevato di tecnici e di funzionari, partendo dall'assunto che nei comuni del Sud mancasse una classe di funzionari adeguata e quindi a ciò andavano attribuiti i problemi della cattiva amministrazione degli stessi. Tali amministrazioni avevano bisogno d'innovazione, trasparenza, efficacia, efficienza e managerialità ovvero di quegli aspetti che consentivano alle pubbliche amministrazioni del Nord d'Italia di funzionare in maniera più adeguata.

Il contesto generale in cui il progetto nasce e si sviluppa era estremamente difficile. Il Paese viveva una situazione sociale ed economica drammatica, nello stesso tempo però si sentiva l'esigenza di una profonda riforma degli enti locali, soprattutto di quelli del Mezzogiorno, alle prese tra l'altro con uno dei suoi problemi storici, l'altissimo tasso di disoccupazione giovanile.

Il progetto coinvolge fin da subito il Formez³, al quale viene richiesto

² Il contributo sulle ultime disposizioni normative in tema di reclutamento è del dott. Giuseppe Morano.

³ Il Formez – Centro di FORMazione per il MEZZogiorno – nasce nel 1961 come ente collegato alla Cassa del Mezzogiorno con una missione estremamente moderna ed innovativa: “costruire un centro di formazione per dirigenti, quadri e amministratori

di formare laureati da immettere come funzionari/quadro negli organici degli enti locali del Sud.

Il Formez presenta un progetto che prevede l'immissione, in cinque anni, di circa diecimila quadri in quattro diverse aree d'intervento: tecnica, economico-finanziaria, dell'amministrazione generale, informatica. Il sistema di reclutamento proposto è quello del corso-concorso, che prima seleziona, poi forma con una borsa di studio e un lungo percorso (inizialmente 1.000 ore) presso il Formez, quindi valuta (anche *in itinere*) e solo alla fine sceglie e immette i vincitori del concorso.

La progettazione e l'implementazione del progetto, unite alla difficile situazione del Paese, richiederanno tempi considerevoli e una lunga gestazione che terminerà solo nel novembre del 1994 con la pubblicazione del primo bando di corso-concorso Ripam gestito esclusivamente dal Formez. Dopo la lunga fase di preselezione, selezione, formazione (sei mesi di borsa di studio) e valutazione finale con prove scritte e orali, alla fine del 1996 furono nominati i primi 113 vincitori, che a partire dal successivo 1997 furono gradualmente assunti.

Altro elemento di complessità, in quel periodo, era costituito dalla necessità di convincere i comuni con posti vacanti in organico ad affidare al Formez la selezione-formazione del personale amministrativo idoneo attraverso un bando di selezione nazionale e, soprattutto, convincerli a

pubblici che fosse anche un luogo di progettazione, di impulso, di sostegno culturale, di coordinamento" delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno. I soci fondatori erano la Cassa per il Mezzogiorno, l'IRI e la SVIMEZ. Il Formez subisce profondi processi di riforma fino a divenire, ad oggi, un istituto che opera a livello nazionale e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, con l'obiettivo e il compito di agire in termini di motore di diffusione delle politiche e delle riforme per la PA.

Filippo Patroni Griffi, Ministro per la Pubblica Amministrazione, *Formez 50 anni*, http://www.formez.it/sites/default/files/intervento_ministro_patroni_griffi.pdf

procedere, attraverso regolare Delibera, all'assunzione "a scatola chiusa" dei formati, dopo l'avvenuto accertamento, attraverso il corso-concorso, della loro idoneità.

Si tratta di un passaggio non facile che viene affrontato con la decisione di creare una Commissione interministeriale formata da Ministero del Tesoro, Ministero dell'Interno e Ministero della Funzione Pubblica, incaricata di acquisire le deleghe da parte degli enti locali: solo così fu possibile "passare" le deleghe dagli enti locali al Formez e tramite questo alla Commissione interministeriale, che bandiva i concorsi pubblici in nome e per conto degli enti.

Con l'arrivo delle delibere dei comuni interessati, nacque nel 1994 il primo bando Ripam, con l'ambizione di creare nuove figure professionali in grado di colmare il gap di competenze giuridiche e amministrative tra i funzionari del Sud e del Nord del Paese.

Il meccanismo di Ripam prevede che le amministrazioni interessate possono delegare alla suddetta Commissione la gestione dei concorsi o corsi-concorsi che intendono bandire. La stessa Commissione, ai sensi del decreto legge 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 30 ottobre 2013, ha visto più recentemente estese le sue competenze con riferimento ai concorsi unici nazionali, previsti dall'art. 4 comma 3-*quinquies*, del medesimo decreto per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 35, comma 4, del D.Lgs. 165/2001, e da svolgere nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento.

Più in particolare, tali concorsi unici, sempre secondo quanto disposto dallo stesso comma 3-*quinquies* sono organizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche avvalendosi della Commissione interministeriale, previa ricognizione del fabbisogno presso le amministrazioni interessate, nel rispetto dei vincoli finanziari in materia di assunzioni a tempo indeterminato. È inoltre previsto che

nella ricognizione del fabbisogno, il DFP debba verificare le vacanze riguardanti le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione. Ove queste risultino riferite ad una singola regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale. Con riferimento ai concorsi riguardanti specifiche professionalità, invece, ai sensi del comma 3-*sexies* sempre del suddetto art. 4, le singole amministrazioni possono essere autorizzate a svolgerli direttamente, sempre nel rispetto delle disposizioni concernenti le procedure di reclutamento tra cui l'adeguata pubblicità della selezione, l'imparzialità, l'economicità e la celerità della selezione.

Lo stesso art. 4 del suddetto decreto 101/2013, affrontando il problema del precariato nel pubblico impiego, ha predisposto anche una serie di misure dirette a favorire l'immissione in servizio dei vincitori e degli idonei dei concorsi pubblici con graduatorie vigenti alla data di entrata in vigore e all'uopo prorogate, prevedendo anche la possibilità di bandire nuovi concorsi per l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale, riservati a soggetti che, in virtù di contratti a termine, abbiano maturato un certo numero di anni di servizio (almeno 3 negli ultimi 5) alle dipendenze della PA che emette il bando, con esclusione del servizio prestato presso organi politici.

Nella stessa direzione procede anche l'ultima riforma sul pubblico impiego che già nell'art. 17, comma 1, lettera a) della legge 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" ha indicato, tra i principi e criteri direttivi da seguire nel nuovo riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, la previsione, all'interno delle procedure concorsuali, di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici e ferma restando, comunque,

la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno. A ciò legando altri importanti principi contenuti nella recente Riforma, sempre nel suddetto art. 17 della legge delega, tra i quali: la previsione di prove concorsuali che privilegino l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche; la soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni; la previsione dell'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue quale requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire; l'introduzione di un sistema informativo nazionale finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; nonché la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni e il progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni.

In tale contesto è da ultimo intervenuto il D.Lgs. 75/2017, pubblicato nella G.U. del 7 giugno 2017, recante modifiche e integrazioni al Testo Unico sul Pubblico Impiego, che pone tra i principali obiettivi proprio il superamento del concetto di "dotazione organica", prevedendo assunzioni differenziate secondo gli effettivi fabbisogni e la rilevazione delle competenze dei dipendenti, oltre alla possibilità di svolgimento di concorsi in forma centralizzata o aggregata su base regionale e a quella di definire limiti per gli idonei non vincitori in relazione al numero dei posti messi a concorso.

In riferimento alle procedure Ripam, ciò che emerge in modo puntuale è la previsione contenuta nell'art. 6, comma 1, lettera d) del suddetto decreto che, nel prevedere una modifica del comma 5 dell'art. 35 del D.Lgs. 165/2001, stabilisce espressamente che "Fermo restando

quanto previsto dall'articolo 4, comma 3-*quiquies*, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, per le amministrazioni di cui al comma 4, le restanti amministrazioni pubbliche, per lo svolgimento delle proprie procedure selettive”, possono rivolgersi al Dipartimento della Funzione Pubblica e avvalersi della Commissione interministeriale Ripam, fatte comunque salve le competenze delle Commissioni esaminatrici. “A tali fini, la Commissione Ripam si avvale di personale messo a disposizione dall’Associazione Formez PA”.

Di non minore importanza è, poi, la previsione contenuta nella successiva lettera e) secondo cui il Dipartimento della Funzione Pubblica, anche avvalendosi dell’Associazione Formez PA e della Commissione Ripam, elabora, previo accordo in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell’articolo 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997, linee guida sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, vigente in materia.

Il successivo art. 23, infine – dopo aver previsto al comma 4 per le Regioni a statuto ordinario e le Città Metropolitane la possibilità, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, di incrementare l’ammontare delle risorse destinate alla contrattazione integrativa del personale, anche di livello dirigenziale, esclusivamente nel rispetto delle norme di contenimento della spesa di personale e nel rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio – stabilisce al comma 5 che, nell’ambito della suddetta sperimentazione, con uno o più DPCM è disposto il graduale superamento degli attuali vincoli assunzionali, in favore di un meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per personale valutata anche in base ai criteri per la partecipazione alla sperimentazione, previa individuazione di specifici meccanismi che consentano l’effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri

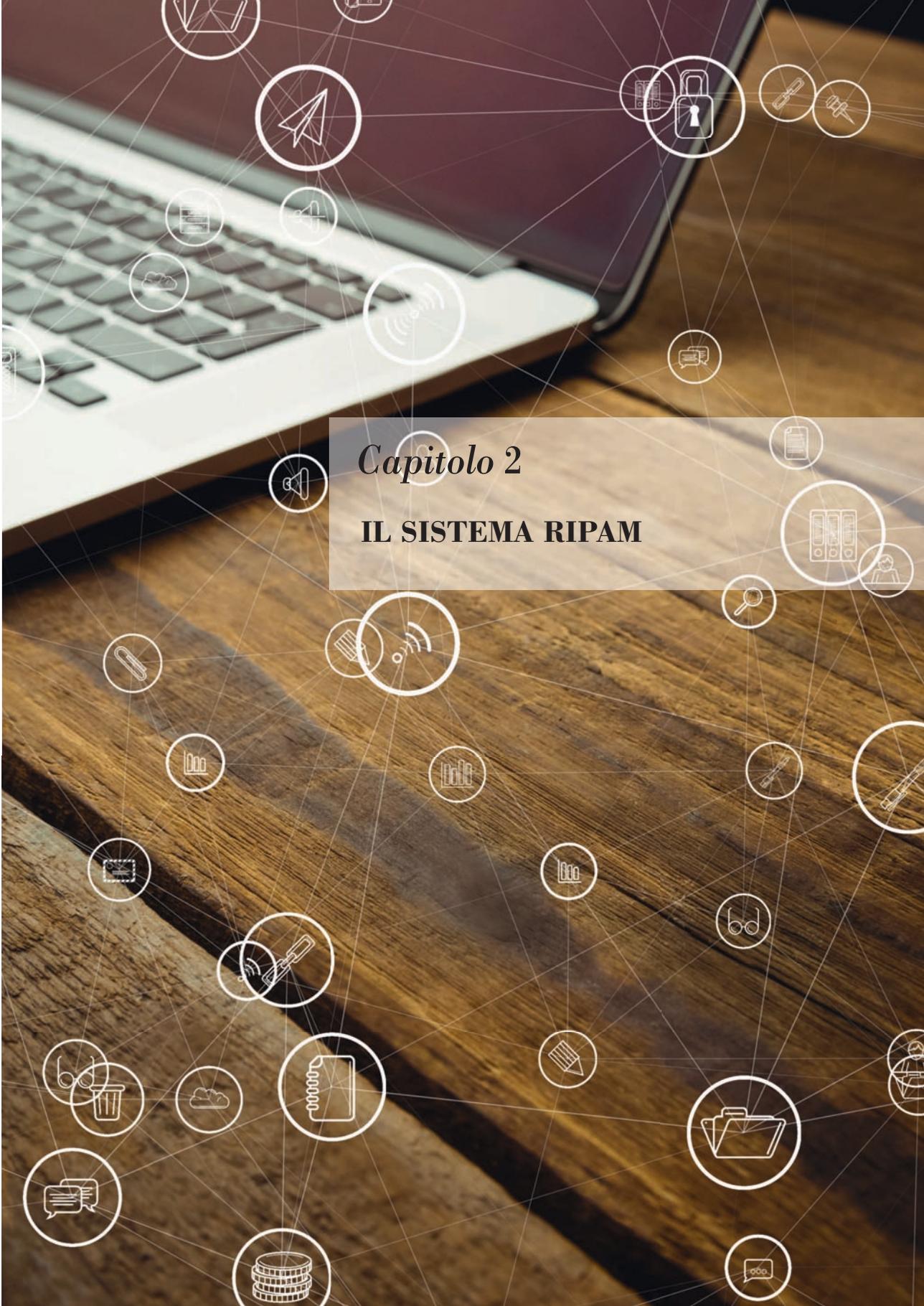
a carico della finanza pubblica. Sempre nell'ambito della sperimentazione di cui sopra, le procedure concorsuali finalizzate al reclutamento di personale sono delegate dagli enti interessati alla Commissione interministeriale Ripam.

Queste recentissime previsioni rappresentano solo l'ultimo anello di una catena di interventi normativi attraverso cui il Legislatore, ormai da anni, ha dimostrato di riconoscere l'importanza e l'efficienza del modello selettivo Ripam, avendo prima ancora affidato direttamente alla competente Commissione interministeriale la gestione di alcune importanti procedure selettive quali quella (*ex art. 67-ter* del D.L. 83/2012) del c.d. "Ripam Abruzzo", finalizzata al reclutamento di complessive 300 unità di personale, 200 delle quali da impiegare nella ricostruzione della città dell'Aquila e degli altri 56 comuni del cratere e 100 presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e quella (*ex art. 1, comma 18, L. 147/2013*), del c.d. "Ripam Coesione", relativa al reclutamento di complessive 120 unità presso vari ministeri nonché presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale per funzioni direttamente riferibili all'impiego dei Fondi strutturali europei e al monitoraggio degli interventi cofinanziati dai Fondi comunitari.

Da ultimo, attraverso il decreto interministeriale 15 aprile 2016, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, di concerto con il Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, ha affidato alla Commissione Ripam la gestione della procedura per l'assunzione di complessivi 500 funzionari.

Tale crescente attenzione dimostrata dal Legislatore verso Ripam ha fatto sì che, attraverso il ricorso alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, in linea con quanto disposto dal "Codice dell'Amministrazione Digitale", la Commissione interministeriale, avvalendosi del Formez, sia arrivata a selezionare oltre un milione di candidati, gestendo e garantendo l'accesso di migliaia di giovani nelle amministrazioni italiane sia centrali che locali; il tutto tramite procedure

marcatamente informatizzate che hanno consentito di raggiungere gli auspicati standard di massima economicità, celerità e trasparenza nella gestione dei concorsi pubblici, anche grazie alla graduale introduzione di novità procedurali che hanno contribuito ad abbattere i costi di gestione delle procedure di reclutamento e a limitare il contenzioso.



Capitolo 2

IL SISTEMA RIPAM

2.1 Gli obiettivi del progetto Ripam

La pubblica amministrazione italiana è stata spesso associata all'immagine di un pachiderma. Tale immagine, che vuole in qualche modo simboleggiare la scarsa reattività della PA ai mutamenti, non è pienamente corrispondente alla realtà.

Non sempre le riforme sono state coerenti e coordinate, tuttavia si è avviato un processo di riforma che lentamente sta demolendo il profilo monolitico della nostra PA.

Alla base di questa apertura si può riscontrare la concomitanza di diverse dinamiche indipendenti ma convergenti. Ci sono le spinte al decentramento amministrativo e le riforme del Titolo V della Costituzione, la vitalità espressa da molte amministrazioni locali nel tentativo di instaurare un rapporto più diretto con il territorio rappresentato, le possibilità offerte dalle nuove tecnologie sia in termini di efficacia che di comunicazione e, per finire, la consapevolezza sempre più evidente della necessità di migliorare le competenze e il capitale umano interno alle organizzazioni stesse.

Sono molte le iniziative di riforma di ultima generazione che vanno in questa direzione e molte ancora ne verranno. La peculiarità della maggior parte di esse è la forte attenzione al fattore umano giacché solo con una forte adesione culturale, solo attraverso una interiorizzazione individuale delle nuove norme e procedure, e sulla effettiva partecipazione dei singoli, si può immaginare che tali riforme conseguano il successo sperato. Ricopro quindi un ruolo fondamentale in tali processi gli uomini e le donne che fanno parte della pubblica amministrazione o, volendo parlare in termini di ruoli, i funzionari, i dirigenti e più in generale tutti i dipendenti della PA. A dimostrazione di tutto ciò è bene citare, da un lato, la cre-

scente attenzione verso l'importanza dei processi formativi rivolti ai manager della PA e, dall'altro, la presa di coscienza di quest'ultimi del proprio ruolo rispetto al cambiamento, che spesso sfocia in nuovi processi di identificazione collettiva che danno vita a specifici fenomeni associativi (si pensi all'associazione delle classi dirigenti della pubblica amministrazione – AGDP o alla associazione degli ex allievi della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ma anche agli ex allievi Ripam).

Si è trattato e si tratta di una serie di passaggi importanti in cui il Formez, tramite il progetto Ripam, si inserisce a pieno titolo puntando già dal 1994, anno in cui il progetto diventa operativo, a riqualificare le amministrazioni del Mezzogiorno facendo leva proprio sul fattore umano; intervenendo direttamente sulla macchina amministrativa, fornendo e formando, per gli enti locali e per la pubblica amministrazione centrale, il personale qualificato che potesse contribuire direttamente ad innalzare il livello professionale.

Il Ripam si presenta quindi come un progetto “rivoluzionario”, non solo perché fin dagli anni Novanta si focalizza su un obiettivo che poi diventerà centrale negli anni successivi, ma perché, così facendo, imposta, progetta, sviluppa e affina un modello di intervento che è cruciale per quei processi di riforma cui abbiamo accennato.

Si tratta, in altre parole, di un processo complesso di intermediazione nel pubblico impiego che, oltre ad essere innovativo nel contesto specifico, ha agito ed agisce su alcuni dei passaggi più delicati del mercato del lavoro pubblico:

- la trasparenza;
- l'adeguatezza delle competenze pratiche; e delle conoscenze teoriche;
- i costi e i tempi dei processi di selezione e inserimento;
- la qualità delle risorse umane;
- il bisogno di migliorare gli strumenti di condivisione, confronto e diffusione delle esperienze;
- le difficoltà di reperimento di profili specifici.

Ma le buone prassi selettive e formative del Progetto, come hanno

dimostrato le intese raggiunte con le amministrazioni regionali e centrali, possono essere “trasferite” a tutta la PA italiana, sia mediante appositi provvedimenti normativi sia prevedendo che anche le singole regioni si dotino di strumenti normativi e regolamentari in grado di coordinare, concentrare e semplificare a livello regionale le procedure concorsuali.

Tale ultima possibilità appare quanto mai opportuna in considerazione dell’attuale contingenza economica e della necessità di contribuire al contenimento della spesa pubblica (*spending review*).

2.2 La procedura concorsuale Ripam

L’iter procedimentale Ripam, per la messa a concorso dei posti previsti è di seguito schematicamente riassunto:

a) lo Staff centrale del Progetto, che funge da vera segreteria tecnico-esecutiva della Commissione interministeriale, acquisisce la delibera dell’amministrazione richiedente e verifica che siano stati rispettati dalla stessa tutti i vigenti vincoli assunzionali, e che siano state espletate le procedure propedeutiche alla messa a concorso dei posti.

In particolare è necessario che l’amministrazione verifichi:

- il rispetto del programma triennale del fabbisogno di personale e, quindi, in coerenza con gli strumenti di programmazione definisca il fabbisogno di risorse umane precisando il numero, la categoria e il profilo professionale di inquadramento relativi ai posti da ricoprire;
- di aver attivato la procedura di mobilità volontaria al fine di provvedere, in via prioritaria, all’immissione in ruolo di dipendenti provenienti da altre amministrazioni in posizione di comando o di fuori ruolo appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio;
- di aver controllato, presso gli enti preposti, gli elenchi di perso-

nale cosiddetto “in disponibilità”, ed avente le stesse qualifiche dei posti eventualmente messi a concorso;

- di aver effettuato le ulteriori verifiche in merito alla possibilità di acquisire personale, comunicando al Dipartimento della Funzione Pubblica l’area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso.

Soltanto dopo due mesi dalla ricezione della comunicazione inviata, l’amministrazione può procedere all’avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l’assegnazione di personale. L’obbligo di effettuare tale comunicazione determina che le eventuali assunzioni effettuate senza seguire tale procedura siano nulle di diritto. Inoltre occorre aver verificato il “patto di stabilità interno”: tale patto impone alle amministrazioni di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, oltre che verificare il rispetto delle vigenti norme in materia di contenimento delle spese di personale. Per finire, va effettuata la verifica del rispetto della quota d’obbligo del personale appartenente alle categorie protette.

b) In stretta intesa con i referenti dell’amministrazione e sulla base dello schema standard di bando, il Formez predispose una prima bozza di procedura che viene discussa con l’amministrazione e quindi condivisa. Successivamente si redige il testo di bando che è sottoposto all’attenzione della Commissione interministeriale Ripam per la successiva deliberazione. Una volta approvato, il bando è pubblicato sul sito Ripam mentre alla Gazzetta Ufficiale è inviato il testo di un avviso che dà conto dell’avvenuta pubblicazione.

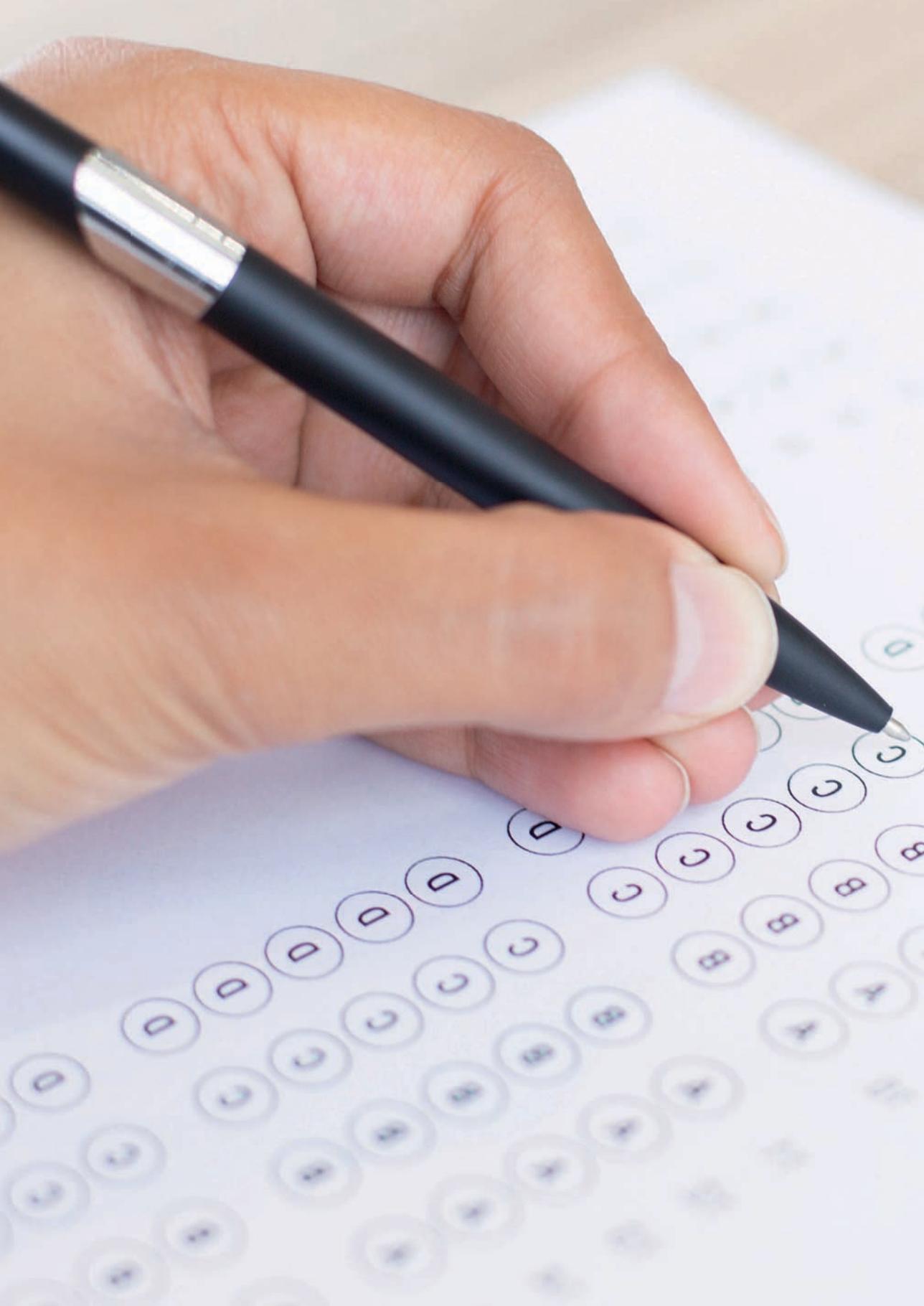
Tutte le successive comunicazioni e notifiche avvengono prioritariamente on line sul sito Ripam.

c) In linea di massima, la procedura selettiva standard prevede 4 fasi:
1) una fase preselettiva consistente in due prove a test, una per la

- verifica delle attitudini all'apprendimento, l'altra per la verifica delle conoscenze di base possedute dai candidati;
- 2) una fase selettiva scritta, riservata ai candidati che avranno superato le prove preselettive di cui al precedente punto 1), consistente in tre prove:
 - una prova per la verifica delle conoscenze riferite alle materie attinenti al profilo;
 - una prova per la verifica delle conoscenze relative alle tecnologie informatiche e della comunicazione;
 - una prova per la verifica della conoscenza di una lingua straniera;
 - 3) tutti coloro che avranno superato le tre prove, di cui al suddetto punto 2), dovranno sostenere una prova orale sulle materie del bando, con apposite Commissioni d'esame che redigeranno una graduatoria sommando i punteggi conseguiti nelle 3 prove scritte e nella prova orale;
 - 4) la valutazione dei titoli, effettuata sulla base delle autovalutazioni che i candidati avranno dichiarato on line, con facoltà delle Commissioni di richiedere integrazioni e/o chiarimenti scritti ai candidati idonei.

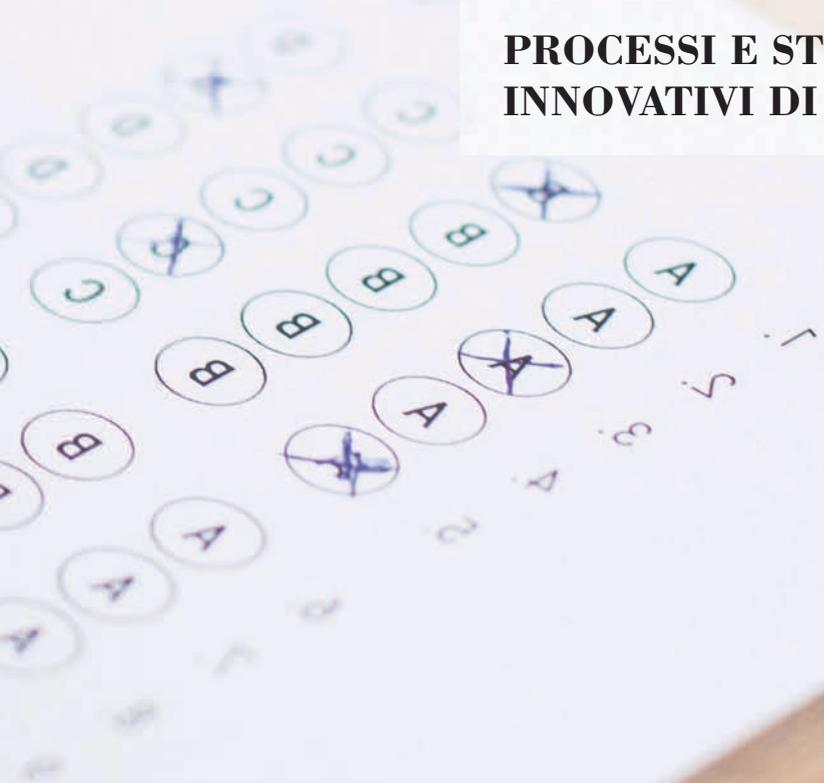
I primi classificati nell'ambito della graduatoria di ciascun concorso, in numero pari ai posti disponibili, verranno nominati vincitori e assegnati alle amministrazioni rispettando l'ordine di graduatoria e sulla base delle opzioni manifestate dagli stessi vincitori.

La Commissione interministeriale Ripam, soddisfatte tramite l'assegnazione dei vincitori le esigenze delle amministrazioni interessate al bando, che hanno facoltà di richiedere lo scorrimento delle graduatorie per l'assunzione di candidati idonei, potrà procedere, nell'arco temporale di vigenza delle graduatorie di ciascun concorso, all'assegnazione di candidati collocati in posizione utile all'interno delle stesse, dopo aver valutato eventuali richieste pervenute da parte di altre amministrazioni pubbliche interessate al reclutamento di unità di personale di ruolo per profili professionali corrispondenti appartenenti alla medesima area o categoria.



Capitolo 3

PROCESSI E STRUMENTI INNOVATIVI DI RIPAM



3.1 La gestione dei partecipanti: dalla candidatura alle prove

Le domande di partecipazione dei candidati sono acquisite per via telematica tramite il sistema Step One, che contiene una guida alla compilazione, i riferimenti del contact center, eventualmente attivato, per soddisfare esigenze particolari dei cittadini/candidati, e apposite FAQ.

Il sistema Step One mappa interamente la domanda di partecipazione, guida l'utente nelle fasi di compilazione, è attivo 24 ore su 24, estendendo implicitamente il tempo di consegna delle domande (a differenza della consegna cartacea che è strettamente legata agli orari di ufficio). Con tale sistema, i candidati possono presentare e modificare la propria domanda nei periodi in cui il bando è aperto ed essere certi che la consegna è andata sicuramente a buon fine giacché il sistema rilascia sempre apposite ricevute. Dal punto di vista dell'amministrazione, l'utilizzo di un sistema informatico, oltre a raccogliere domande correttamente compilate, garantisce, fin dal secondo successivo alla chiusura del bando, la possibilità di generare tutti i database necessari alla successiva gestione delle domande dei candidati.

D'intesa con la Commissione interministeriale il Formez elabora la banca dati dei test da utilizzare per le pre-selezioni attitudinali e/o culturali, per le prove scritte, sia tecnico-professionali, che di verifica della conoscenza di una lingua straniera e delle principali applicazioni informatiche e telematiche. Le banche dati sono pubblicate a beneficio di tutti i candidati, che possono anche segnalare on line eventuali dubbi, errori o refusi presenti nei quesiti (mediamente questi non raggiungono complessivamente l'1% del totale) che l'amministrazione, d'accordo con il Formez (o la Commissione Ripam quando il concorso è sotto la sua direzione), ad ogni buon conto, può decidere di escludere dalla banca dati.

Va sottolineato che il Formez, intendendo favorire la preparazione dei candidati alle prove preselettive dei concorsi Ripam, e nel contempo ribadire i criteri di rigore e assoluta trasparenza adottati, provvede alla pubblicazione della banca dati definitiva circa un mese prima delle prove, e mette altresì a disposizione circa 9.000 domande di tipo attitudinale (utilizzando le quali la Commissione interministeriale procede alla costruzione delle batterie di test da somministrare). In questo modo i candidati, senza ricorrere ad altre fonti non ufficiali, possono testare la propria preparazione. I quesiti, che sono sempre testati in fase di progettazione, e che prevedono 5 alternative di risposta, una sola delle quali inequivocabilmente esatta, si diversificano per livello di complessità secondo il seguente ordine:

- quesiti di ragionamento critico-verbale e critico-numericò (elevata difficoltà);
- quesiti di ragionamento verbale e numerico-deduttivo (media difficoltà);
- quesiti di comprensione verbale e di ragionamento numerico (bassa difficoltà).

Inoltre da quando la ministra Marianna Madia ha voluto l'apposita norma (DL 90/2014 convertita nella L 114/2014) che esenta dalle prove preselettive i disabili con invalidità pari o superiore all'80%, è stata aggiunta una quarta tipologia di quesiti di "logica astratta e abilità visiva" (bassa difficoltà).

Il Formez, cura l'organizzazione logistica delle prove alle quali i candidati sono convocati mediante comunicazione sempre pubblicata on line e predispone tutti i materiali necessari per il loro svolgimento⁴.

All'ora di convocazione comunicata mediante il diario delle prove

⁴ Giuseppe Cotruvo, Carla Iodice, Gennaro Lettieri, *I quiz preselettivi per i concorsi pubblici del ripam/formez*, Maggioli Editore, Roma, 2015, pp. 37-70.

pubblicato sul sito Ripam, ed in presenza della Commissione d'esame e/o del Comitato di Vigilanza, comincia l'identificazione dei partecipanti; la maggior parte di loro è munita di cartellino con codice a barre generato dal software Step One all'atto della registrazione del candidato, in questo caso avviene la lettura dello stesso con penna ottica e registrazione automatica nel relativo database dei presenti.

Mentre si concludono le procedure di ingresso, un gruppo di candidati è invitato al tavolo della Commissione per procedere all'estrazione dei questionari mediante procedura informatizzata.

Sulla base delle indicazioni dell'amministrazione interessata e della Commissione esaminatrice, vengono generate tre batterie di test composte proporzionalmente sulle materie di esame, tra le quali viene estratta, da un rappresentante dei candidati, la batteria da somministrare.

La prova consta mediamente di circa 80 quesiti a risposta multipla. Le risposte alle domande vanno segnate su apposito foglio a lettura ottica distribuito prima della prova.

Sotto la costante vigilanza degli appositi Comitati, vengono gestite pubblicamente tutte le operazioni concorsuali dalla stampa delle prove alla loro correzione mediante lettura ottica, utilizzando (soprattutto a partire dal 2010) anche la diretta streaming a beneficio dei candidati che non possono rimanere in sede ad assistere a tutte le fasi sensibili del procedimento; ultimata la stesura delle graduatorie provvisorie, le stesse sono pubblicate sul sito Ripam, chiarendo che hanno mero valore indicativo, essendo il risultato delle sole letture ottiche degli elaborati e quindi prive delle necessarie verifiche e, in ogni caso, subordinate all'approvazione da parte della Commissione interministeriale che, nei giorni immediatamente successivi, procede alla pubblicazione definitiva.

Nelle more dello svolgimento delle prove scritte e approvate le graduatorie di ammissione alle prove orali, sono individuate e nominate tutte le Commissioni d'esame, che con l'assistenza del Formez si riuniscono per condividere le procedure (ove richiesto, validate dalla Commissione Interministeriale), definire le aree tematico-disciplinari di dettaglio segnalate con apposito Avviso ai candidati, predisporre il diario delle prove orali.

La correzione avviene tramite un sistema di lettura ottica e quindi i candidati devono limitarsi ad annerire il cerchietto corrispondente alla risposta ritenuta corretta.

Allo scadere del tempo, il candidato deve immediatamente:

- inserire il cartoncino anagrafico, firmato in maniera leggibile, nella busta piccola;
- sigillare la busta piccola con all'interno soltanto il cartoncino anagrafico;
- inserire nella busta grande il foglio a lettura ottica (senza piegarlo) e la busta piccola;
- sigillare la busta grande.

Ultimate le prove, dinanzi ai candidati che vogliono assistere, il Comitato di vigilanza procede all'apposizione dei codici a barre che garantiscono l'anonimato, e all'abbinamento, attraverso l'apposizione di identico codice a barre sulla busta chiusa contenente i dati anagrafici e sul foglio a lettura ottica. Negli ultimi concorsi, come già accennato, il Formez ha iniziato a mettere a disposizione dei candidati, ai fini della trasparenza, la diretta streaming delle fasi di correzione. La correzione avviene, come detto, con sistema di lettura ottica che, oltre alla verifica delle risposte, provvede alla contestuale attribuzione del punteggio e imputazione dei dati al sistema per la stesura della graduatoria in forma anonima. Successivamente si procede all'abbinamento dei dati anagrafici alle prove, sempre attraverso la lettura ottica dei codici a barre apposti sulle buste contenenti i dati anagrafici, al fine della formazione della graduatoria definitiva. Dalla graduatoria finale viene estratta la graduatoria degli ammessi alla prova successiva, al fine della sua pubblicazione sul sito del Formez e dell'amministrazione che ha bandito il concorso.

I criteri di correzione vengono stabiliti dalla Commissione Ripam, che valuta l'opportunità di attribuire un punteggio di penalità per le risposte errate e/o omesse.

Tramite il sito internet <http://ripam.formez.it>, il candidato può accedere agli atti concorsuali, utilizzando la password stampata sull'etichetta

anagrafica consegnata all'atto dell'identificazione e seguendo le istruzioni pubblicate dopo la correzione degli elaborati.

Il candidato ha inoltre la possibilità di accedere agli atti dei verbali e delle schede della prova orale (schede che, nell'ottica di una totale trasparenza legata anche all'esigenza di ridurre nei limiti del possibile la discrezionalità della Commissione esaminatrice, riportano, oltre al numero identificativo dei quesiti estratti in quella sede dal candidato ed oggetto della prova orale, i parametri di valutazione di competenza della Commissione esaminatrice).

La graduatoria viene pubblicata sul sito dell'amministrazione, nonché sul sito Formez. La procedura vista sopra si ripete per ciascuna prova concorsuale. Qualora si faccia ricorso alla procedura preselettiva, verrà ammesso alla successiva fase concorsuale un numero di candidati, stabilito dal bando di concorso, che generalmente prevede da 5 a 10 volte i posti a concorso. Vengono altresì ammessi tutti i candidati a parità di punteggio col candidato classificatosi nell'ultima posizione utile.

Le prove orali si svolgono orientativamente a circa un mese dalla data di svolgimento dell'ultima prova scritta. Le commissioni per le prove orali possono essere definite dal Formez (quando il concorso si svolge sotto la direzione della Commissione Ripam) o anche direttamente dall'amministrazione (in alcuni casi il compito del Formez si esaurisce con i questionari e continua agli orali con una semplice assistenza al lavoro della commissione).

3.2 Il sistema Step One

L'esperienza ventennale Ripam ha consentito, oltre alla progettazione e al consolidamento di processi di svolgimento di un concorso pubblico, anche la progettazione e lo sviluppo di strumenti informatici a supporto delle diverse fasi concorsuali.

Dopo la prima fase di definizione della domanda e avviate le proce-

ture di bando, la raccolta delle domande dei candidati avviene esclusivamente on line con lo strumento denominato Step One, introdotto in via sperimentale a partire dal 2001 e poi gradualmente inserito come unica modalità di inoltro della domanda di partecipazione ai concorsi Ripam.

Step One⁵ è dunque il sistema di inoltro via internet delle candidature ai concorsi di evidenza pubblica, e consente alle pubbliche amministrazioni, accreditate presso il portale, di proporre i propri moduli di candidatura in base ai requisiti richiesti per il profilo da selezionare e, agli utenti registrati, di inviare la domanda di partecipazione senza alcuna spedizione di documenti cartacei.

La gestione telematica delle fasi propedeutiche alla selezione, attraverso Step One, presenta numerosi vantaggi quali:

- la razionalizzazione del processo di recruiting, sostituendo la tradizionale modalità di acquisizione delle domande di partecipazione via posta ordinaria, che spesso comporta il prolungarsi dei tempi della procedura di selezione per l'espletamento del data entry;
- lo screening immediato delle candidature in base ai requisiti richiesti dal bando;
- l'abbattimento dei costi di gestione;
- una più facile accessibilità alle procedure di evidenza pubblica da parte dei cittadini/utenti;
- una maggiore qualità percepita del servizio;
- una semplificazione e trasparenza per l'amministrazione, legata sia alle procedure di reclutamento, sia alla loro pubblicità.

Si consideri che prima dell'introduzione del sistema Step One, il semplice elenco degli iscritti al concorso era noto dopo alcune settimane; adesso è disponibile immediatamente dopo la chiusura dei termini e, insieme ad esso, sono disponibili già dati statistici inerenti i candidati.

⁵ Ripam Step One, <http://www.ripam.it/StepOne/>

In un concorso di dimensioni medie, Step One acquisisce tra le 15.000 e le 30.000 candidature, mentre nei concorsi più onerosi il numero delle candidature ha oltrepassato quota 100.000.

Va inoltre evidenziata l'economicità della procedura sia in termini di tempi che di spesa: il totale abbattimento dei costi di gestione delle vecchie domande cartacee, nonché una prima e totale "dematerializzazione" della fase iniziale del procedimento, con la riduzione al minimo dei tempi di lavoro sui database anagrafici, che rappresenta un ulteriore costo in termini di giornate/uomo che viene abbattuto.

3.3 La banca dati dei quesiti

L'utilizzo della banca dati dei test del Ripam, continuamente validati e implementati, disponibili per le esercitazioni dei potenziali candidati prima delle prove, è espressione di garanzia costituzionale sotto i profili dell'imparzialità e del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Sostanzialmente si tratta di un database contenente i quesiti che saranno utilizzati, mediante estrazione casuale, per la definizione delle batterie di test di ogni concorso, costantemente aggiornati, integrati ed adeguati alle specificità dei profili professionali richiesti.

Attualmente la banca dati consta di circa 150.000 quesiti costantemente aggiornati e classificati per tipologie e materie.

Dalla stessa banca dati, mediamente un mese prima dell'inizio delle prove, viene pubblicata una banca dati *ad hoc* contenente circa 4.000 quesiti, e circa 10 giorni prima delle prove viene pubblicata la griglia delle risposte esatte. In tal modo i candidati possono verificare il proprio livello di preparazione in quanto proprio tra i 4.000 quesiti pubblicati, il giorno della prova saranno estratti, in modalità automatica ad estrazione casuale, quelli oggetto della prova. Tale modalità assicura un risparmio per i candidati che non sono obbligati all'acquisto di libri, e garantisce parità di trattamento in quanto tutti i candidati sono messi

nelle medesime condizioni relativamente ai tempi di preparazione e conoscenza dei quesiti.

3.4 L'accesso alle prove e la diretta streaming

Al termine della procedura di iscrizione con Step One, ai candidati viene rilasciata una ricevuta di registrazione che contiene un codice di registrazione e un codice a barre. Il giorno delle prove, i candidati presentano tale ricevuta agli operatori presenti ai varchi di ingresso e l'entrata è registrata tramite un sistema denominato *Varchi On Line* che consente di tracciare gli effettivi ingressi alle prove concorsuali, compresi gli ingressi di chi non si era correttamente registrato, e di sanare quindi eventuali anomalie. Al termine, e in modo pressoché immediato, è possibile sapere esattamente chi ha sostenuto le prove concorsuali ed elaborare quindi report statistici.

Una importante innovazione, avviata nel 2011, riguarda l'introduzione della trasmissione in diretta streaming. Le fasi del concorso sono trasmesse in diretta attraverso il sito Formez, a garanzia della trasparenza e del processo selettivo. In particolare tale procedura viene avviata, ed è molto seguita, nella fase di correzione delle prove. Di fatto non solo i candidati, ma chiunque, collegato al sito internet del Formez, può assistere alla correzione in diretta web.

3.5 I vincitori e gli idonei

Sulla base delle singole graduatorie finali stilate dalle varie Commissioni che tengono conto, – secondo i criteri approvati dall'amministrazione (o Commissione interministeriale, quando richiesto) e comunicati prima dell'avvio delle prove orali alle stesse Commissioni –, anche di eventuali punteggi per i titoli attribuiti ai candidati, gli uffici effettuano le necessarie verifiche sul punteggio di diploma o di laurea e sui titoli di

precedenza e preferenza dichiarati dai candidati, per ordinare gli idonei collocatisi *ex-aequo e/o* per individuare le riserve di legge.

L'amministrazione procede alla stesura degli atti di assegnazione dei vincitori (ove richiesto l'assegnazione viene fatta direttamente dalla Commissione interministeriale), e a tutti gli interessati, e nel corso di tutte le fasi selettive (scritte e orali), è garantito l'accesso agli atti on line che avviene tramite password riservata consegnata fin dallo svolgimento della prima prova: l'accesso agli atti cartacei, previsto dalla vigente normativa, è comunque garantito nei termini di legge a tutti i richiedenti che abbiano titolo e interesse.

Durante tutte le fasi è possibile procedere alla elaborazione di dati statistici con automatica elaborazione di grafici che danno conto dell'andamento delle prove, inclusa l'*item analysis* dei test, le gaussiane, le percentuali di partecipazione per tipologia di concorso e partecipante.

Ultimate tutte le fasi del concorso, il Formez, come sua consuetudine, propone ai vincitori di essere inseriti nella comunità professionale degli ex-allievi "Rete Ripam", mentre agli idonei è proposta la possibilità, nelle more di una eventuale assegnazione a tempo indeterminato per scorrimento delle graduatorie, dell'inserimento del loro curriculum nel sistema Diogene che favorisce l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico per l'attivazione di forme flessibili di accesso al pubblico impiego.

3.6 Diritto di accesso agli atti: dal cartaceo al digitale

Altra rilevante novità introdotta è la possibilità dei candidati di accedere on line agli atti concorsuali tramite il sistema denominato *Atti On Line*⁶.

Tutte le prove estratte sono accessibili al pubblico, mentre il singolo elaborato, nel rispetto della vigente normativa sulla privacy, è collocato in un'area riservata del sito a cui può accedere solo l'autore mediante

⁶ Ripam Atti On Line, <http://www.ripam.it/webatti>

l'uso di una password personale consegnatagli all'atto dell'identificazione.

La possibilità di conoscere i propri risultati, prendere visione delle domande e delle risposte esatte, fa sì che un eventuale errore possa essere segnalato direttamente dal candidato. Spetta poi alla Commissione interministeriale in sede di autotutela annullare quell'eventuale errore e sanare l'anomalia. L'introduzione del sistema di accesso agli atti online ha contribuito a ridurre in modo sostanziale il numero di casi di contenzioso.

Infatti, Ripam ad oggi conta una percentuale molto bassa (attestata intorno allo 0,2%) di contenziosi in atto. Dato estremamente significativo soprattutto se confrontato con le prime edizioni del corso-concorso o, più in generale, con i concorsi pubblici tradizionali, in cui la percentuale di chi chiede di poter accedere agli atti cartacei e inoltra reclami o ricorsi raggiunge l'1%.

Ha influito, inoltre, anche sull'accesso agli atti *tout court*, che è di fatto azzerato, mentre in precedenza occorreva prevedere un apposito ufficio solo per la gestione di tali richieste di accesso⁷.

⁷ Per approfondimenti si rimanda all'apposita Appendice.

The background features a document with several bar charts and a 3D pie chart. A silver pen is positioned horizontally across the middle of the page. The text is centered in a white rectangular box.

Capitolo 4

I VANTAGGI DEL MODELLO RIPAM

4.1 I concorsi pubblici in Italia: un recruitment parcellizzato

L'osservazione della realtà delle cose ovvero dell'applicazione dei principi del decreto legislativo 165 del 2001 ci dimostra che tali indicazioni sono state spesso disattese e che invece il modo di procedere delle PA ricalca in larga parte ciò che avveniva in passato.

Nel 2010, nell'ambito di una ricerca denominata “Vinca il migliore”⁸ – che ha analizzato nel dettaglio lo stato dell'arte dei concorsi pubblici, per l'assunzione a tempo indeterminato, banditi da regioni ed enti pubblici (eccetto le ASL) ed enti locali e strutture ad essi afferenti, nonché enti parco e autorità di ambito (ATO) nel periodo 2001-2009 – è emerso che nel periodo considerato vi è stato un numero medio di concorsi pari a circa la metà dei posti messi a bando.

Tabella 1

Anno	N. concorsi	N. posti	Rapporto
2001	2.434	4.385	1,8
2002	2.183	3.413	1,5
2003	966	2.054	2,1
2004	1.364	2.641	1,9
2005	763	2.416	3,1

⁸ Sda Bocconi, FormezItalia, “Vinca il Migliore”, 2010. La ricerca è partita dalla rilevazione dei bandi pubblicati in Gazzetta Ufficiale – IV Serie Speciale – Concorsi.

Sempre nell'ambito della ricerca si evidenziava che:

“Le domande sono presentate nel 78% dei casi a mezzo raccomandata a.r. o consegnate a mano presso la PA (23%) e solo nell'1% dei casi è prevista una modalità on line, che invece potrebbe permettere di eliminare i 3 momenti tipici di eliminazione dal concorso a causa di:

- 1) mancata firma della domanda;
- 2) mancato allegato della ricevuta di versamento della tassa di concorso;
- 3) mancato allegato di valido documento di riconoscimento”.

Inoltre si sottolineava che “Le domande pervenute ai fini della partecipazione ai concorsi non superano le 100 domande nel 78% dei casi e solo il 4% dei casi, riferiti a concorsi con un numero di posti uguale o superiore a 10, superano le 400 domande. Anche il numero delle domande non ammissibili conferma tale trend per cui il 78% dei concorsi ha avuto un numero di domande non ammissibili non superiore a 100. I principali motivi di non ammissibilità sono dovuti a domande pervenute oltre i termini, alla mancanza di fotocopia del documento di riconoscimento allegata, e, nella maggior parte dei casi ad ‘altro’ (mancanza di requisiti, in particolare titolo di studio e, talvolta, superamento dei limiti di età; mancato versamento della tassa di concorso; infine mancata firma sulla domanda di partecipazione). Visti i pochi casi in cui le domande pervenute sono state di un numero maggiore di 400, non meraviglia che la prova preselettiva è stata necessaria solo nel 14% dei concorsi ed è consistita principalmente in test a risposta multipla”.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica – in applicazione dell'articolo 4, comma 5, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 – ha avviato un monitoraggio telematico delle graduatorie concorsuali vigenti per assunzioni a tempo indeterminato che ci consente di “aggiornare” i dati della ricerca precedentemente citata.

I dati relativi al monitoraggio del 2014⁹ ci mostrano la seguente situazione:

Tabella 2

Tipologia enti	N. concorsi	Posti banditi	Rapporto
Amministrazioni dello Stato	147	3.242	22,5
Enti di ricerca	574	2.120	3,69
Enti pubblici non economici	55	1.332	24,22
Regioni ed autonomie locali	5.055	9.587	1,90
Università	1.214	1.714	1,41
Sanità	2.048	5.031	2,46
Totale	9.093	23.026	2,53

Si noti che, eccezion fatta per i concorsi delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici, il rapporto tra posti banditi e numero di concorsi è sempre in linea con quanto rilevato nella ricerca Bocconi, confermando, quindi, una tendenza alla parcellizzazione dei concorsi.

Il fenomeno della parcellizzazione dei concorsi, oltre ad un evidente aggravio in termini economici (si pensi al moltiplicarsi dei costi delle procedure), comporta una serie di conseguenze negative che spingono in direzione opposta rispetto ai principi emanati dal legislatore. Spesso i concorsi fanno riferimento a posizioni aperte in un singolo comune e a fronte di ciò si riscontra una forte correlazione tra il luogo di svolgimento dell'incarico e il luogo di residenza dei partecipanti al concorso. Questi dati fanno dubitare circa il reale soddisfacimento del principio di parità di accesso al pubblico impiego e, implicitamente, sembrano suggerire che il luogo di residenza sia una sorta di requisito necessario. Va sottolineato che questa parcellizzazione comporta generalmente un basso numero di

⁹ Monitoraggio delle graduatorie concorsuali, <http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it/>, dati rilevazione 2014.

domande e, come conseguenza, vi è un sostanziale rifiuto sia della prova preselettiva che del supporto di sistemi informatici, contrariamente a quanto auspicato dal legislatore. L'unica novità "informatica" è costituita dalla presentazione delle domande via Posta Elettronica Certificata (PEC) che ha sostituito progressivamente la tradizionale raccomandata. Tale strumento non può essere certo visto come una innovazione in senso stretto, né si può dire che vada nella direzione dell'uso dei sistemi automatizzati volti a migliorare le procedure concorsuali al fine di assicurare trasparenza, celerità ed economicità come dettato dal legislatore.

4.2 Ripam: una buona prassi selettiva

L'articolazione del modello Ripam e le sue molteplici innovazioni permettono, e hanno permesso, di formare dipendenti pubblici ma anche, e soprattutto, di aprire un nuovo capitolo in materia d'accesso al pubblico impiego.

Sul piano della domanda, Ripam affronta la problematica della parcellizzazione precedentemente descritta, ponendosi come "aggregatore" delle richieste di personale da parte delle amministrazioni locali, raccogliendo e analizzando i bisogni di queste rispetto ai diversi profili professionali. L'istituzione di una Commissione interministeriale rende possibile il superamento degli ostacoli procedurali principalmente legati all'acquisizione delle deleghe da parte degli enti locali. È, infatti, la Commissione che, acquisite le deleghe, affida al Formez il compito di definire la domanda e predisporre, per i diversi profili professionali richiesti, i singoli procedimenti corso-concorsuali banditi poi dalla stessa Commissione.

Dopo l'acquisizione delle domande, infatti, lo staff del progetto Ripam procede ad aggregare le richieste pervenute dagli enti in profili professionali e "bacini regionali". In tal modo, i posti messi a concorso si riferiscono al bacino territoriale e non alla singola amministrazione. Ciò consente selezioni di più ampio respiro e, nello stesso tempo, si garantisce ulteriormente la trasparenza e la rigerosità delle selezioni. L'esperienza ventennale ha consentito di attivare un processo standard (seppur adattabile di volta

in volta, assumendo le forme più consone rispetto alle esigenze delle pubbliche amministrazioni) ed ha altresì consentito di sviluppare una serie di strumenti informatici di supporto che rappresentano la risposta a quella esigenza di automatizzazione e di innovazione contenuta nel Testo Unico sul Pubblico Impiego ed esplicitamente suggerita dal legislatore.

Le pubbliche amministrazioni che intendono affidare al Foromez l'espletamento delle procedure, possono richiedere, mediante l'adozione di apposito atto deliberativo, di mettere a concorso posti vacanti nella propria dotazione organica, con il conseguente avvio di specifici procedimenti che possono essere di tipo concorsuale, corso-concorsuale, concorso-concorsuale (con formazione in costanza di rapporto di lavoro nei primi 6 mesi di prova); è anche prevista la possibilità di ricoprire tali posti mediante l'assegnazione di personale già formato e risultato idoneo alla copertura di determinati ruoli (sostanzialmente le ex VI, VII e VIII qualifiche funzionali dell'area tecnica, di quella economico-finanziaria e dell'amministrazione generale e della vigilanza), mediante delibera di attingimento alle varie graduatorie vigenti e la conseguente assegnazione di personale nell'arco di poche settimane dal momento della richiesta.

La gestione telematica delle fasi concorsuali favorisce:

- la razionalizzazione del processo di selezione, sostituendo la tradizionale modalità di acquisizione delle domande di partecipazione via posta ordinaria, che spesso comporta il prolungarsi dei tempi della procedura di selezione per l'espletamento del data entry;
- lo screening immediato delle candidature in base ai requisiti richiesti dal bando;
- l'abbattimento dei costi di gestione, più facile accessibilità alle procedure di evidenza pubblica da parte dei cittadini/utenti e maggiore qualità del servizio percepita, una maggiore semplificazione e trasparenza per l'amministrazione, legata sia alle procedure di reclutamento, sia alla loro pubblicità;
- la diminuzione del livello di contenzioso;
- la riduzione dei tempi di assegnazione del personale.

4.3 La gestione delle graduatorie degli idonei

Il progetto Ripam prevede due diverse modalità di adesione delle amministrazioni.

1. La prima modalità è quella classica, che consente alle amministrazioni di mettere a concorso posti vacanti nella propria dotazione organica e di delegare alla Commissione interministeriale, attraverso il Formez, l'intero processo di selezione e formazione di personale.
2. La seconda consente alle amministrazioni interessate di poter attingere alle graduatorie degli idonei di corsi-concorso già espletati per altre amministrazioni. Per ragioni di economicità generale – la seconda modalità di adesione al progetto Ripam viene preferita da un numero crescente di amministrazioni. Ciò ha avuto come conseguenza quella di prevedere, nei bandi di corso-concorso, un elevato rapporto tra il numero di borse di studio che si assegnano e il numero dei posti messi a concorso con l'obiettivo di avere un bacino di idonei da mettere a disposizione dei comuni, delle province e di altre amministrazioni locali. Successivamente, nel caso di concorsi-concorso, in assenza di borse di studio, si è previsto un congruo numero di idonei da ammettere alle prove. Il personale che ha superato le fasi preselettive e selettive in ordine di graduatoria viene assegnato alle amministrazioni richiedenti con provvedimento della Commissione interministeriale che, ricordiamo, sovrintende all'intero processo di selezione e reclutamento.

Vale la pena sottolineare che, anche in questa seconda fattispecie, il modello Ripam si è rivelato anticipatore della recente normativa. Infatti il decreto legge 101/2013 convertito, con modificazioni, in legge 125/2013, riguardante misure di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni, oltre ad aver istituzionalizzato il sistema Ripam, ha apportato importanti innovazioni sul tema delle graduatorie di concorso. Per la prima volta viene introdotto l'obbligo di scorrimento delle graduatorie vi-

genti, art. 4, comma 3: “Fino al 31 dicembre 2016, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, l’autorizzazione all’avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi dell’articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è subordinata alla verifica dell’assenza di graduatorie vigenti di concorsi per assunzioni a tempo indeterminato, per ciascun soggetto interessato, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza. Per la copertura dei posti in organico, è comunque necessaria la previa attivazione della mobilità interna all’amministrazione o della procedura prevista dall’articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001 in materia di trasferimento unilaterale del personale eccedentario. Resta ferma l’applicabilità dell’articolo 3, comma 61, ultimo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. L’efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata fino al 31 dicembre 2016”.

In conclusione, le amministrazioni dello Stato possono bandire nuovi concorsi solo se:

- abbiano assunto tutti i propri vincitori di concorso, con riferimento a tutti i profili professionali e a tutte le graduatorie vigenti successive al 30 settembre 2003;
- abbiano assunto anche gli idonei delle proprie graduatorie, ma solo se successive al 1° gennaio 2007 e solo per profili ritenuti equivalenti con la procedura concorsuale da attivare.

Il comma 3, come ampliato in sede di conversione, ricorda che:

- le coperture dei posti in organico debbono previamente ottemperare alle disposizioni in tema di eccedenza di personale nelle amministrazioni di cui all’art. 33 del D.Lgs. 165/2001;
- si applicano le vigenti norme in tema di proroghe di graduatorie di concorsi;

- le eventuali procedure di concorso già avviate e non concluse alla data di entrata in vigore della legge di conversione (31 ottobre 2013) debbono soggiacere alla nuova disciplina sull'assunzione obbligatoria dei vincitori di concorso.



Capitolo 5

LE ESPERIENZE RECENTI



5.1 *Focus sugli ultimi dati*

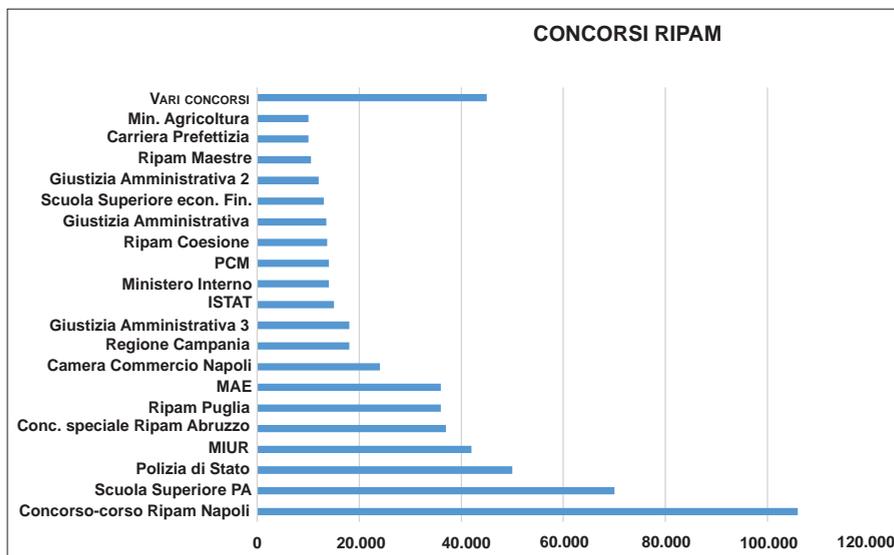
Il progetto Ripam, dal 1994, anno in cui è entrato nella sua fase operativa, ha selezionato personale per le pubbliche amministrazioni attraverso diverse modalità. Inizialmente, le domande di partecipazione ai concorsi erano prodotte in cartaceo. Dal 1994 al 2000 le domande in cartaceo pervenute sono state 25.450. A partire dal 2001 (primo bando per il Consiglio di Stato), il Foromez ha utilizzato (prima prevalentemente e poi esclusivamente) la modalità della domanda on line che consente l'abbattimento radicale dei costi per i candidati e per le amministrazioni, l'azzeramento dei tempi di acquisizione, la certezza assoluta di ammissione alle prove (il sistema affianca il candidato e gli rilascia ricevuta di iscrizione sempre on line). Con l'introduzione della domanda elettronica, i numeri crescono vertiginosamente e superano abbondantemente il milione di domande ricevute.

La figura 1 riporta il numero degli iscritti ai concorsi svolti negli ultimi anni.

Spiccano decisamente i dati di concorsi quali quello per la ricostruzione in Abruzzo (quasi 37 mila domande), quello in Regione Puglia (quasi 36 mila domande), quelli per la Polizia di Stato (quasi 50 mila iscritti), quello per la Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione (circa 70 mila iscritti) e per finire quello più numeroso in assoluto, ovvero il corso-concorso Ripam Napoli del 2010 (circa 112 mila iscritti).

Nel febbraio 2010, con la pubblicazione del bando di concorso-corso Ripam per il Comune di Napoli (534 posti per profili vari, tutti assegnati in soli 10 mesi), l'Istituto ha impresso un'ulteriore fortissima accelerazione ai processi di informatizzazione e semplificazione delle procedure selettive pubbliche.

Figura 1



Si indicano di seguito alcuni dati significativi sul concorso-corso di Napoli¹⁰:

- acquisite oltre 112.000 domande, tutte gestite on line;
- registrati circa 754.000 contatti: con sito, mail, fax, telefonate a Linea Amica;
- selezionati 67.700 candidati con massima trasparenza e ammessi 4.000 alle prove scritte;
- gestite in soli tre mesi 12.000 prove scritte e 2.000 prove orali;
- nominati e messi in formazione tutti i 534 vincitori.

Tutti i vincitori hanno ultimato il periodo di 6 mesi di prova che, per la prima volta in Italia, ha coinciso con una fase obbligatoria di formazio-

¹⁰ Dati di sintesi del concorso, http://www.formez.it/sites/default/files/Cartellastampa_Napoli_0.pdf

ne-lavoro (700 ore) costantemente valutata, che ha incluso uno stage fuori sede e la predisposizione di una tesina, con la prova finale di idoneità.

Quest'ultima innovazione sperimentata con successo (far coincidere il periodo di prova con il corso di formazione tramite contratto di lavoro part-time al 50% dell'orario) ha consentito di realizzare l'intera procedura senza aggravio di costi, grazie alle quote di partecipazione versate dai candidati (circa 1,6 ml di euro) e ai risparmi generati dai 6 mesi di part-time delle 534 unità (non meno di ulteriori 3 ml di euro).

Ma in generale il dato più interessante non può che essere quello relativo al rapporto tra numero di concorsi e posti banditi. Si è già sottolineata la natura 'aggregatrice' del modello Ripam che va in controtendenza rispetto ai fenomeni di parcellizzazione indicati nel capitolo 1.

Nella tabella che segue sono indicati i posti messi a concorso tramite il Sistema Ripam negli ultimi 6 anni.

Tabella 3

Concorso	Posti banditi
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI	35
SSPA	32
PUGLIA	200
IACP	9
ABRUZZO	300
ISTAT	72
ANSAS	131
AIFA	52
Agenzia per la Diffusione delle Tecnologie per l'Innovazione	3
MOLISE 2015	50
MAESTRE NAPOLI	185
COESIONE	120
MiBACT	500
Totale	1.689

5.2 Il concorso “Ripam Coesione”

A titolo esemplificativo, riportiamo i dati del cosiddetto concorso “Ripam Coesione”¹¹ per l’assunzione di 120 esperti di politiche di coesione da inserire all’interno di diverse amministrazioni centrali. A differenza del concorso di Napoli precedentemente illustrato, in questo caso si è in presenza di una procedura che ha un carattere meno locale e quindi utile per rilevare altre informazioni di tipo statistico.

Nello specifico, gli esperti da selezionare erano suddivisi in 3 differenti profili professionali:

- n. 84 funzionari amministrativo-contabili (Codice AG8/FSE);
- n. 19 funzionari tecnici (Codice TC8/FSE);
- n. 17 funzionari statistico-informatici (Codice SI8/FSE).

Il concorso è stato articolato in 4 fasi per complessive 6 prove:

1. una fase preselettiva consistente in due prove a test, una per la verifica delle attitudini all’apprendimento, l’altra per la verifica delle conoscenze di base possedute dai candidati;
2. una fase selettiva scritta, riservata ai candidati che avevano superato le prove preselettive, consistente in 3 prove volte ad accertare:
 - le conoscenze rilevanti ai fini delle politiche di coesione, nonché le conoscenze direttamente riferite al profilo professionale specifico;
 - le conoscenze relative alle tecnologie informatiche e della comunicazione;
 - la conoscenza della lingua inglese;
3. una fase selettiva orale;
4. una fase per la valutazione dei titoli.

Le candidature dovevano essere inoltrate esclusivamente per via telematica, entro il 15 aprile 2015; alla data di scadenza il sistema Step

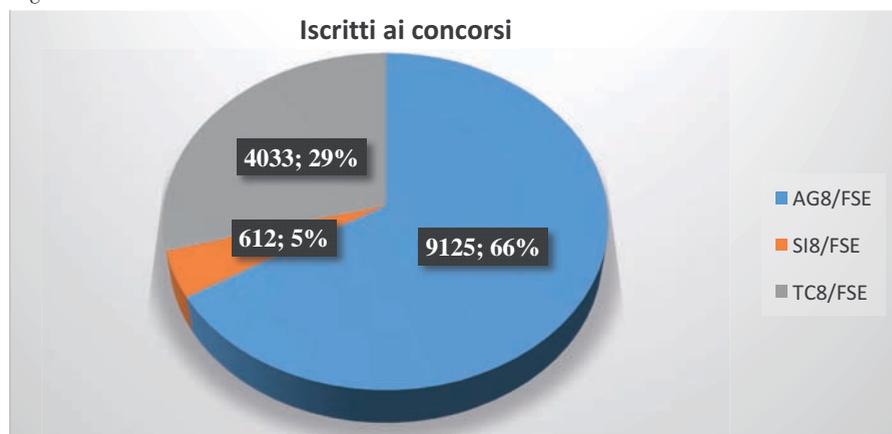
¹¹ Bando di concorso pubblicato in Gazzetta Ufficiale, 4° Serie Speciale Concorsi ed esami - n. 20 del 13/03/2015. Concorso “Ripam Coesione” <http://riqualificazione.formez.it/content/concorso-ripam-coesione-sono-120-posti-messi-bando>

One aveva registrato 13.770 iscrizioni ai concorsi, prodotte da 13.658 persone (ci si poteva iscrivere a più profili concorsuali)¹².

Tabella 4

Distribuzione domande per concorsi	
AG8/FSE	9.125
SI8/FSE	612
TC8/FSE	4.033
Totale	13.770

Figura 2



Fin dalle 00.01 del giorno successivo, tramite il sistema Step One, erano immediatamente disponibili non solo i dati dei partecipanti, ma anche la loro composizione da un punto di vista qualitativo.

Nella fattispecie, per il Concorso Coesione era possibile notare una distribuzione per sesso che vedeva una forte prevalenza delle donne nel concorso per funzionari amministrativo-contabili.

¹² Dati Formez PA, <http://riqualificazione.formez.it/content/concorso-ripam-coesione-scaduti-termini-linvio-domanda>

Tabella 5

Concorso	Uomini	Donne
AG8/FSE	2.805	6.320
SI8/FSE	387	225
TC8/FSE	1.520	2.513
Totale	4.712	9.058

Figura 3

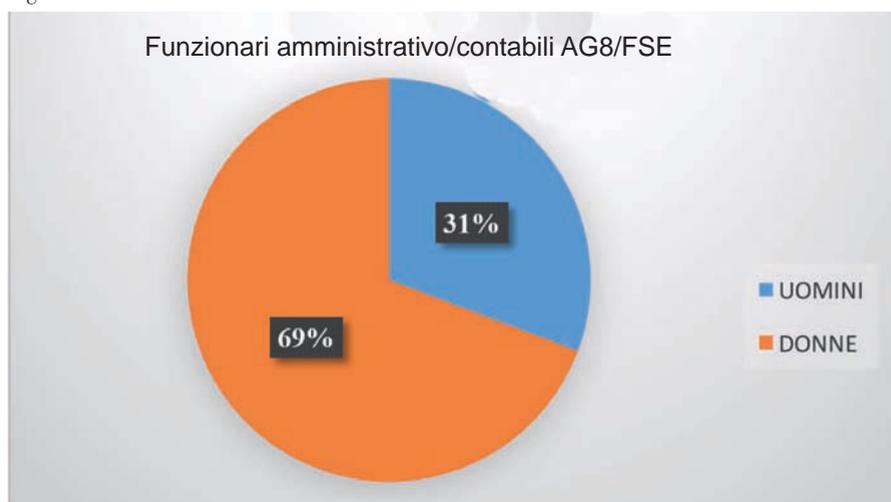


Figura 4

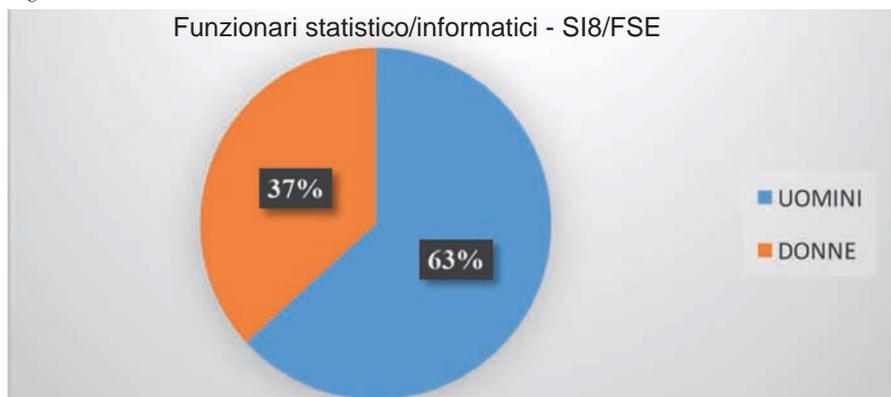
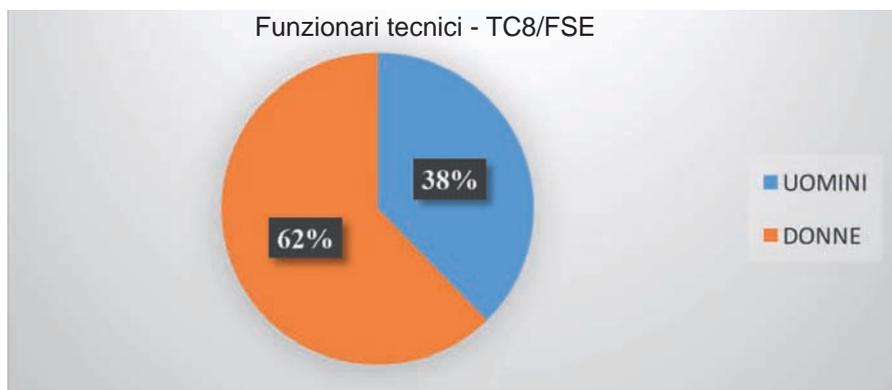


Figura 5



Il dato potrebbe apparire una semplice curiosità, ma in realtà fornisce già importanti indicazioni ai fini organizzativi circa la gestione delle sale per le prove (come, ad esempio, la necessità di porre attenzione alla predisposizione di ambienti per eventuali giovani mamme con bambini piccoli al seguito).

Afferiscono invece a dati puramente statistici le informazioni relative all'età dei partecipanti (tab. 6); come anche i dati sulla provenienza geografica dei candidati (tab. 7) – si noti che, a differenza di quanto avviene

Tabella 6

Fascia di età dei candidati		
Candidati tra i 20 e 30 anni	4.677	34,24%
Candidati tra i 30 e i 35 anni	4.846	35,48%
Candidati tra i 35 e i 40 anni	2.119	15,51%
Candidati tra i 40 e i 50 anni	1.798	13,16%
Candidati oltre i 50 anni	218	1,60%
Totale	13.658	100,00%

con i concorsi parcellizzati, la distribuzione per regione di residenza è abbastanza regolare.

Tabella 7

Regione di residenza dei candidati		
ESTERO	35	0,26%
ABRUZZO	540	3,95%
BASILICATA	272	1,99%
CALABRIA	988	7,23%
CAMPANIA	3.036	22,23%
EMILIA-ROMAGNA	206	1,51%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	60	0,44%
LAZIO	3.539	25,91%
LIGURIA	72	0,53%
LOMBARDIA	239	1,75%
MARCHE	226	1,65%
MOLISE	146	1,07%
PIEMONTE	148	1,08%
PUGLIA	1.330	9,74%
SARDEGNA	354	2,59%
SICILIA	1.713	12,54%
TOSCANA	363	2,66%
TRENTINO-ALTO ADIGE	22	0,16%
UMBRIA	202	1,48%
VALLE D'AOSTA	3	0,02%
VENETO	164	1,20%
Totale	13658	100,00%

Come già ampiamente descritto, a valle della raccolta delle domande di partecipazione, il Formez procede alla preparazione delle fasi preselettive. Nel caso del Concorso Coesione, in questa fase è stato chiesto ai

candidati di produrre un'autocertificazione dei titoli dichiarati nella domanda on line, ma, nel rispetto del principio della dematerializzazione, il documento si poteva inviare tramite posta certificata.

In questa fase è stata inoltre posta (come di consueto) particolare attenzione alla gestione dei candidati diversamente abili e bisognosi di assistenza e/o di tempi aggiuntivi per lo svolgimento delle prove. Va altresì specificato che i candidati diversamente abili con percentuale di invalidità pari o superiore all'80%, in base al decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sono esentati dalla prova preselettiva e ammessi direttamente alle successive prove scritte.

Dal 7 al 10 luglio (quindi dopo circa due mesi dalla fine della presentazione delle domande) sono state effettuate, presso la Fiera di Roma, le prove preselettive, ma 20 giorni prima, sul sito Ripam era stato pubblicato il database dei quesiti in modo da consentire ai candidati di esercitarsi.

Le prove preselettive si sono svolte complessivamente in sette distinte sessioni per i tre concorsi e hanno visto la partecipazione totale di 5.389 candidati, di cui 1.801 maschi e 3.588 femmine. In particolare, sono stati 271 i candidati per il profilo SI8/FSE, 1.866 candidati per il profilo TC8/FSE e 3.252 per il profilo AG8/FSE.

Tutte le fasi del concorso sono state trasmesse in diretta streaming e sono state complessivamente seguite da circa 14.500 utenti.

Al termine di ciascun concorso, è stato immediatamente pubblicato l'elenco alfabetico degli idonei alle prove scritte e a partire dal 14 luglio (quindi dopo solo 4 giorni dallo svolgimento), i candidati hanno potuto visionare gli atti delle prove preselettive direttamente on line tramite l'applicativo *Atti On Line* del Ripam.

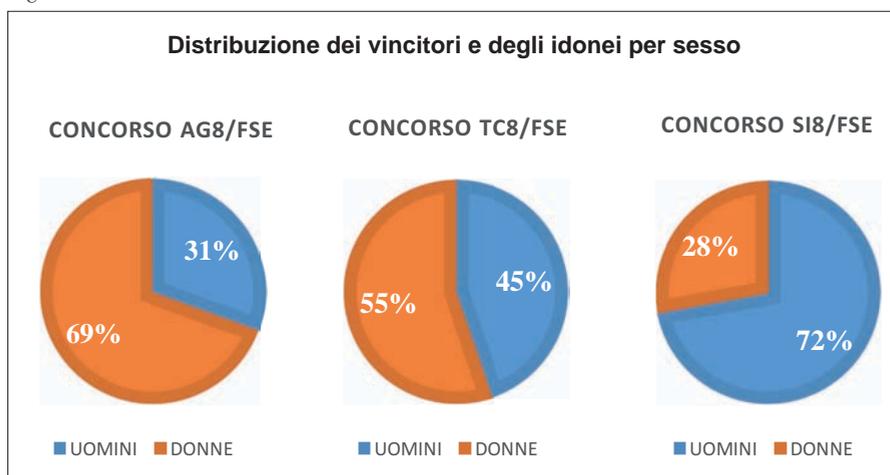
Alla fine della prova preselettiva, sono risultati idonei 619 candidati così suddivisi: 437 candidati per AG8/FSE, 96 candidati per TC8/FSE e 86 candidati per SI8/FSE.

I candidati hanno poi sostenuto le prove scritte e di questi 528 hanno conseguito l'idoneità, nello specifico: 383 candidati per AG8/FSE, 91 candidati per TC8/FSE e 54 candidati per SI8/FSE.

Il totale degli idonei (comprensivo di vincitori) alla fine degli orali, considerando anche eventuali procedure di mobilità, è stato di 434, così suddivisi: 304 (70 vincitori e 234 idonei) per il profilo AG8/FSE, 87 (18 vincitori e 69 idonei) per il profilo TC8/FSE e 43 (15 vincitori e 28 idonei) per il profilo SI8/FSE.

Significativo il confronto per AG8/FSE in cui le percentuali di distribuzione tra uomini e donne coincidono con quelle degli iscritti, mentre per il concorso SI8/FSE e per il concorso TC8/FSE cala la percentuale di donne.

Figura 6



Capitolo 6

PROSPETTIVE E LINEE GUIDA



Guidelines



6.1 Lo scenario

Per accrescere la capacità istituzionale del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno e nelle aree interessate da fenomeni di disagio economico, sociale, ambientale e territoriale (si pensi alle aree a forte dissesto idrogeologico o colpite recentemente dai sismi), è indispensabile incrementare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni regionali e locali, in termini di efficienza finanziaria, capacità di gestione e di cooperazione istituzionale, attivando un esteso partenariato economico e sociale. *Conditio sine qua non* per sostenere tale processo è favorire la crescita del capitale umano, il bene più prezioso del quale dispone il Paese.

Per queste ragioni, assume un aspetto strategico l'efficienza delle procedure di reclutamento, per la selezione, la formazione e l'immissione negli organici delle regioni e degli enti locali di giovani da destinare alla gestione di progetti comunitari finalizzati allo sviluppo locale, o al potenziamento degli uffici specificamente preposti alla gestione dei programmi e degli interventi direttamente connessi all'attivazione delle politiche di sviluppo.

I vincoli alle assunzioni imposti fino al 2016 hanno ridotto considerevolmente l'accesso di giovani leve nelle pubbliche amministrazioni e le conseguenze pesano in modo significativo sullo *status* della PA, sebbene tali vincoli incomincino ad essere allentati.

Dai dati pubblicati – ad aprile del 2017 – nella apposita sezione del sito Aran, che fornisce elaborazioni basate sulle principali fonti statistiche disponibili (Ragioneria generale dello Stato – Conto annuale, Istat), risulta che a lavorare nel settore pubblico e ad avere meno di trent'anni è solo il 2,7% dei lavoratori. Inoltre, dal 2001 al 2015 l'età media dei

dipendenti pubblici è passata da 44,2 a 50,4 anni. Se si analizza il dato delle regioni, principali fruitrici dei fondi europei, dobbiamo constatare un'età media di circa 53,8 anni. I lavoratori pubblici che hanno meno di 40 anni sono circa il 18%.

Il problema non è solo anagrafico, ma riguarda anche i profili e le competenze, spesso obsoleti per la mancanza di veri piani di riqualificazione e formazione, nonché per la presenza di una percentuale elevata di dipendenti non laureati o comunque con titoli di studio non adeguati. Sempre facendo riferimento ai dati Aran, risulta che nelle regioni la percentuale di chi ha un titolo di studio superiore al diploma è inferiore al 25%.

Il personale della PA italiana risulta il più anziano d'Europa e recenti ricerche internazionali hanno evidenziato come la nostra PA corra per fine decennio il rischio di un vero “shock demografico”, conseguente alla quasi contemporanea quiescenza di centinaia di migliaia di over 60, non affiancati negli ultimi anni da giovani leve, visto il perdurante blocco delle assunzioni, che ha peraltro già comportato una riduzione di circa il 10% del personale pubblico.

Un ringiovanimento degli uffici pubblici potrebbe generare indubbi vantaggi per la PA e per il “sistema Paese”, sia fornendo un minimo di prospettiva alle giovani generazioni che potrebbero intravedere nel lavoro pubblico un concreto possibile sbocco occupazionale, sia immettendo negli organici un significativo contingente di “nativi digitali”, gli unici in grado di favorire un reale ammodernamento della macchina burocratica.

Si tratta, però, di pianificare un intervento/progetto non di corto respiro, che va visto come vero investimento per tutti e per la stessa nuova classe politica che si candida a governare e gestire il cambiamento. Si tratta di predisporre un vero “piano demografico” del lavoro pubblico che deve essere pensato su vasta scala, sia con riferimento al “territorio” (inteso come insieme articolato di aree geografiche e comparti pubblici), sia con riferimento ai tempi di intervento, non meno di un decennio, per far emergere un quadro occupazionale complessivo in grado di fornire

riscontri puntuali sul piano dei costi, delle immissioni in ruolo, delle “dismissioni” di uffici, strutture, competenze, ecc.

Le politiche di intervento da avviare non possono, inoltre, prescindere dalla necessità di sanare l'immissione al lavoro di quanti hanno già vinto un concorso pubblico, e l'adozione di provvedimenti normativi capaci di venire incontro alle legittime aspettative dei “precari storici” della pubblica amministrazione.

Di questi vantaggi si gioverebbe non solo la pubblica amministrazione, ma l'insieme dei cittadini che da essa ottengono servizi e assistenza, poiché l'inserimento di tanti giovani, motivati, rigorosamente selezionati, e adeguatamente formati, genererà valore aggiunto in termini di efficienza della macchina amministrativa, di miglioramento della qualità reale e “percepita”.

6.2 Il “sistema Ripam” come modello diffuso

I vincoli alle assunzioni rischiano di creare, quindi, un quadro abbastanza complesso (si pensi al fatto che le proiezioni ci dicono che nei prossimi dieci anni, circa un milione di dipendenti della PA andranno in pensione), ma tale circostanza non deve essere considerata come un ostacolo alla modernizzazione. Deve essere invece vista come vera opportunità sia per reclutare le migliori giovani risorse provenienti dai territori interessati, sia per coinvolgere nel processo di selezione e formazione dirigenti e funzionari pubblici locali sensibili all'innovazione e interessati a un sostanziale “salto di qualità” professionale, oltre che ad una “formale” progressione di carriera.

Ma questo scenario, come testimoniano le recenti riforme, è al centro di indirizzi e sforzi nella direzione di una modernizzazione non ultimo, per importanza, il processo di ingegnerizzazione dei percorsi e dei processi concorsuali. Il Formez, nell'ambito del suo ruolo di supporto diretto alla Commissione Ripam e al DFP, a partire da un'attenta analisi

statistica, rendiconti periodici, valutazione delle performance, e una piattaforma informatica che consenta di governare, monitorare e supportare l'automazione dell'intero processo dei percorsi concorsuali, può costituire un punto di partenza e un riferimento per eventuali interventi volti a favorire:

- la creazione di una nuova classe di giovani “professionisti” per la PA, soprattutto locale, che indipendentemente dalle possibilità di accesso diretto agli organici (in maniera stabile e/o flessibile), potrebbero essere selezionati, formati ed inseriti in appositi albi/graduatorie, dai quali attingere per l'affidamento della gestione di progetti speciali di sviluppo locale e promozione delle politiche di coesione e sviluppo dei territori;
- la selezione e formazione di dipendenti destinati ad accedere alle qualifiche superiori, legando, quindi, i processi formativi alle progressioni di carriera, con l'introduzione (anche modificando i regolamenti per l'accesso) della procedura del corso-concorso;
- la predisposizione di iniziative formative destinate congiuntamente alle cd. “tre A”, per coinvolgere “Amministrativi” (i dipendenti), “Amministratori” (i vertici politico-amministrativi) e “Amministrati” (i cittadini attraverso le loro associazioni) e favorire la più ampia partecipazione delle comunità locali alla individuazione delle migliori soluzioni alle emergenze della società e del territorio, con specifico riferimento alle scelte strategiche per la modernizzazione del Paese.

L'eventuale “trasferimento” del “modello Ripam” garantirebbe l'uniformità nella gestione di tutti i concorsi pubblici delegati alla Commissione interministeriale, la diffusione di buone prassi selettive, il raggiungimento di considerevoli economie di scala.

Con l'implementazione e diffusione del cosiddetto “concorso elettronico”, sarebbero facilmente fruibili dalle amministrazioni che decidano di gestire in proprio le procedure di reclutamento, tutti i sistemi progettati e positivamente sperimentati dalla Commissione interministeriale, so-

prattutto con riferimento al sistema di acquisizione delle domande on line, a quello di autovalutazione dei titoli, a quello per la pubblicazione di specifiche banche dati di test da certificare e utilizzare per le selezioni, a quello per l'accesso agli atti on line.

Così come si potrebbe dare supporto al DFP nel caso in cui lo stesso volesse potenziare il sistema di monitoraggio permanente delle selezioni pubbliche in Italia, e/o realizzare un censimento capillare delle graduatorie dei vincitori non assunti e degli idonei ai concorsi pubblici, per favorirne la fruizione da parte di tutte le pubbliche amministrazioni interessate. In tale contesto potrebbe essere utile adeguare e rilanciare il “sistema Diogene”, che raccogliendo i curricula degli idonei dei concorsi Ripam, e mettendoli a disposizione delle PA per forme flessibili di accesso al pubblico impiego, può favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico.

La Commissione interministeriale Ripam sarà impegnata nella predisposizione delle “linee guida” cui dovranno attenersi le PA italiane per l'attivazione ed autonoma gestione di procedure di reclutamento del personale, in ossequio a quanto previsto dalla cd. Riforma del Testo Unico sul Pubblico Impiego. Risulterà non meno importante, perciò, il ruolo di affiancamento, vigilanza e/o controllo, nei confronti di tutte le amministrazioni impegnate a realizzare propri piani occupazionali e a predisporre i conseguenti bandi di concorso in piena autonomia, ma nel rispetto delle suddette “linee guida”.

CONCLUSIONI



Conclusioni

Questo lavoro ha preso avvio dall'analisi del contesto normativo e ha evidenziato come il legislatore, soprattutto negli ultimi anni, abbia inteso dare una forte impronta al tema della selezione del personale per la pubblica amministrazione, arrivando a suggerire, sia implicitamente che esplicitamente, metodi e strumenti. In particolare, nel Testo Unico sul Pubblico Impiego ha inteso sottolineare i principi che devono essere sempre rispettati nei processi di selezione e la necessità di ricorrere a concorsi caratterizzati da processi di preselezione e dal supporto di strumenti informatici. L'analisi dei dati dei concorsi svolti in questi anni ha consentito di dimostrare che, invece, ci si trova di fronte ad un fenomeno di parcellizzazione che spinge in direzione opposta.

Il legislatore ha inteso intervenire nuovamente sulla materia dando un altro chiaro segnale con una specifica norma che obbliga dal 2014 le amministrazioni centrali a ricorrere al Dipartimento della Funzione Pubblica per l'organizzazione di concorsi unici su scala nazionale.

Nello specifico, nella legge n.125 del 30 ottobre 2013 che converte in legge il decreto 101 del 31 agosto 2013, al comma 3-*quinquies* si legge che:

“A decorrere dal 1° gennaio 2014, il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, si svolge mediante concorsi pubblici unici, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento. I concorsi unici sono organizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche avvalendosi della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni, di cui al decreto interministeriale 25 luglio 1994”.

Non possiamo non riconoscere in tale norma un chiaro apprezzamento per il progetto Ripam (si noti che il legislatore indica chiaramente che il DFP potrà avvalersi proprio della Commissione Ripam per la gestione dei concorsi unici).

In direzione della norma è stato elaborato un modello di selezione che si caratterizza per:

- la capacità di aggregare le singole richieste provenienti dal territorio;
- lo sviluppo e l'adozione di un processo ormai standardizzato;
- l'adozione di strumenti informatici a supporto delle fasi di svolgimento.

Questo modello deve anche sforzarsi di recuperare all'interno della fase selettiva quella formativa, se non riproponendo il corso-concorso iniziale (borsa di studio e 6 mesi di formazione), o il concorso-corso con fase formativa obbligatoria (come nella positiva esperienza del “concorso” Ripam Napoli del 2010), ma sviluppando ed integrando l'esempio di Ripam Puglia, con una fase di accompagnamento formativo all'inserimento che non escluda una valutazione di idoneità dopo una sorta di tirocinio. In proposito, si segnala la recente richiesta della Regione Basilicata al Formez di sperimentare tramite Ripam, e sempre in stretta intesa con il DFP, una vera e propria modalità selettivo-formativa con borsa di studio, tirocinio e/o periodo di inserimento con contratto a tempo determinato e valutazione finale nella prospettiva della stabilizzazione.

Non è da escludere la possibilità di sperimentare con Ripam una “staffetta generazionale”, per favorire l'ammodernamento della pubblica amministrazione con l'immissione nei prossimi anni di 100.000 giovani laureati nei suoi organici. Il progetto potrebbe sia far ricorso agli strumenti di e-recruitment, sia attivare percorsi formativi di accompagnamento all'inserimento, concepiti come vero e proprio “servizio civile” prestato per un anno dai giovani selezionati. Nel corso di tale anno di “servizio” sarebbe previsto anche uno stage coinvolgendo direttamente, come tutor all'interno dell'amministrazione di assegnazione, dirigenti e

funzionari anziani (over 60) che, in cambio del servizio di mentoring gratuitamente offerto durante l'orario di lavoro, e della valutazione *in itinere* e finale operata sulla risorsa assegnata, potrebbero avvalersi di un *bonus* di contributi pensionistici.

Sempre a partire dall'esperienza Ripam, e in stretta intesa con il DFP, si potrebbe:

- predisporre una banca dati normativa sul contenzioso nei concorsi pubblici, da rendere fruibile on line a tutte le PA, includendo in essa un apposito “massimario” sulle principali pronunce giurisprudenziali in materia;
- valutare la possibilità di creare e aggiornare un albo di società certificate, già inserite in CONSIP, che presentino i requisiti necessari per risultare idonee a garantire assistenza tecnica nella gestione dei concorsi pubblici, nel rispetto dei principi normativi vigenti in materia di concorsi pubblici, dei principi generali di economicità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa, nonché di specifici standard quali-quantitativi sperimentati nell'ambito del progetto Ripam e inseriti nelle “linee guida” elaborate dalla Commissione Ripam;
- continuare a sperimentare ed introdurre nel Paese innovazioni relativamente alle modalità di selezione e formazione del personale pubblico quali ad esempio: il ricorso a diverse tipologie di test e di prove scritte teoriche e pratiche, la valutazione ponderata delle esperienze professionali pregresse maturate sia nel pubblico che nel privato dai candidati, la verifica e valorizzazione nei colloqui delle attitudini e predisposizioni anche a relazionarsi con il pubblico e con i gruppi di lavoro.

Le sperimentazioni potrebbero, ad esempio, riguardare:

- l'inserimento nelle prove orali anche di una “prova motivazionale” (motivazione a svolgere una funzione pubblica, capacità di lavorare in gruppo, predisposizione al dialogo con i cittadini, assertività, gestione della complessità e delle emergenze, ecc.), integrando la Commissione di concorso con uno psicologo del lavoro iscritto all'albo;
- la “pre-preselezione on line”, mediante l'adeguamento del sistema Step

One di acquisizione per via telematica delle domande, con una selezione per titoli, pubblicando la griglia di valutazione degli stessi (voto di laurea, anni di servizio, master, ecc.). Alla chiusura dei termini, grazie alla valutazione dei titoli, si potrebbe pubblicare una graduatoria di preselezione per soli titoli, indicando il punteggio minimo necessario per presentarsi alle preselezioni scritte (quello corrispondente ai primi 'n' candidati);

- l'indizione del "Concorso Day", ovvero la programmazione di due sessioni annuali regionali (su tutto il territorio nazionale) per conseguire una sorta di abilitazione alle prove preselettive per l'accesso ai concorsi pubblici, creando veri e propri "albi abilitanti". In sostanza, le amministrazioni potrebbero o prevedere nei loro bandi di gestire autonomamente le prove preselettive attitudinali o di ammettere direttamente alle prove selettive quanti dichiarino il possesso di questo particolare "requisito" di partecipazione: l'abilitazione alle prove attitudinali Ripam. Questa "abilitazione" dovrebbe essere rinnovata ogni 3 o 5 anni.

In conclusione, il "modello Ripam" oggi riceve il plauso e l'avallo implicito del legislatore con la pubblicazione del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che apportando modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, riorganizza anche tutta la materia del reclutamento nel pubblico impiego con il potenziamento dei compiti istituzionali della Commissione interministeriale Ripam, che vede estese le proprie competenze sia nella gestione diretta di procedure ad essa delegate dalle PA, sia nella definizione di linee guida alle quali tutte le PA saranno chiamate ad attenersi.

L'auspicio è che in tal modo si possa garantire non solo massima trasparenza e drastico abbattimento dei costi, ma anche uniformità dei criteri selettivi e di valutazione, e che si apra una stagione capace di affrontare le questioni relative alla messa a concorso dei posti pubblici (mobilità, monitoraggio e gestione delle graduatorie, equipollenze, riconoscimenti giuridici, contenzioso, ecc.), e la sperimentazione di nuove forme di accesso al pubblico impiego (consulenze, incarichi dirigenziali, valutazioni curriculari, ecc.).

Bibliografia

- BARILÀ E., CAPUTO C., *La tutela della Privacy nella pubblica amministrazione*, Giuffrè editore, Milano, 2000.
- BARUSSO E., *Selezione del personale e fonti locali in selezione e carriera del personale*, Giuffrè editore, Milano, 2002.
- BELLOMO F., *Nuovo sistema del diritto amministrativo*, vol. 1, Diritto e scienza, Milano, 2013.
- BIANCIARDI S., *Il giusto equilibrio tra diritto di accesso e privacy nei pubblici concorsi, l'accesso agli elaborati delle prove scritte*, in “Rivista del personale dell'ente locale”, nov.-dic. 1998.
- BRANDOLINI E., *Concorsi, esiti negativi e ricorsi*, Halley editrice, 2006.
- BUSICO L., TENORE V., *La disciplina giuridica dei concorsi nel pubblico impiego*, Milano, 2006.
- CARINGELLA F., GAROFOLI R., SEMPREVIVA M.T., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè editore, Milano, 2007.
- CARINGELLA F., PROTTO M. *Il nuovo procedimento amministrativo*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2010.
- CASSESE S., PELLEW J., *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico* in “Riv. trim. dir. pubbl.”, 1987.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 2010.
- CENSIS, *Dieci anni del progetto RIPAM. Riformare la P.A. formando innovatori*, FrancoAngeli, Roma, 2007.
- CERULLI IRELLI V., *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2006.
- CERULLI IRELLI V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2012.
- COTRUVUO G., IODICE C., LETTIERI G., *I quiz preselettivi per i concorsi pubblici del Ripam/Formez*, Maggioli Editore, Roma, 2015.

- D'ALESSIO G., NERI B., *Nuovi modelli selettivi nei concorsi pubblici a supporto dell'innovazione e dell'efficienza del rapporto di lavoro*, in "Guida evolutiva al contenzioso nel lavoro pubblico", n. 39, Collana Strumenti Formez, 2009.
- GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto editore, Roma, 2009.
- GIACCHETTI S., *Accesso e riservatezza: separati in casa*, in "Rassegna Consiglio di Stato", 2004.
- GIURDANELLA C., PUZZO C., *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè editore, Milano, 2010.
- LIPARI M., *La tutela giurisdizionale del diritto di accesso ai documenti: effettività della tutela e certezza delle regole*, in www.giustiziaamministrativa.it
- LUCIANI V., *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, Napoli, 2002.
- MESSINETTI R., *Identità e comunicazione, profili di diritto civile*, Giappichelli editore, Torino, 2007.
- MUCIO C., *Codice della Privacy e Pubblica amministrazione. Diritto di accesso e riservatezza nella p.a. e negli enti locali*, IPSOA, 2005.
- NACCI M.G., *Accesso, privacy e tutela giurisdizionale dei diritti: un'ipotesi di bilanciamento*, in "Urb e app.", 2000.
- PUZZO C., *Ricorsi su concorso nella PA*, Giuffrè editore, Milano, 2012.

APPENDICE



L'oggetto e i limiti nel diritto di accesso

Riguardo all'oggetto del diritto di accesso non esiste un elenco di documenti accessibili, in linea di massima è rappresentato generalmente dal "documento amministrativo". È l'art. 22, comma 1 lett. d) della legge 241/90 a darne la definizione: "per documento amministrativo si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale".

Dunque la legge 241/90 consente ad un cittadino di "accedere", di poter visionare gli atti di un procedimento amministrativo in cui risulti coinvolto, così come consente ad un partecipante ad un concorso pubblico, in linea generale e attraverso specifiche modalità, di poter visionare gli elaborati degli altri concorrenti venendo quindi a conoscenza di dati di terze parti esterne alla pubblica amministrazione. Accade spesso che i candidati che prendono parte ad un concorso pubblico, e non risultino né vincitori, né idonei, richiedano l'accesso a tutti i documenti amministrativi relativi alla procedura concorsuale a cui hanno partecipato. Da qui il bilanciamento tra l'esigenza di trasparenza con quella di privacy porta a consentire l'accesso ai soli atti relativi ai candidati che in graduatoria occupano posizioni superiori, in quanto solo questi sono di fatto rilevanti. Va tuttavia premesso in questa sede che all'art. 24 della legge 241/1990, sono esplicitati i limiti al diritto di accesso; in particolare al comma 1 lett. d) "si dichiarano esclusi dall'accesso i documenti contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi".

Il diritto di accesso e il “controinteressato”

Il diritto di accesso è dunque stato sancito quale principio generale dell'ordinamento giuridico ad opera della legge 241/90 che, al Capo V, detta disposizioni applicabili a tutti i procedimenti amministrativi.

Come previsto all'art. 22 della citata legge, esso è finalizzato a “favorire la partecipazione e ad assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa”. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi compete esclusivamente a coloro che abbiano specifico interesse in relazione alla tutela di una “situazione giuridicamente rilevante”, ovvero siano portatori di una situazione qualificata, differenziata e tutelata (diritto soggettivo, interesse legittimo e interesse diffuso), con conseguente esclusione di meri interessi di fatto.

L'interesse sotteso alla richiesta di accesso, in base al nuovo art. 22 della legge 241/90, come novellato dalla legge 15/2005, deve essere: attuale, diretto e concreto. L'interesse deve essere attuale, con riferimento alla richiesta di accesso ai documenti; diretto, ossia personale, cioè deve appartenere alla sfera dell'interessato; concreto, con riferimento alla necessità di un collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dall'atto o documento. Secondo la dottrina prevalente, inoltre, l'interesse deve essere: serio, ossia meritevole e non emulativo (cioè fatto valere allo scopo di recare molestia o nocimento) e adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno esposte nella domanda di accesso. L'interesse all'accesso deve presentare, infine, un ulteriore requisito fondamentale, ossia deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. Il soggetto che chiede l'accesso deve esplicitare le ragioni della richiesta, in quanto non è possibile che vi siano istanze di accesso volte ad un generico controllo sull'attività amministrativa.

Con la legge 15/2005 è stata altresì introdotta la definizione di “controinteressati”, ovvero i soggetti individuati o individuabili in base alla natura del documento richiesto, che, dall'esercizio dell'accesso, vedreb-

bero compromesso il loro diritto alla privacy. I titolari di tale interesse devono essere messi in condizione di “difendersi” qualora l’ostensione cagionasse nei loro confronti effetti pregiudizievoli; inoltre, essi vanno individuati non solo in base ad elementi formali (come l’indicazione del soggetto in un dato provvedimento), ma soprattutto secondo i criteri sostanziali, tenendo presenti i titolari immediatamente o facilmente individuabili, di un interesse, contrario a quello dell’aspirante accedente, diretto alla “conservazione” della situazione esistente.

Il collegamento tra l’interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l’accesso e la documentazione oggetto dell’istanza va inteso in senso ampio; la documentazione deve essere genericamente utile per la difesa dell’interesse giuridicamente rilevante e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse.

Le modalità di esercizio del diritto di accesso

Le modalità di esercizio del diritto di accesso sono disciplinate dal DPR 184/2006. Il diritto di accesso si esercita a seguito della richiesta che deve essere motivata e inoltrata all’amministrazione che ha formato il documento e/o lo detiene stabilmente. L’accesso ai documenti amministrativi può essere esercitato nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico, nonché di tutti i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dal diritto europeo.

Riguardo alle modalità l’accesso può essere: informale e formale. Qualora non vi siano soggetti controinteressati il diritto di accesso può essere esercitato in via informale, ovvero mediante richiesta verbale. L’istanza, che deve essere indirizzata all’ufficio dell’amministrazione competente e motivata, è accolta mediante indicazione della pubblicazione contenente le notizie, esibizione del documento, estrazione di copie, o altra modalità. A tal proposito, le pubbliche amministrazioni assicurano che il diritto d’accesso possa essere esercitato anche per via telematica.

Qualora, in base al contenuto del documento richiesto, ci siano controinteressati e/o nel caso in cui non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale ovvero sorgano dubbi su alcuni elementi, la richiesta dovrà essere formale, l'ufficio è tenuto a rilasciare una ricevuta. La PA che riceve domanda di accesso, qualora individui soggetti controinteressati è tenuta a dare agli stessi comunicazione; questi possono presentare motivata opposizione entro 10 giorni.

Il diritto di accesso nei concorsi pubblici

Nel caso del diritto di accesso nei concorsi pubblici, la questione è molto delicata ed è al centro di diatribe dottrinali e giurisprudenziali che, in linea generale, tendono a far prevalere l'accesso sulla privacy. Stefano Rodotà, in una intervista al *Corriere della Sera*, ha affermato: "In realtà la legge sulla privacy contiene un apparente paradosso: l'obiettivo di fondo è quello di aumentare la trasparenza della pubblica amministrazione". Tuttavia ciò non deve indurre a ritenere assoluta la supremazia dell'accesso. Infatti il diritto all'accesso soggiace a diversi requisiti di stretta interpretazione proprio per evitare un'irragionevole compressione di altri diritti, in particolare il diritto alla privacy. I due interessi, privacy e accesso, aventi entrambi copertura costituzionale, apparentemente sembrano l'uno il limite dell'altro; sono definiti "separati in casa" in quanto: da un lato la legge 241/90 prevede il diritto alle informazioni contenute nei documenti amministrativi, dall'altro tale diritto spesso entra in conflitto con il diritto alla privacy previsto dal D.Lgs. 196/2003. Pertanto dovrà essere sempre stabilito ed applicato un adeguato equilibrio tra i due.

In linea generale, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa l'esigenza di privacy di terze persone, per la ragione che i concorrenti acconsentono a confrontarsi in una competizione in cui la comparazione dei valori ne costituisce l'essenza, sebbene debba sussistere pertinenza tra l'istanza di accesso ed il tipo di informazione richiesta.

Vanno tuttavia fatte due precisazioni fondamentali relative alla negazione dell'accesso:

- non sussiste di norma il diritto all'accesso da parte di chi non ha partecipato alle prove concorsuali;
- la legge vieta l'accesso alle prove psicoattitudinali dei terzi.

Nei concorsi pubblici il diritto di accesso agli atti si può attuare in due diversi contesti che si distinguono in ragione della diversità di problematiche che aprono:

a) il primo, “comune” a qualsiasi altro ambito dell'operare pubblico, è legato al rispetto dei principi essenziali dell'agire amministrativo, ovvero la facoltà di accesso a tutti quei dati relativi alla valutazione comparativa, esercitabile su una qualsivoglia susseguenza di atti rivolti ad un fine. Si tratta dell'esercizio del diritto di accesso su dati “formali”, “preparatori” o “integrativi dell'efficacia”, quali, ad esempio, gli atti di indizione e pubblicazione del concorso, gli atti di nomina delle commissioni esaminatrici, i provvedimenti relativi alla stesura della graduatoria;

b) il secondo “esclusivo” in quanto caratterizzante unicamente le selezioni pubbliche per il reperimento di personale nella PA. Si concretizza nel diritto di accesso agli atti riguardanti la valutazione dei candidati e la loro comparazione ai fini della individuazione del più meritevole. Si ha in questa ipotesi un esercizio del diritto su atti rappresentanti la *substantia*, l'elemento topico, della procedura.

La distinzione è rilevante in quanto sul primo ambito è possibile seguire una falsariga che può riguardare ogni contesto procedimentale; per il secondo ambito il discorso è più specifico e riguarda il vero e proprio bilanciamento dei contrapposti interessi.

Chiarita nei paragrafi precedenti la finalità dell'accesso agli atti, nell'ambito dei concorsi pubblici vanno tenuti in considerazione i tre elementi essenziali del diritto di accesso ovvero: la titolarità del diritto, l'interesse giuridicamente qualificato per ottenere l'accesso, l'oggetto del diritto, ovvero il documento amministrativo, configurato all'art. 1 comma

1, lett. a) del DPR 445/2000 come “ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa”.

L’accesso agli atti preliminari al concorso

Per quello che concerne le forme espressive della facoltà di accesso agli atti sui procedimenti amministrativi concorsuali precedenti e/o successivi alla valutazione, rilevante è la tematica legata alle attività preliminari delle selezioni pubbliche. Si intendono le procedure di indizione e pubblicazione del bando di concorso. È data facoltà per tutti i candidati partecipanti di accedere agli atti deliberativi interni dell’amministrazione per verificare la conformità delle prescrizioni del bando quanto a requisiti, titoli, criteri di valutazione.

La questione non è di poco conto se si guarda alla disciplina generale vigente in tema di reclutamento del personale che impone alle amministrazioni una gestione cosciente delle procedure, avendo come riferimento i “regolamenti interni”.

La realtà dei “regolamenti interni” è fatta di documenti spesso desueti o di normative stratificatesi nel tempo senza sistematicità ed aggiornamenti non senza contraddizioni, generate anche dal mutante succedersi degli organi di direzione politica. Il tutto rende tale fase preliminare un vero e proprio “obiettivo strategico” per chi vuole controllare, attraverso l’accesso agli atti, i fondamenti della legittimità del concorso bandito rispetto ai regolamenti interni.

Sono numerosi i provvedimenti che danno sostegno a tale facoltà attraverso la formulazione del principio della impugnabilità delle norme del bando immediatamente lesive della posizione del partecipante: “I bandi di concorso se contenenti clausole immediatamente lesive dell’interesse degli aspiranti devono essere immediatamente ed autonomamente impugnati”. Pertanto, se un requisito previsto nel bando non risulta o è escluso nel regolamento, l’interessato, procedendo preventivamente con

la verifica dell'accesso agli atti, potrà contestare in via amministrativa o giudiziaria ogni incongruenza riscontrata.

Un altro ambito oggettivo di accesso sugli atti è dato dalla facoltà di verifica della congruenza dei posti messi a concorso rispetto a tutti quegli adempimenti amministrativi relativi alla loro programmazione ed individuazione. Si tratta dell'accesso a quegli atti, sempre più onerosi dal punto di vista gestionale per i responsabili del personale delle PA, soprattutto locali, poiché implementati annualmente dall'autorità governativa centrale con i documenti normativi di programmazione (finanziaria e leggi di semplificazione), che riguardano: la programmazione triennale del fabbisogno del personale, la rideterminazione delle piante organiche, il rispetto del patto di stabilità. L'interesse a tali controlli rappresenta l'ultima frontiera in tale fase preliminare perché coinvolge un'attività amministrativa che, pur ripartita nel tempo e dipendente anche da circostanze che prescindono dalla volontà amministrativa interna all'ente che bandisce, costituisce condizione di legittimità del bando e pertanto ambito entro il quale va rispettato il principio di trasparenza.

Sempre sotto il profilo dell'oggetto, vanno evidenziati come assoggettabili a controllo da parte dell'interessato anche gli elementi di regolarità formale sui quali si fonda il bando. Tali elementi sono, ad esempio: la chiarezza del bando, l'ordine delle procedure in esso previste, la correttezza della nomina del responsabile del procedimento, la verifica sul rispetto dei termini di apertura e chiusura del bando, la regolarità delle modalità in cui si compie la pubblicazione e si rendono le comunicazioni in via ufficiale ai partecipanti.

In tale fase va analizzato l'aspetto del "soggetto passivo" del diritto, il problema della configurazione pubblicistica dell'ente al quale si propone l'istanza di accesso. Sul punto l'art. 23 della legge 241/90 afferma che "Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 si esercita nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi".

Appare chiaro come il legislatore abbia voluto estendere la facoltà di accesso agli atti verso quei soggetti passivi che svolgano funzioni pub-

bliche in senso lato, perché strutturati in forme sociali di stampo privatistico e comunque delegati a svolgere funzioni pubbliche.

L'accesso agli atti nella valutazione comparativa

Passando alla fase “topica” della procedura concorsuale anche per ciò che riguarda l'accesso agli atti, ovvero la valutazione comparativa dei candidati, va anticipato l'ampio ventaglio di strumenti selettivi che caratterizzano tale fase, divergenti sia per la forma che per le loro caratteristiche sostanziali.

Dal punto di vista formale vi sono fondamentalmente: prove scritte, prove orali, prove a test gestite con strumenti informatizzati; dal punto di vista sostanziale si rappresentano pareri, elaborati, prove teorico-pratiche, elaborazione di atti, colloqui interdisciplinari, analisi psicoattitudinali a test o a colloqui.

È in tale contesto che l'accesso agli atti trova la sua forma espressiva più elaborata a causa delle numerose facoltà e dei vincoli derivanti anche dall'esercizio di quella discrezionalità tecnico-amministrativa, prodromica all'obbligo di motivazione del provvedimento.

La tutela della privacy conosce in tale fase la sua problematicità più estesa nel dare risposta al quesito giuridico circa l'accessibilità da parte di un candidato degli atti relativi alle prove degli altri candidati: premesso che la giurisprudenza e la dottrina sono unanimemente concordi nel ritenere sussistente il diritto di accedere a tali atti, costituisce invece terreno di confronto la modalità specifica di esercizio di tale diritto.

In linea di massima la giurisprudenza ritiene che le domande dei candidati, i documenti da questi presentati, i verbali, le schede di valutazione, le prove, sono liberamente accessibili agli altri candidati, perché in tema è escluso “in radice” il diritto alla riservatezza. Alcune decisioni avvertono, addirittura, che in capo ai candidati, le cui prove sono oggetto di accesso, non sussiste neanche un contro interesse rap-

presentabile in giudizio e che non serve attendere la fine del concorso per effettuare l'accesso.

Altro orientamento invece afferma che nei concorsi il diritto di accesso ha un limite: “non può estendersi indiscriminatamente nei confronti di atti e documenti del tutto indifferenti ai fini della tutela”; è palese l'eco del principio di pertinenza dei dati tra l'istanza di accesso ed il tipo di informazione richiesta.

Resta fermo il principio secondo cui il diritto di accesso prevale sulla privacy, quando ha per scopo la difesa di interessi giuridici del richiedente, cioè quando la documentazione richiesta sia un mezzo utile astrattamente idoneo alla difesa dell'interesse giuridicamente rilevante. L'accesso rientra nei casi di “trattamento successivo” alla raccolta, in riferimento alla “diffusione” e all’“estrazione” dei dati oggetto di accesso.

Il principio di proporzionalità, nato in contesto europeo, richiede che l'esercizio del potere pubblico sia proporzionato alle sue finalità, votato al minimo sacrificio del privato, costituendo limite interno alla stessa discrezionalità amministrativa. In questo modo, il bilanciamento tra accesso e privacy, nei concorsi pubblici, dovrebbe avvenire volta per volta, *in primis* da parte della PA decidente che è, per così dire, il primo giudice dell'accesso. La PA che riceve istanza di accesso dovrà valutare l'interesse legittimo del soggetto istante e la possibilità del medesimo di accesso stabilendo eventualmente le modalità di garanzia all'anonimato degli altri candidati, ad esempio, coprendo dati superflui o strettamente anagrafici quali: il numero di telefono, l'indirizzo e-mail, la firma, il codice fiscale, ecc., ove fossero dati del tutto estranei rispetto alle finalità dell'accesso, dichiarate in sede dell'istanza. Il vaglio che deve fare la PA è certamente delicato, ma ineliminabile e non sostituibile.

Il responsabile del procedimento rivolto all'accesso agli atti dovrebbe tenere a mente l'adagio latino, forse trito ma sempre valido, *in medio stat virtus* per arrivare, ad esempio, alla semplice ostensione degli atti degli altri candidati con esclusione della copia oppure alla resa di copia con la criptatura dei dati relativi al nome dei candidati.

Sono queste prassi che rendono giustizia al principio di trasparenza

e che tutelano comunque la privacy del cittadino-concorrente. Esse costituiscono le vie mediane per evitare, dal lato dell'amministrazione, contenziosi e responsabilità e vedere soddisfatto, dal lato del portatore di interesse-candidato, il diritto a verificare la correttezza delle operazioni valutative.

Sempre sul piano delle operazioni valutative, va evidenziata la piena facoltà del candidato di visionare gli atti ed i verbali relativi alla valutazione degli elaborati/colloqui propri e degli altri candidati con i correttivi sopra indicati circa la tutela della privacy.

Si pone in chiaro in questa ipotesi il nesso di continuità tra: il bando di concorso, i criteri di valutazione individuati dalla commissione prima dello svolgimento della selezione, la valutazione dei candidati. Il diritto di accesso a tali ultimi atti valutativi si intende valido anche per gli atti precedenti e ribadisce, pertanto, la necessità di estendere il diritto di accesso a tutti gli atti presupposti o rinviati dal provvedimento con il quale si elabora un giudizio.

Altra tematica pertinente il diritto di accesso agli atti valutativi è quella del differimento da parte dell'amministrazione procedente "quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'attività amministrativa" (art. 24 u.c. legge 241/1990).

Questo limite ha costituito e costituisce nel suo realizzarsi secondo un criterio di ragionevolezza e "buona fede", una garanzia verso la celerità dell'attività amministrativa, ma si potrebbe prestare, e sovente si presta, ad un utilizzo dilatorio che ha come ultimo scopo la paralisi dell'esercizio della facoltà, il consolidamento di situazioni instauratesi, la conseguente difficoltà nella tutela della posizione giuridica lesa nel processo valutativo.

Ecco, quindi che l'amministrazione, in "buona fede" o meno, rinvia l'esercizio della facoltà al momento della conclusione del procedimento concorsuale, al momento della stesura della graduatoria finale di merito (sulla cui base risultano i vincitori del concorso) anche per prove pre-selettive iniziali che rappresentano il preludio della selezione vera e propria che avverrà sulla base di prove scritte, di ulteriori prove orali

o, nell'ipotesi di corsi-concorso, degli esiti dell'attività formativa svolta sul candidato. Ciò seguendo l'errata interpretazione per la quale le prove iniziali o intermedie costituiscono fasi *sub* procedurali senza caratterizzazione autonoma rispetto al provvedimento valutativo finale che si manifesta nella pubblicazione della graduatoria finale dei vincitori.

Bisogna chiarire che la prova iniziale o intermedia pur essendo logicamente legata all'approvazione della graduatoria finale, ai fini dell'interesse ad accedere, va considerata una fase autonoma esplicandosi secondo modalità diverse dalla prova finale, con diversi criteri di valutazione e secondo diverse motivazioni valutative.

Il *sub* procedimento legato alla prova iniziale o intermedia trova la sua conclusione nella stesura della graduatoria dei candidati idonei per il passaggio alla fase successiva: come tale, pertanto, conserva una "individualità amministrativa" tale da giustificare, una volta conclusa, forme di controllo immediato al fine di evitare il consolidarsi di situazioni pregiudizievoli, non sanabili in via amministrativa alla conclusione del procedimento. Non mancano tuttavia sentenze del Consiglio di Stato che definiscono il carattere ontologicamente unitario della procedura concorsuale.

L'ultima tematica di interesse interpretativo legata all'accesso agli atti nelle procedure concorsuali è relativa alla gestione della graduatoria finale di merito.

Quanto all'interesse del soggetto richiedente, dichiarato idoneo non vincitore, va segnalata la sua rilevanza soprattutto in ordine "all'assorbimento" della graduatoria per nuove ed ulteriori assunzioni rispetto a quelle dei vincitori da parte dell'amministrazione che ha bandito il concorso. Relativamente al posizionamento dei candidati che precedono il richiedente l'accesso, valgono i limiti previsti dai principi in tema di tutela della privacy.

Il controllo esercitato attraverso accesso agli atti per tale fase si connette al tema del rispetto dell'ordine della graduatoria, al tema dei suoi limiti temporali di durata, nonché al tema più ampio della economicità dell'attività amministrativa: la giurisprudenza ha su quest'ultimo punto

in particolare sancito ultimamente la prevalenza dell'assorbimento delle graduatorie rispetto alla nuova messa a concorso di posti, orientamento che il legislatore ha confermato attraverso la recente normativa.

In conclusione di questa panoramica sull'accesso agli atti nei concorsi, è bene far presente che a partire dalla legge di semplificazione 2003, n. 229, che all'art. 1 prevede: "l'adeguamento delle procedure alle nuove tecnologie informatiche" il legislatore ha inserito programmaticamente la realizzazione normativa di forme di gestione di accesso agli atti on line. La digitalizzazione, con le sue procedure e i suoi "step" automatizzati, rappresenta un valido supporto a garanzia dei principi di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammmodernamento delle PA

viale Marx 15, 00137 Roma

www.formez.it

GANGEMI EDITORE®
INTERNATIONAL

PUBBLICATO NEL MESE DI DICEMBRE 2017
www.gangemieditore.it



www.formez.it