

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

CIRCOLARE 3 settembre 2010, n. 12

Modalita' di presentazione della domanda di ammissione ai concorsi pubblici indetti dalle amministrazioni. Chiarimenti e criteri interpretativi sull'utilizzo della PEC. (GU n. 253 del 28-10-2010)

Alle amministrazioni pubbliche di cui
all'art. 1, comma 2, del decreto
legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Premessa.

Come noto, le azioni e gli interventi posti in essere da questo Governo hanno come denominatore comune anche quello di favorire, in ogni settore, relazioni piu' semplici, rapide e meno onerose tra Pubblica amministrazione e cittadini, sfruttando e traendo vantaggio dai progressi della tecnologia, nonche' dalle innovazioni che ne derivano nel campo della comunicazione.

Un impegno significativo e' stato ed e' tuttora profuso da questo Ministero per rendere la posta elettronica certificata lo strumento principale di comunicazione tra amministrazioni e nei rapporti con i cittadini.

Com'e' stato illustrato nelle circolari n. 1/2010/DDI del 18 febbraio 2010 e n. 2/2010 del 19 aprile 2010, il contesto normativo si e' da tempo evoluto in coerenza con l'obiettivo illustrato. Si tratta, ora, di darvi piena attuazione con misure rapide e continue di adeguamento dei sistemi di comunicazione, sia sotto l'aspetto delle infrastrutture, sia sotto l'aspetto delle procedure amministrative con soluzioni che prevedano, ove necessario, anche una revisione delle prassi seguite ed un aggiornamento della modulistica e delle formule standard utilizzate nei provvedimenti, al fine di rendere il funzionamento di tutto il sistema dei processi amministrativi coerente, sotto ogni aspetto, con la finalita' di aumentare il grado di informatizzazione e digitalizzazione dei processi.

Il percorso e' da tempo avviato e ritardarne l'evoluzione non puo' che arrecare svantaggi alla comunicazione tra le amministrazioni, a quella con i cittadini, all'esigenza di contenere i costi dell'apparato pubblico.

Cio' posto, attesi i dubbi che alcune amministrazioni hanno manifestato in merito alla possibilita' di estendere i principi sopra richiamati anche alle procedure concorsuali pubbliche, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo dello strumento di posta elettronica per l'invio delle domande di concorso, si ritiene opportuno fornire i seguenti chiarimenti e criteri interpretativi.

Le principali fonti di diritto in materia di concorsi pubblici.

E' opportuno evidenziare che gli indirizzi contenuti nella presente circolare tengono conto della disciplina normativa in tema di concorsi che si applica a tutte le amministrazioni pubbliche in indirizzo.

Le fonti in tema di procedure di reclutamento, oltre ai noti riferimenti costituzionali di cui all'art. 51 e 97 della Costituzione, sono rinvenibili nella legge o nei regolamenti attuativi adottati secondo i principi e le modalita' di seguito specificati.

Innanzitutto si ricorda che il principio di riserva di legge relativa in materia concorsuale si deduce:

dal comma 1 dell'art. 97, che la prevede in materia di organizzazione dei pubblici uffici (il reclutamento rientra, appunto, nella sfera dell'organizzazione);

dal comma 3 dello stesso articolo che rimette alla legge le eventuali deroghe al principio del concorso pubblico quale modalita' di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

Dalla predetta riserva scaturisce poi il corollario che la materia e' sottratta alla contrattazione collettiva, come risulta anche dall'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in virtu' del richiamo, tra le materie escluse dal contesto negoziale, di

quelle di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Nell'ambito delle fonti di legge in materia concorsuale si richiamano, in questa sede, solo quelle aventi contenuto e portata generale, non rilevando nel presente contesto eventuali disposizioni speciali dettate per alcuni settori dell'amministrazione pubblica.

La disamina inizia dal citato d.lgs. 165/2001, che detta le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche le cui disposizioni, secondo quanto afferma l'art. 1, comma 3, dello stesso d.lgs., costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

In materia concorsuale e' essenziale il richiamo:

all'art. 35, del predetto decreto che stabilisce principi fondamentali, alcuni dei quali si andranno ad illustrare per la funzione chiarificatrice che possono svolgere;

all'art. 70, comma 13, dello stesso decreto in cui si vincolano le amministrazioni pubbliche ad applicare la disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni ed integrazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dagli articoli 35 e 36 del decreto legislativo. Cio' 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 decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994, pur essendo una fonte di rango regolamentare, e' stato «legificato» in virtu' dell'espresso richiamo ivi contenuto. Lo stesso decreto del Presidente della Repubblica, tuttavia, era gia' contemplato nell'art. 89 del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Il predetto articolo 89 del d.lgs 267/2000, ai comma 3 e 4, stabilisce che i regolamenti in materia di procedure per le assunzioni fanno riferimento ai principi fissati dall'art. 35 del d.lgs 165/2001, e successive modificazioni ed integrazioni e che in mancanza di disciplina regolamentare sull'ordinamento degli uffici e dei servizi o per la parte non disciplinata dalla stessa, si applica la procedura di reclutamento prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487. Non si tralascia di aggiungere che lo stesso art. 35, comma 7, del d.lgs 165/2001 prevede che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplina le modalita' di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali, nel rispetto dei principi fissati dallo stesso articolo.

Nella rassegna delle fonti sulla materia assume percio' rilievo primario il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487 «Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalita' di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi» adottato in attuazione dell'art. 41 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Richiamate le fonti normative di cui sopra, si procedera' ad illustrare i principi fondamentali in esse previsti, sottolineando la loro portata generale per tutte le amministrazioni pubbliche, cosi' come le disposizioni che li contengono.

La possibilita' di informatizzazione della gestione delle procedure concorsuali e' desumibile dall'illustrazione dei principi fondamentali in materia, mediante una lettura attualizzata del testo letterale delle disposizioni, in ossequio ai principi in tema di interpretazione sistematica delle fonti del diritto, fermo restando il rispetto della voluntas legis.

Ciascuna amministrazione terra' conto degli indirizzi rappresentati al fine di adeguare i propri regolamenti ed i propri atti.

Gli indirizzi di cui alla presente circolare riguardano qualunque forma di reclutamento che determina l'accesso al pubblico impiego, sia con assunzione a tempo indeterminato, sia con contratto a tempo determinato (si rinvia al riguardo a quanto previsto dall'art. 36 del d.lgs. 165/2001). Vanno rispettati anche per quanto attiene al reclutamento della dirigenza.

I presenti indirizzi interpretativi sono estensibili, ove compatibili, anche alle procedure comparative per la stipula di

contratti di lavoro autonomo secondo le modalita' disciplinate dall'art. 7, commi 6 e seguenti, del d.lgs 165/2001.

I principi di economicita' e celerita' nello svolgimento del concorso pubblico.

I principi fondamentali del concorso pubblico, di diretta derivazione di quelli contenuti nella Costituzione, sono elencati nell'art. 35, comma 3, del d.lgs. 165/2001.

Per le finalita' di questa circolare rileva essenzialmente la lettera a) del predetto comma che dispone in merito a modalita' di svolgimento della selezione che garantiscano l'imparzialita' e assicurino economicita' e celerita' di espletamento, ricorrendo, ove e' opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione.

La medesima formulazione di cui alla predetta lettera a) e' poi contenuta anche nell'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994.

Le istanze a fondamento della norma richiamata sono le stesse che stanno alla base dei principi generali dell'attivita' amministrativa individuati nell'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 secondo cui «L'attivita' amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed e' retta da criteri di economicita', di efficacia, di imparzialita' di pubblicita' e di trasparenza».

In quest'ottica le amministrazioni pubbliche devono improntare il sistema di reclutamento cercando di favorire forme di semplificazione delle procedure e soluzioni di economicita' tanto dal lato dell'amministrazione pubblica quanto dal lato del cittadino, nel rispetto dell'imparzialita' e della trasparenza che sono canoni supremi in materia concorsuale.

La semplificazione e l'economicita' sono criteri fondanti della procedura fin dal suo inizio, ricorrendo, in ogni fase, anche all'ausilio di sistemi automatizzati. In quest'ottica si sono sviluppati presso molte amministrazioni pubbliche anche forme di acquisizione on-line delle domande concorsuali, al fine di creare per ogni procedura una banca dati informatizzata contenente ogni notizia utile relativa ai candidati, favorendo una gestione piu' rapida ed efficace della procedura e della comunicazione con i candidati medesimi.

Il principio della celerita' nell'espletamento delle procedure, favorito da forme di automatizzazione anche nella gestione del concorso oltre che eventualmente della selezione in se', e' da collegare anche al fatto di dare un riscontro ragionevole ai candidati sulla durata delle procedure.

In merito ai tempi delle procedure concorsuali l'art. 11, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 487/1994 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 dovra' 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 affinche' stabiliscano nei propri regolamenti tempi puntuali per la conclusione delle procedure concorsuali.

Gli interventi in tema di informatizzazione nella gestione del reclutamento, fermo restando l'obiettivo generale di graduale digitalizzazione di tutti i processi amministrativi, rimangono nella discrezionalità di ogni singola amministrazione in relazione alle valutazioni che scaturiscono anche dalla disponibilita' di risorse finanziarie.

Vi sono, invece, misure necessarie che ogni amministrazione dovra' adottare, ad esempio per quanto concerne l'utilizzo della posta elettronica certificata nella comunicazione con i candidati, consentendo agli stessi di utilizzare il predetto strumento anche ai fini della trasmissione della domanda di concorso.

Si ricorda che il d.P.C.M 6 maggio 2009, articolo 4, comma 4,

prevede che le pubbliche amministrazioni accettano le istanze dei cittadini inviate tramite PEC nel rispetto dell'art. 65, comma 1, del decreto legislativo n. 82 del 2005. L'invio tramite PEC costituisce sottoscrizione elettronica ai sensi dell'art. 21, comma 1, dello stesso decreto legislativo.

Questi aspetti saranno meglio chiariti nel paragrafo che segue.
Avvio della procedura concorsuale e presentazione delle domande.

Le procedure concorsuali in genere sono ampiamente disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 che rappresenta un punto di riferimento fondamentale per tutte le amministrazioni pubbliche che non si siano dotate di un regolamento concorsuale, nonché per quelle che lo abbiano adottato in quanto dal citato decreto del Presidente della Repubblica hanno potuto ricavare i principi fondamentali cui ispirarsi a garanzia del rispetto dell'imparzialità e del buon andamento quali pilastri fondanti delle procedure stesse.

Il bando di concorso per pubblici impieghi, per la sua natura di «lex specialis», rappresenta poi la fonte specifica a cui fare riferimento per l'avvio di una procedura concorsuale e per la regolamentazione specifica e puntuale della stessa.

Rimane fermo che il bando, per non risultare illegittimo e suscettibile di impugnazione, deve essere conforme a quanto stabilito dalla legge e dall'eventuale fonte regolamentare.

Cio' premesso, ai fini della gestione di una procedura concorsuale, con esclusione da questo contesto dell'aspetto legato alle prove d'esame e alla relativa valutazione, rileva il contenuto del bando circa le regole, le modalità ed i tempi di presentazione della domanda.

Il bando deve rispettare i vincoli previsti dall'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 che al comma 1 così dispone «Le domande di ammissione al concorso, redatte in carta semplice, devono essere indirizzate e presentate direttamente o a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento ... all'amministrazione competente ... con esclusione di qualsiasi altro mezzo, entro il termine perentorio di giorni trenta dalla data di pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.»

I successivi commi stabiliscono che:

«2. La data di spedizione delle domande è stabilita e comprovata dal timbro a data dell'ufficio postale accettante.

3. La domanda deve essere redatta secondo lo schema che viene allegato al bando di concorso, riportando tutte le indicazioni che, secondo le norme vigenti, i candidati sono tenuti a fornire.

4. L'amministrazione non assume responsabilità per la dispersione di comunicazioni dipendente da inesatte indicazioni del recapito da parte del concorrente oppure da mancata o tardiva comunicazione del cambiamento dell'indirizzo indicato nella domanda, né per eventuali disguidi postali o telegrafici o comunque imputabili a fatto di terzi, a caso fortuito o forza maggiore.»

Prima di passare alla disamina della normativa di cui sopra si sottolinea che nella stesura originaria l'art. 4, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 487/1994 conteneva anche la previsione che la firma da apporre in calce alla domanda dovesse essere autenticata, a pena di esclusione, da uno dei pubblici ufficiali di cui all'art. 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

In un'ottica di importante semplificazione della materia, il predetto comma 5 è stato abrogato dall'art. 3, della legge 15 maggio 1997, n. 127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

Il processo di semplificazione già avviato deve seguire una direzione evolutiva volta ad alleggerire le procedure burocratiche in un'ottica di miglioramento dei rapporti con l'utenza e di contenimento dei costi.

In questo percorso evolutivo si inseriscono i criteri interpretativi del citato articolo 4, aggiornati in relazione alle innovazioni tecnologiche ed alla luce della disciplina normativa in tema di amministrazione digitale, senza sacrificare i valori portanti contenuti in esso.

Detto articolo da' evidenza di alcune istanze imprescindibili che sono tenute nella giusta considerazione così come di seguito

descritto:

1. Presentazione delle domande per via telematica mediante PEC - Per poter essere ammessi ad un concorso occorre presentare apposita domanda. Il riferimento alla modalita' cartacea (carta semplice) contenuto nell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 nasceva dall'esigenza di rendere inequivocabile il superamento di una vecchia disciplina che prevedeva la presentazione della domanda di concorso in carta da bollo. In coerenza con l'evoluzione della tecnologia e con l'estensione alla P.A. della generale tendenza all'uso degli strumenti di information and communication technology, si e' sviluppata una normativa importante volta alla dematerializzazione dei documenti e degli atti cartacei delle pubbliche Amministrazioni. L'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) prevede poi espressamente che tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica. Le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall'art. 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Se ne deduce che l'attualizzazione della normativa concorsuale determina la possibilita' di presentare le domande di concorso anche in via telematica, secondo le precisazione che seguono.

2. Validita' della trasmissione mediante PEC - L'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 dispone che la domanda di concorso deve essere presentata direttamente o a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento. L'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, prevede che l'invio di messaggi con detto strumento e' valido agli effetti di legge. La validita' della trasmissione e ricezione del messaggio di posta elettronica certificata e' attestata rispettivamente dalla ricevuta di accettazione e dalla ricevuta di avvenuta consegna, di cui all'art. 6. Lo stesso principio e' ribadito dall'art. 16-bis, comma 5, della legge 2/2009 secondo cui l'utilizzo della posta elettronica certificata avviene con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione per mezzo della posta. Quanto sopra asserito non puo' certo considerarsi ostacolato dal fatto che l'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 preveda quali modalita' di presentazione della domanda la consegna a mano e lo strumento della raccomandata AR «con esclusione di qualsiasi altro mezzo». Le disposizioni sopra richiamate hanno, infatti, chiaramente reso equivalente la trasmissione per posta certificata alla notificazione per mezzo della posta.

3. Sottoscrizione della domanda - Come ogni manifestazione di volonta' espressa con atto scritto, la domanda di partecipazione ad un concorso richiede la sottoscrizione da parte dell'istante quale elemento che da' certezza giuridica, segnale di impegno rispetto alla richiesta presentata ed ai suoi contenuti, risposta all'esigenza di individuare l'autore della stessa. L'art. 65 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) disciplina la validita' 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 e' identificato dal sistema informatico con l'uso della carta d'identita' elettronica o della carta nazionale dei servizi; c) ovvero quando l'autore e' identificato dal sistema informatico con i diversi strumenti previsti dalla normativa vigente (nel limite temporale di vigenza previsto per detta modalita' di identificazione); c-bis) ovvero quando l'autore e' identificato dal sistema informatico attraverso le credenziali di accesso relative all'utenza personale di posta elettronica certificata di cui all'art. 16-bis del d.l. n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009. Le istanze e le dichiarazioni inviate o compilate sul sito secondo le modalita' 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'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994, pertanto, l'inoltro tramite

posta certificata di cui all'art. 16-bis del d.l. 185/2008 (vedi sopra lettera c-bis) e' gia' 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 necessita' di una presentazione dell'istanza con le modalita' 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.

4. Prova della data di spedizione - Come noto, il bando di concorso fissa un termine entro il quale la domanda di concorso deve essere spedita (30 giorni dalla data di pubblicazione del bando in G.U.). Il rispetto del termine e' condizione essenziale per la regolare presentazione della domanda di concorso. Ne deriva la necessita' di avere la possibilita' di verificare inequivocabilmente il rispetto del predetto termine. La previsione dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994, secondo cui la data di spedizione e' comprovata dal timbro e dalla data dell'ufficio postale accettante, e' salvaguardata anche con la trasmissione tramite posta elettronica certificata in quanto l'art. 16-bis, comma 6, della legge 2/2009, stabilisce che ogni amministrazione pubblica utilizza la posta elettronica certificata con tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrita' del contenuto delle stesse, anche al fine di avere la garanzia della coerenza tra quanto inviato dal mittente e quanto ricevuto dal destinatario. Al riguardo si sottolineano i pregi della posta elettronica certificata in relazione alle garanzie di qualita', tracciabilita' e sicurezza che puo' offrire, laddove i processi di gestione cartacea dei documenti sono, invece, caratterizzati da eccessiva onerosita', difficolta' di condivisione e archiviazione, mancanza di trasparenza, tempi di ricerca elevati, facilita' di errori, smarrimenti ed altre inefficienze.

5. Comunicazioni dalla P.A. al candidato - Rimane fermo che il canale prescelto della posta certificata per l'inoltro della domanda puo' essere utilizzato dall'amministrazione nel prosieguo dell'iter concorsuale.

Regolamenti concorsuali e bandi di concorso.

Si evidenzia che la normativa sopra richiamata e gli indirizzi che ne scaturiscono non necessitano di interventi regolamentari o di specifiche nel bando di concorso per essere efficaci.

Rimane auspicabile, tuttavia, che le amministrazioni adeguino, per esigenze di trasparenza e chiarezza, i propri atti a quanto sopra descritto al fine di rendere ancora piu' inequivocabile per il candidato la moderna modalita' di relazionarsi con la pubblica amministrazione e favorire, soprattutto con le nuove generazioni, il sistema di comunicazione telematica.

Rimane, altresì, nella postesta' regolamentare di ciascuna amministrazione individuare percorsi ulteriori di semplificazione della comunicazione con i candidati e delle modalita' di acquisizione delle domande di concorso, anche mediante appositi regolamenti o previsioni contenute nel bando, purché siano rispettati i principi essenziali che attengono alla certezza del diritto ed alla trasparenza dei processi.

La presente circolare, dopo la registrazione da parte dei competenti organi di controllo, sara' pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 3 settembre 2010

Il Ministro per la pubblica
amministrazione e l'innovazione
Brunetta

Registrato alla Corte dei conti il 29 settembre 2010
Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri
Registro n. 15, foglio n. 114