

Parere all'Unioncamere Lombardia
in merito agli oneri di pubblicità dei bandi di concorso
per la selezione dei dirigenti nel sistema camerale

Premessa.

Codesta Unione chiede di conoscere se i bandi di concorso per la selezione dei dirigenti delle Camere di Commercio della Lombardia devono essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, segnalando il sorgere di contenzioso nei casi nei quali vi è stata omissione. Codesta Unione richiama per questi aspetti alcuni precedenti giurisprudenziali.

Si chiede quindi allo scrivente quale ritenga sia la valenza delle norme regolamentari della Camere che non prevedono la pubblicazione suddetta, prescrivendo altre forme di diffusione dei contenuti e delle prescrizioni dei bandi attraverso mezzi di comunicazione particolarmente efficaci. Chiede inoltre, codesta Unione, quale sorte debba riservarsi alle procedure di selezione nelle quali la pubblicazione del bando non sia effettuata anche sulla Gazzetta Ufficiale.

Risposta ai quesiti.

1.- *La normativa di riferimento vigente fino al 31 dicembre 2009.*

L'onere di pubblicazione del bando deve ispirarsi ai principi della trasparenza e della più ampia conoscibilità. Lo strumento per la conoscenza degli atti e dei provvedimenti della pubblica amministrazione è la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, per l'autorità centrale e per quella periferica dello Stato, e sui mezzi che i singoli ordinamenti regionali e locali prescrivono (Bollettino Ufficiale per le Regioni, e albo pretorio per gli enti locali). Dal momento della conoscenza così legalmente accertata decorrono i termini rilevanti per il procedimento, fra i quali quelli per la presentazione della domanda

di partecipazione. Così recita l'articolo 4, c. 1, del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487¹.

Questa normativa è integrata da quanto viene prescritto in tema di pubblicità dalle singole amministrazioni, per quanto non siano incompatibili con quella generale, come è previsto dall'articolo 70, c. 13, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165².

Dalla lettura di questa seconda norma si è portati a ritenere che ogni forma di pubblicità idonea ad assicurare la più ampia diffusione dei contenuti e le finalità del bando, sia ritenuta valida ed efficace, anche se non accompagnata alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, quanto meno per estratto, in quanto mezzo alternativo (ipotesi peraltro non condivisa dall'orientamento giurisprudenziale, del quale più avanti si dirà). E' infatti noto che la lettura della Gazzetta Ufficiale non è pratica assidua e quotidiana, mentre la conoscenza di notizie che riguardano atti e provvedimenti della pubblica amministrazione sono meglio conosciuti attraverso i mezzi di informazione quotidiana e di più agevole accesso.

Dunque la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale individua, in modo legalmente accertato, il momento dal quale decorrono i termini del procedimento, anche per gli aspetti impugnatori. Occorre peraltro tenere presente quanto più puntualmente prevede il nuovo processo amministrativo al riguardo dei termini di impugnazione, che

¹ D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, art. 4, c. 1: *"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 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica - per i concorsi unici e all'amministrazione competente negli altri casi, con esclusione di qualsiasi altro mezzo, entro il termine perentorio di giorni trenta dalla data di pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica"*.

² D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 70, c. 13: *"In materia di reclutamento, le pubbliche amministrazioni applicano 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, salvo che la materia venga regolata, in coerenza con i principi ivi previsti, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti"*.

decorrono da quando la parte interessata ha comunque notizia dell'atto o provvedimento lesivo³.

La conclusione che ne deriva è di ritenere che ogni e qualsiasi strumento efficace di notizia e comunicazione è idoneo ad assolvere l'onere di pubblicità del bando, avendo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale la diversa funzione alla quale sopra si è fatto cenno. Appaiono dunque coerenti con questa finalità le norme regolamentari che dettano disciplina conforme a questa impostazione⁴.

³ D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 41, c. 2: "Qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge. Qualora sia proposta azione di condanna, anche in via autonoma, il ricorso è notificato altresì agli eventuali beneficiari dell'atto illegittimo, ai sensi dell'articolo 102 del codice di procedura civile; altrimenti il giudice provvede ai sensi dell' articolo 49". Occorre peraltro ricordare che l'eccezione di tardività deve essere provata, quanto agli elementi di fatto sui quali si basa, dalla parte che la solleva.

⁴ Regolamento per l'acquisizione delle risorse umane della Camera di Commercio di Varese, art. 14: "All'avviso di selezione deve essere data la più ampia pubblicità al fine di favorire la massima partecipazione possibile. La divulgazione dell'avviso di selezione avviene mediante affissione all'Albo camerale e pubblicazione sul sito web dell'ente; in relazione alle esigenze di diffusione del singolo bando, è possibile individuare ulteriori forme di pubblicità della selezione (inserzioni sulla stampa locale e nazionale, spot radiofonici e televisivi ecc)"; Regolamento per il reclutamento del personale della Camera di Commercio di Bergamo, art. 25, c. 3: "Il bando deve essere pubblicato mediante affissione all'Albo camerale fino alla scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione. Tale pubblicità sostituisce quella prevista in Gazzetta Ufficiale per i concorsi pubblici e costituisce nei confronti degli interessati notifica ad ogni effetto di legge". In altra Regione, Regolamento per le selezioni pubbliche della Camera di Commercio di Ravenna, art. 18: "All'avviso di selezione deve essere data la più ampia pubblicità al fine di favorire la massima partecipazione possibile. La pubblicazione dell'avviso di selezione avviene mediante affissione all'albo camerale; con la medesima decorrenza lo stesso avviso è altresì diffuso, in forma integrale, tramite il sito Web dell'ente. Un avviso per estratto della selezione è pubblicato su due quotidiani di ampia diffusione, di cui almeno uno con cronaca cittadina; per dare maggiore diffusione al bando la Camera di Commercio può individuare altre forme di pubblicità della selezione quali ad esempio, avvisi radio, brochures, tenendo conto dei principi

2.- L'orientamento giurisprudenziale.

Di diverso avviso è l'orientamento giurisprudenziale nell'interpretazione delle norme come sopra illustrate. Il giudice amministrativo ritiene che le formalità di pubblicazione previste dalle singole amministrazioni, pur ampie e complete per la conoscenza degli atti e dei provvedimenti che si intende rendere noti, sono integrative, e non sostitutive della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Così il Consiglio di Stato con la decisione della V Sezione 16 febbraio 2010, n. 871⁵.

di contenimento della spesa. I termini di scadenza prescritti dall'avviso per la presentazione delle domande decorrono dalla data di pubblicazione all'albo della Camera di Commercio di Ravenna. La pubblicazione dell'avviso di selezione deve essere effettuata, con le modalità previste dal presente articolo, per la durata di 30 giorni antecedenti al termine ultimo per la presentazione delle domande di partecipazione. Tale termine, in relazione a particolari motivazioni e all'urgenza della procedura, può essere abbreviato a 20 giorni. Copia degli avvisi viene rilasciata a tutti coloro che ne fanno richiesta, o direttamente dall'ufficio Risorse umane oppure a mezzo posta elettronica. Nel caso in cui la trasmissione generi una spesa, questa, previo avviso al richiedente, sarà posta a carico del destinatario".

⁵ Così si legge: "(...) Non può essere accolto il motivo, secondo cui il Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi approvato con delibera n. 648 del 24.09.1997, ammette, all'art. 36, forme di pubblicità ridotta rispetto a quella imposta dalla normativa generale. Invero, il regolamento prevede la pubblicazione del bando o dell'avviso «nel rispetto delle procedure vigenti alla data di approvazione del bando». Dunque esso non esclude, ma anzi conferma l'applicazione dell'art. 4 del D.P.R. n. 487. La previsione circa la pubblicazione del bando all'Albo Pretorio comunale va in questo senso considerata come necessaria integrazione, attesa la facoltà del Comune di pubblicare in Gazzetta Ufficiale solo l'estratto con gli estremi del bando e la data di scadenza della domanda. Non assume in merito rilievo la questione circa la possibilità riconosciuta ai Comuni di disciplinare, con proprio regolamento, ai sensi dell'art. 89 D.Lsl. n. 267/2000, l'ordinamento degli uffici e dei servizi, poiché il Regolamento comunale, per quanto detto, non autorizza affatto a ritenere superato il precetto regolamentare costituito dall'art. 4 del D.P.R. n. 487" (...): più puntualmente, TAR Lombardia, III, 17 gennaio 2008, n. 53, al riguardo di una previsione regolamentare della Regione Lombardia che non prevedeva la pubblicazione di un bando sulla Gazzetta Ufficiale. Così si legge nella motivazione della sentenza sul punto: "(...) Ed infatti se è indubbiamente vero che il citato art. 4, comma 2 della DGR 1476/2005 prevede che: «Il Bando di selezione è pubblicato in forma integrale sul BURL.... Il Bando, ovvero un avviso di selezione, può essere inoltre

Deve dunque prendersi atto che l'interpretazione data in sede giurisprudenziale contrasta con l'impostazione enunciata dallo scrivente, di condivisione delle normative regolamentari più sopra richiamate, che è pure rispettosa dei principi di efficienza e economicità dell'azione amministrativa. Ed anche della sua tempestività, perché non sempre le pubblicazioni sulla Gazzetta Ufficiale sono tempestive.

3.- *La nuova normativa applicabile.*

Quanto sopra riferito riguarda la disciplina delle selezioni i cui bandi sono stati emessi prima del 31 dicembre 2009.

A far data dall'1 gennaio 2010 è entrata in vigore la L. 18 giugno 2009, n. 69, con la quale viene dettata una nuova disciplina in tema di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi avente effetto di pubblicità legale. Il comma 1 dell'art. 32 stabilisce che gli obblighi suddetti si intendono assolti con la pubblicazione sui propri siti

diffuso tramite altre forme di pubblicità come previsto dalla normativa vigente», è altrettanto vero che tali adempimenti non sono prescritti in via esclusiva sì da esentare dalla pubblicazione anche sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica; è anzi vero il contrario poiché ai sensi dell'art. 12 della medesima DGR 1476/2005 «Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente deliberazione quadro trovano applicazione le norme generali in materia di accesso agli impieghi pubblici....» il che vale quanto dire che la disciplina regionale del regime di pubblicità del concorso per dirigenti della Giunta doveva ritenersi meramente integrativa e non sostitutiva del concorrente obbligo generale di pubblicazione dei bandi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. 476/1994, materia quest'ultima nunata, per le ragioni esposte, di diretta copertura costituzionale ed in quanto tale sottratta al potere di disciplina regionale: altro è infatti il regime della pubblicità dei bandi di concorso in ambito regionale e locale altro è il regime di pubblicità in ambito nazionale dimodoché la presenza di una espressa norma regionale in tema non esaurisce la disciplina generale del regime della pubblicità nella sua dimensione più comprensiva che è quella nazionale, con la conseguenza che la legge statale regolatrice della materia, in quanto direttamente attuativa di principi costituzionali, conserva carattere precettivo e non meramente suppletivo (...)"

informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati⁶.

Invero, l'onere di pubblicità sulla Gazzetta Ufficiale, come pure su quella dell'Unione Europea, rimane prescritto dal settimo comma della norma richiamata, ma questa disposizione vale solo per i contratti pubblici.

4.- Risposte ai quesiti.

La rimozione, in via di autotutela, dei procedimenti di selezione che non siano stati preceduti dalla pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale, presenta aspetti assai delicati, soprattutto in dipendenza dello stato del procedimento. Occorre pertanto considerare ipotesi distinte.

4.1.- Procedimenti di selezione non ancora iniziati e avviati prima del 31 gennaio 2009.

Per il caso in cui ancora non siano state avviate procedure di selezione indette prima del 31 dicembre 2009, appare opportuno pubblicare l'avviso di selezione sulla Gazzetta Ufficiale, dando notizia delle pubblicazioni già altrimenti intervenute, e sui mezzi che già sono stati utilizzati, con contestuale proroga dei termini di presentazione delle domande di partecipazione e con evidenziazione della proroga medesima.

4.2. Procedimenti in corso.

In questo caso, se da un lato occorre tutelare l'affidamento di chi sta partecipando, dall'altro occorre tenere conto che la mancata pubblicazione legale può ledere gli interessi di chi avrebbe avuto titolo di partecipare se avesse avuto conoscenza, attraverso la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, dei termini finali per la presentazione della domanda, soprattutto se residente in luoghi lontani non accessibili alla

⁶ L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 32. c. 1: "A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati".

stampa locale dell'ente che avvia il procedimento, ed anche alla stampa che, pur qualificata nazionale, non è in ogni luogo⁷.

E' anche necessario considerare che lo stato del procedimento può avere comportato, in ragione degli scrutini intervenuti, la conoscenza dei requisiti dei titolari, e anche le loro valutazioni, ledendo così i principi di segretezza e di parità che presiedono ai procedimenti concorsuali. Ipotesi che peraltro si ritiene poco probabile atteso l'anno trascorso.

4.3. I termini di impugnazione.

Sopra si è rilevato che chi si ritiene leso da un provvedimento amministrativo lo deve impugnare nel termine decadenziale decorrente dalla sua conoscenza. La mancata pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ai tempi in cui era prescritta, costituisce solo difetto incolpevole di conoscenza, che può giustificare la proposizione di impugnazione anche dopo lungo tempo, con effetti ricadenti sul procedimento concorsuale in ragione del suo stato, e quando sia possibile la reintegrazione in forma specifica, ovvero con soluzioni solo risarcitorie. Tempo però non indeterminato a lungo, perché non sia leso il principio di pari rilevanza di certezza dell'azione amministrativa. Pertanto, per quanto attiene alle previsioni sulla sorte dei contenziosi che sorgessero, esse possono essere formulate solo in sede di valutazione dei singoli casi che si presentassero.

Nei termini qui riferiti è il richiesto parere.

Milano, 16 novembre 2010



Avv. Prof. Mario Bassani

⁷ Per semplificare: Corriere della Sera, La Stampa, Repubblica, Messaggero, Il Giornale, Libero, Il Fatto Quotidiano, Gazzetta del Mezzogiorno, Il Mattino, e altri di analoga diffusione nazionale.

