

Il reclutamento della pubblica amministrazione tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi (nota a Cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza n. 217/2026)

VINCENZO CANGEMI¹

(Abstract) ITA

Il commento affronta il tema dell'utilizzo di graduatorie efficaci per l'assunzione di candidati idonei non vincitori. Dopo aver analizzato l'evoluzione normativa e giurisprudenziale sulla preferenza tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi, si esaminano le più recenti novità normative in materia di formazione di graduatorie di idonei, anche con particolare riguardo al contesto delle Regioni e degli enti locali.

(Abstract) EN

The paper addresses the issue concerning the use of valid and effective ranking lists for the recruitment of candidates who have been declared suitable but are not among the successful applicants. After examining the legislative and judicial developments relating to the preference between the recourse to existing ranking lists and the initiation of new competitive selection procedures, the analysis turns to the most recent regulatory developments governing the establishment of ranking lists of eligible candidates. Particular attention is devoted to the framework applicable to Regions and local authorities, within the broader system of public sector employment.

Sommario:

1. Sui fatti di causa - 2. L'utilizzo delle graduatorie nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: dalla preferenza per l'indizione dei nuovi concorsi alla valorizzazione dello scorrimento - 3. Un ritorno al passato. La rivalutazione della scelta di indire nuovi concorsi - 4. L'utilizzo delle graduatorie nelle Regioni e negli enti locali

1. Sui fatti di causa

L'ordinanza in commento affronta il tema del diritto all'assunzione degli idonei non vincitori di un concorso pubblico la cui graduatoria risulti ancora efficace.

Tanto il Tribunale, quanto la Corte d'Appello nella fase di merito avevano disatteso la domanda di accertamento del diritto dell'idoneo all'assunzione quale vincitore di un concorso, indetto nel 2004, a seguito di scorrimento della graduatoria. Per un verso, infatti, dagli atti di causa era emerso che all'esito della selezione il posto vacante era stato ricoperto da una candidata per diversi anni, per cui il concorso aveva esaurito i propri effetti. Sotto un diverso profilo, l'obbligo di continuare ad attingere dalla graduatoria implicava per la pubblica amministrazione soltanto il divieto di procedere a una nuova selezione per la copertura dei posti rimasti vacanti, non anche l'obbligo di assumere i candidati non vincitori, laddove non intendesse assumere nuovo personale per il medesimo posto.

La Corte di cassazione conferma la decisione di secondo grado, riconoscendo che al momento dell'approvazione della graduatoria non si era cristallizzato in capo all'idoneo non vincitore alcun diritto soggettivo all'assunzione. Il momento di cessazione degli effetti della deliberazione di utilizzare la graduatoria di un concorso, secondo la Corte, coincideva, infatti, a norma dell'art. 8, co. 3, d.p.r. 3/1957, con la conclusione del procedimento di selezione, senza che potesse venire in rilievo la successiva copertura del posto messo a concorso per dimissioni del vincitore.

La pronuncia si colloca nel solco di quell'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità che riconosce la piena discrezionalità della pubblica amministrazione nella scelta di procedere a uno scorrimento della graduatoria per la copertura di posti rimasti vacanti, ma risulta interessante anche alla luce dei recenti interventi normativi - non applicabili *ratione temporis*, al caso di specie - che hanno modificato il quadro di riferimento della disciplina del reclutamento dei dipendenti pubblici.

2. L'utilizzo delle graduatorie nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: dalla preferenza per l'indizione dei nuovi concorsi alla valorizzazione dello scorrimento

Come è noto, ai sensi dell'art. 97, co. 4, Cost., il pubblico concorso costituisce la modalità ordinaria^[2] di accesso agli impieghi pubblici. Si tratta di un procedimento amministrativo^[3] con il quale la pubblica amministrazione procede alla selezione dei candidati più meritevoli per ricoprire un posto vacante, che si apre con la programmazione del fabbisogno di personale e che si conclude con l'approvazione della graduatoria di merito. Quest'ultimo atto, che costituisce al contempo provvedimento amministrativo e atto negoziale di individuazione del futuro contraente^[4], è l'unico in grado di «incidere direttamente e concretamente sulla posizione giuridica del concorrente»^[5]. È a partire da tale momento, infatti, che il candidato vincitore diviene titolare di un diritto soggettivo all'assunzione^[6], mentre il candidato idoneo non vincitore diviene titolare di una mera aspettativa condizionata allo scorrimento di una graduatoria già approvata e ancora in corso di validità^[7].

Nel caso di specie, all'esito dell'espletamento della procedura concorsuale, il ricorrente si collocava nella posizione di idoneo non vincitore, per cui, come correttamente accertato in tutti i gradi del giudizio, non era possibile riconoscere alcun diritto all'assunzione, ma semmai una mera aspettativa all'utilizzo della graduatoria ai fini dell'assunzione. L'idoneo non vincitore di un concorso non acquisisce, infatti, di per sé la posizione di vincitore per il solo fatto che i candidati collocatisi in posizione più favorevole abbiano rinunciato al posto, siano decaduti o si siano dimessi^[8], ma è necessario, quale ulteriore presupposto, che

l'amministrazione, a fronte della scopertura di un posto *medio tempore* divenuto vacante, scelga nella sua discrezionalità di procedere alla copertura.

Il potere della pubblica amministrazione di coprire un posto vacante tramite scorrimento di una graduatoria efficace o indizione di un nuovo concorso ha subito nel corso del tempo una diversa considerazione tanto a livello legislativo, quanto a livello giurisprudenziale.

Sotto il primo profilo, già l'art. 8, d.p.r. n. 3/1957, con riferimento ai concorsi per gli impieghi civili nello Stato, prevedeva la facoltà^[9] per la pubblica amministrazione di conferire una percentuale di posti, oltre quelli messi a concorso, che risultassero disponibili alla data di approvazione della graduatoria. Riconosceva^[10], inoltre, la possibilità di procedere a ulteriori nomine, secondo l'ordine della graduatoria e nei limiti di due anni dalla data di approvazione, per coprire posti messi a concorso rimasti nel frattempo vacanti per rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori.

Il principio era stato poi ripreso, in seguito alla riforma della privatizzazione del pubblico impiego, ma cercando di limitare^[11] stavolta la discrezionalità della pubblica amministrazione nella facoltà di scorrimento, dapprima dall'art. 3, co. 22, d.lgs. n. 537/1993 e dall'art. 15, d.p.r. n. 487/1994, che fissavano un limite di validità delle graduatorie di diciotto mesi, senza, tuttavia, prevedere la possibilità di procedere a una dichiarazione di idoneità al concorso per i candidati non vincitori. Poi, ma per i soli enti locali, dagli artt. 6, co. 21, l. n. 127/1997, e 91, co. 4, d.lgs. n. 267/2000, che fissavano in tre anni l'efficacia delle graduatorie per l'eventuale copertura di posti successivamente divenuti vacanti e disponibili, con esclusione di quelli istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso.

Occorrerà attendere l'introduzione del nuovo comma 5-ter, all'art. 35, d.lgs. n. 165/2001, ad opera dell'art. 3, co. 87, l. n. 244/2007, per il definitivo^[12] riconoscimento dello scorrimento quale modalità di reclutamento generalizzata per tutte le amministrazioni. Per effetto di tale modifica, veniva fissato un termine triennale di validità delle graduatorie dalla data di loro pubblicazione, fatti salvi i limiti inferiori stabiliti da leggi regionali. Tale termine era stato successivamente prorogato di volta in volta da ulteriori provvedimenti normativi^[13], trasformando così di fatto il ricorso allo scorrimento delle graduatorie da strumento eccezionale a strumento ordinario di reclutamento. A fronte dell'esigenza di far fronte ai limiti assunzionali per la pubblica amministrazione introdotti per contenere la spesa pubblica e rispettare così gli stringenti vincoli finanziari di derivazione europea, lo scorrimento delle graduatorie diveniva uno strumento idoneo per contenere il contenimento dei costi ed efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa^[14].

Questo mutamento di approccio legislativo allo scorrimento delle graduatorie venne recepito in maniera speculare anche negli orientamenti della giurisprudenza amministrativa.

In un primo tempo, lo scorrimento della graduatoria era stato ricostruito in termini di facoltà e non di obbligo per la pubblica amministrazione, come tale recessivo rispetto alla indizione di un nuovo concorso, modalità ritenuta più in grado di garantire l'imparzialità e il merito nella scelta dei candidati in funzione del posto da ricoprire^[15]. La scelta rientrava nella piena discrezionalità dell'amministrazione^[16] ed era in quanto tale insindacabile in sede giurisdizionale, fatta salva la sussistenza di macroscopici vizi di eccesso di potere per

arbitrarietà, irrazionalità, irragionevolezza e travisamento dei fatti^[17]. Non era il mancato utilizzo delle graduatorie, di conseguenza, a dover essere motivato, quanto piuttosto la preferenza per lo scorrimento rispetto all'indizione di un nuovo concorso^[18].

In seguito, anche sulla scorta del diverso orientamento minoritario della giurisprudenza civile^[19], che era giunta a distinguere tra discrezionalità nella decisione macro-organizzativa di copertura del posto e diritto all'assunzione, una volta che la decisione macro-organizzativa fosse stata adottata, e del mutato quadro normativo di riferimento, la giurisprudenza amministrativa^[20] aveva rivalutato il proprio precedente orientamento.

Pur non giungendo ad affermare la sussistenza di un diritto soggettivo all'assunzione e fermo restando l'ampia discrezionalità in merito alla decisione di copertura del posto, aveva sostenuto che la scelta di indire un nuovo concorso al posto di procedere allo scorrimento di una graduatoria ancora efficace dovesse essere puntualmente motivata^[21]. L'evoluzione normativa aveva, infatti, realizzato «la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace», che rappresentava «ormai la regola generale, mentre l'indizione del nuovo concorso costituisce l'eccezione e richiede un'apposita e approfondita motivazione, che dia conto del sacrificio imposto ai concorrenti idonei e delle preminenti esigenze di interesse pubblico»^[22].

Allo stesso tempo, proprio in considerazione della discrezionalità da parte della pubblica amministrazione nella scelta tra scorrimento della graduatoria e indizione di un nuovo concorso, pur soggetta a uno stringente obbligo di motivazione, non era possibile configurare in capo agli idonei alcuna posizione di diritto soggettivo allo scorrimento^[23], né «di diritto al posto, ma di mera aspettativa all'assunzione»^[24].

L'amministrazione, infatti, «mantiene pur in costanza di una graduatoria ancora efficace il potere di non utilizzare lo strumento in questione per il reperimento di nuovo personale»^[25], radicando in capo ai concorrenti idonei soltanto un eventuale interesse legittimo alla contestazione dell'atto organizzativo. Ciò si può verificare, in primo luogo, laddove il posto vacante da coprire non appartenga alla medesima categoria e profilo professionale cui si riferiva l'originario concorso e sia, quindi, di nuova istituzione^[26]. Oppure, come avvenuto nella fattispecie affrontata dall'ordinanza in commento, nelle ipotesi di rinuncia, decadenza o dimissioni del candidato vincitore, cui non faccia seguito, però, una decisione dell'amministrazione di coprire le posizioni rimaste libere, in ragione di soppressione del posto o di sopravvenute esigenze di ordine finanziario od organizzativo^[27].

Le conclusioni interpretative sulla preferenza per lo scorrimento della graduatoria rispetto all'indizione di un nuovo concorso cui era giunta la giurisprudenza amministrativa erano state, infine, recepite a livello normativo anche dall'art. 4, co. 3, d.l. n. 101/2013, conv. in l. n. 125/2013^[28], il quale espressamente subordinava l'attivazione di nuove procedure concorsuali al ricorrere di alcune specifiche condizioni^[29].

Restava fermo, in ogni caso, che tale *favor* per lo scorrimento era da porre in relazione soltanto alla scelta di indire un nuovo concorso mentre è efficace la graduatoria del concorso già effettuato e non anche «rispetto ad altre alternative, quali la scelta di non coprire il posto o quella di ricorrere alla mobilità, entrambe altrettanto incompatibili con l'attribuzione al concorrente idoneo non vincitore di un diritto soggettivo all'assunzione»^[30].

3. Un ritorno al passato. La rivalutazione della scelta di indire nuovi concorsi

La questione della modalità di copertura dei posti vacanti non aveva, tuttavia, trovato nella disposizione del 2013 una sistemazione normativa definitiva, essendo successivamente sopravvenute in maniera magmatica ulteriori modifiche legislative volte a rimettere in discussione il punto di equilibrio fino a quel momento raggiunto tra la necessità di procedere a uno scorrimento e quella di indire un nuovo concorso. Sebbene le disposizioni non potessero avere alcun rilievo *ratione temporis* nella fattispecie presa in esame dall'ordinanza in commento^[31], l'analisi dell'evoluzione normativa risulta interessante per comprendere i più recenti punti di approdo legislativo in materia di utilizzo delle graduatorie.

Con l'art. 6, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 75/2017 era stata introdotta all'art. 35, co. 3, lett. e-bis, d.lgs. 165/2001, la facoltà per ciascuna amministrazione di limitare il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al 20% dei posti messi a concorso. L'obiettivo era di limitare la formazione di graduatorie di idonei eccessivamente ampie che le amministrazioni, in ragione del numero di posti messi a concorso, difficilmente sarebbero riuscite a esaurire, impedendo di fatto la possibilità di indire nuovi concorsi. La disposizione veniva successivamente abrogata dalla l. n. 145/2018, che ne confermava, tuttavia, la *ratio* e anzi la rafforzava intervenendo su più fronti. Sanciva, da un lato, il principio di utilizzo delle graduatorie dei concorsi unicamente per la copertura dei posti messi a concorso, restringendone l'ambito di operatività^[32], introduceva, dall'altro, un meccanismo per ripristinare gradualmente la durata triennale di validità delle graduatorie dei concorsi approvate dopo il 1° gennaio 2010, dichiarando inutilizzabili tutte quelle precedenti.

La rigidità della previsione veniva, tuttavia, dapprima attenuata, dall'art. 14-ter, co. 1, d.l. n. 14/2019, conv. in l. n. 26/2019. Tale disposizione normativa, in particolare, ampliava la possibilità di utilizzare le graduatorie per la copertura di posti che si fossero resi disponibili, entro i limiti di efficacia temporale delle graduatorie medesime, fermo restando il numero dei posti banditi e nel rispetto dell'ordine di merito, in conseguenza della mancata costituzione o dell'avvenuta estinzione del rapporto di lavoro con i candidati dichiarati vincitori. In seguito, veniva superata, in maniera più incisiva, dall'art. 1, commi 147-149, l. n. 160/2019, che ristabiliva la possibilità per le amministrazioni di utilizzare le graduatorie approvate dal 2011 in avanti nel rispetto di determinati limiti, abrogando contestualmente il principio di utilizzo delle graduatorie per la copertura dei soli posti messi a concorso, e fissava per il futuro il termine ordinario di validità delle graduatorie in due anni.

Per effetto delle modifiche operate all'art. 35, co. 3, lett. e-bis, d.lgs. 165/2001, dapprima con l'art. 1-bis, d.l. n. 44/2023, conv. in l. n. 74/2023, poi con l'art. 28-ter, co. 1, lett. c), d.l. n. 75/2023, conv. in l. n. 112/2023, il limite alla formazione di graduatorie eccessivamente ampie già introdotto nel 2017 è stato, infine, nuovamente ripristinato. In particolare, a far data dall'entrata in vigore della l. n. 112/2023^[33], «sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale dopo l'ultimo candidato vincitore, in numero non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso»^[34]. La disposizione aggiungeva, peraltro, che, fermo restando il predetto limite, «in caso di rinuncia all'assunzione, di mancato superamento del periodo di prova o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria degli idonei non vincitori». L'obiettivo perseguito dal legislatore era quello di migliorare la qualità del personale assunto anche a seguito di scorrimento della graduatoria, posto che la quota

di candidati considerati idonei all'esito della procedura selettiva potevano avere con tutta probabilità conseguito una valutazione finale più vicina al punteggio conseguito dai vincitori del concorso^[35].

Veniva in questo modo confermato l'orientamento legislativo volto a riequilibrare il rapporto tra scorrimento delle graduatorie e indizione di nuovi concorsi per la copertura dei posti vacanti, a favore di quest'ultima modalità, che ha, infine, trovato esplicita soluzione nel d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, c.d. "decreto P.A.". Il decreto legge è intervenuto, infatti, con una norma di interpretazione autentica dell'art. 4, co. 3, lett. a), d.l. n. 101/2013, conv. in l. n. 125/2013^[36], a sancire, anche per i «concorsi in corso di svolgimento o per i quali non siano concluse le procedure assunzionali» alla data di entrata in vigore del decreto, che «il concorso è lo strumento ordinario e prioritario per il reclutamento di personale da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

La *ratio* sottesa a tale provvedimento di interpretazione autentica è da rinvenire, come precisato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 25/2025 (A.C. 2308), nella volontà di superare l'orientamento giurisprudenziale^[37] che valorizzava lo scorrimento delle graduatorie rispetto all'indizione di nuovi concorsi. L'utilizzo della forma concorsuale, nell'ottica del legislatore, infatti, garantisce in misura maggiore il «reclutamento del personale "più altamente qualificato"» rispetto all'assunzione di idonei non vincitori per scorrimento.

Lo conferma adesso anche la più recente giurisprudenza amministrativa^[38], secondo cui «la norma, dichiaratamente interpretativa e pertanto operante con efficacia *ex tunc*, è chiara nel qualificare il concorso come strumento prioritario per l'assunzione di personale» e incide sia sulla «modalità di copertura dei posti vacanti, sia sulla sussistenza di uno specifico obbligo motivazionale a supporto della scelta». Sotto il primo profilo, «il quadro normativo non consente più di affermare l'esistenza di una preferenza per lo scorrimento, come invece ritenuto dalla giurisprudenza formatasi antecedentemente». Quanto al dovere motivazionale, «il legislatore ha indicato come prioritaria la scelta concorsuale, sicché non postula alcuna puntuale motivazione la decisione di non procedere allo scorrimento».

Al contempo, il d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, ha attenuato le rigidità dell'originario meccanismo di limitazione delle graduatorie di idonei, intervenendo su due profili. Ne ha, innanzitutto, sospeso l'efficacia per le graduatorie di concorsi approvate negli anni 2024 e 2025, nonché alle graduatorie relative a concorsi banditi nell'anno 2025. Ha, inoltre, abrogato le limitazioni causali e temporali allo scorrimento, per cui la pubblica amministrazione può ora liberamente procedere allo scorrimento nel rispetto del limite quantitativo di coloro che sono considerati idonei non vincitori (20% dei posti messi a concorso).

Per effetto delle modifiche intervenute con il d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, come ritenuto in dottrina, «una volta invertito il rapporto tra regola ed eccezione, si può immaginare che le amministrazioni saranno tenute a fornire una giustificazione ogni qual volta intendano avvalersi di una graduatoria o di una procedura di stabilizzazione, esternando le ragioni di interesse pubblico che sostengono una simile scelta, anziché quella di fare un concorso»^[39].

4. L'utilizzo delle graduatorie nelle Regioni e negli enti locali

I principi di diritto finora esposti sulla possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare graduatorie ancora efficaci e di decidere di coprire i posti vacanti tramite scorrimento tra gli idonei non vincitori o indizione di nuovi concorsi sono applicabili anche alle procedure concorsuali bandite dalle Regioni e dagli enti locali^[40]. A mutare è, invece, il quadro normativo di riferimento in merito all'utilizzo delle graduatorie, che presenta alcune specificità legate al riparto di competenze legislative e alla diversa struttura organizzativa di tali enti.

Con riguardo alle Regioni, la materia dell'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro, trattandosi di materia inerente all'organizzazione amministrativa regionale, è sottratta alla competenza legislativa statale e affidata al legislatore regionale ai sensi dell'art. 117, co. 4 Cost.^[41]. Da ciò ne consegue che anche la disciplina della regolamentazione e dell'utilizzo delle graduatorie di procedure selettive pubbliche, essendo una materia correlata all'accesso al pubblico impiego, è attratta nella sfera di competenza legislativa regionale^[42] nel rispetto dei vincoli derivanti dai principi costituzionali del buon andamento, dell'imparzialità e del coordinamento della finanza pubblica.

Per gli enti locali, come visto, ai sensi dell'art. 91, co. 4, d.lgs. n. 267/2000, «le graduatorie concorsuali rimangono efficaci per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione per l'eventuale copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, fatta eccezione per i posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso medesimo». Si tratta di una disposizione speciale rispetto a quella di cui all'art. 35, co. 5-ter, d.lgs. n. 165/2001, che stabilisce, invece, una durata biennale delle graduatorie. Lo si desume espressamente dallo stesso art. 35, che, a seguito della modifica operata con d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025^[43], fa salvi «i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali e quelli stabiliti per gli enti locali dall'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

L'operatività della disposizione è, peraltro, ora sensibilmente ridotta a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17, co. 1-bis, d.l. n. 162/2019, conv. in l. n. 8/2020, che ha sancito la possibilità per gli enti locali di procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti dal piano triennale dei fabbisogni di personale, anche in deroga a quanto stabilito dall'art. 91, co. 4, d.lgs. n. 276/2000.

Resta fermo, tuttavia, il rispetto del meccanismo di limitazione della formazione di graduatorie di idonei risultante all'esito delle modifiche operate all'art. 35, co. 5-ter, d.lgs. n. 165/2001, dall'art. 1-bis, d.l. n. 44/2023, conv. in l. n. 74/2023, e dall'art. 28-ter, co. 1, lett. c), d.l. n. 75/2023, conv. in l. n. 112/2023, applicabile agli enti locali con alcune limitazioni.

La disposizione non opera, infatti, per le procedure concorsuali bandite dalle Regioni, dalle Province, dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dagli enti locali o da enti o agenzie da questi controllati o partecipati che prevedano un numero di posti messi a concorso non superiore a venti unità e per i Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Si tratta di una deroga posta nell'ottica di non limitare eccessivamente la formazione di graduatorie per enti locali che bandiscono procedure selettive per un numero di posti contenuti e che sarebbero altrimenti costretti a procedere necessariamente alla indizione di nuovi concorsi per far fronte al proprio fabbisogno di personale con aggravio di

costi^[44].

Il meccanismo non è, inoltre, applicabile al reclutamento del personale educativo e scolastico impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai Comuni e dalle Unioni di Comuni, nonché, a seguito dell'emanazione del decreto del Ministro per la P.A. del 13 settembre 2024, per il reclutamento del personale negli enti, aziende, agenzie, strumentali e vigilati dalle Regioni, dalle Provincie e dagli enti locali, e negli enti parco.

Dallo scorrimento delle graduatorie di idonei non vincitori va tenuta, invece, distinta la differente modalità di reclutamento prevista per i soli enti locali dall'art. 3-bis, d.l. n. 80/2021, conv. in l. n. 113/2021.

La disposizione consente di organizzare e gestire in forma aggregata selezioni uniche per la formazione di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, per vari profili professionali e categorie, dai quali gli enti locali possono attingere, tramite appositi interpelli, per la copertura delle posizioni programmate nei piani dei fabbisogni di personale in assenza di proprie graduatorie in corso di validità. Tali elenchi, una volta costituiti, sono soggetti ad aggiornamento continuo, almeno una volta all'anno, e i candidati rimangono iscritti negli elenchi per un massimo di tre anni, nell'ottica di mettere sempre a disposizione degli enti locali i migliori candidati da assumere in relazione alle competenze richieste.

Come chiarito dal Consiglio di Stato, infatti, tale modalità di reclutamento si compone di due momenti procedurali: la selezione unica per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione, che attribuisce la possibilità di partecipare agli interpelli, e l'interpello stesso, che deve essere svolto ogniqualvolta l'ente ha necessità di assumere per la copertura del posto disponibile. Proprio questa necessità di rinnovo periodico implica che l'interpello «non dà luogo a una graduatoria che conserva efficacia nel tempo, atteso che deve essere rinnovato ogni volta che l'Amministrazione individua un'esigenza assunzionale»^[45].

1. Ricercatore di diritto del lavoro presso Università di Torino. [↑](#)
2. V. in questo senso la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (tra le tante Corte cost., 22 maggio 2023, n. 100; Corte cost., 11 maggio 2021, n. 95; Corte cost., 27 febbraio 2020, n. 36, in *Foro It.*, 2020, parte I, 1896; Corte cost., 2 marzo 2018, n. 40, in *Foro It.*, 2018, parte I, 1105) la quale, a più riprese, ha avuto modo di affermare che il concorso pubblico rappresenta «la forma generale di reclutamento per le amministrazioni pubbliche». Più di recente, il principio è stato espressamente ribadito anche dall'art. 4, co. 1, d.l. n. 25/2025, conv. in l. n. 69/2025, ai sensi del quale «il concorso è lo strumento ordinario e prioritario per il reclutamento di personale da parte delle amministrazioni». [↑](#)
3. Sul concorso come procedimento amministrativo, di recente, v. Gagliardi B. (2024), *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, Napoli, ESI, pp. 145 ss.. [↑](#)
4. Cfr. Cass., sez. lav., 16 febbraio 2021, n. 4057; Cass., sez. lav., ord. 7 giugno 2019, n. 15506, in *One legale*. [↑](#)
5. Amorth A. (1954), *L'approvazione della graduatoria dei pubblici concorsi*, in *Giur. it.*, parte III, p. 121. [↑](#)
6. Cass., sez. lav., 17 febbraio 2025, n. 4073; Cass., sez. lav., ord. 4 novembre 2024, n. 28330; Tar Lazio Roma, sez. V, 3 marzo 2025, n. 4585. Le pronunce sono consultabili in *One legale*. Fatta salva, tuttavia, l'ipotesi che tra la data di emanazione del bando e la conclusione delle operazioni concorsuali, per effetto del mutamento del quadro normativo, venga meno l'assetto organizzativo degli uffici in forza del quale il bando era stato emanato. In questo senso v. Cass., sez. lav. 20 giugno 2016, n. 12679, in *One legale*; Cass., sez. un., 2 ottobre 2012, n. 16728, in *Foro It.*, 2012, parte I, 3312. [↑](#)
7. Cons. Stato, sez. VII, 29 aprile 2024, n. 3855; Cons. Stato, sez. III, 18 maggio 2020, n. 3139; Cons.

- Stato, sez. III, 27 novembre 2017, n. 5559. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
8. Cons. Stato, sez. V, 16 aprile 2024, n. 3472, in *One legale*. [↑](#)
 9. In questi termini v. Cons. Stato, sez. V, 6 marzo 1984, n. 221, in Cons. Stato, 1984, 262; Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 1966, n. 1354, in Cons. Stato, 1966, 2106. [↑](#)
 10. Secondo la versione dell'articolo risultante all'esito delle modifiche intervenute con l. n. 305/1975. [↑](#)
 11. A differenza del passato, infatti, non si faceva più menzione dello scorrimento in termini di "facoltà" e si fissava unicamente un termine di efficacia delle graduatorie, pur mantenendo, però, il carattere eventuale della copertura di posti rimasti vacanti. [↑](#)
 12. Sin dagli anni 2000, infatti, si erano susseguite disposizioni normative che in maniera contingente avevano via via prorogato i termini di validità e di utilizzabilità delle graduatorie: art. 19, co. 1, l. n. 448/2001; art. 34, co. 12, l. n. 289/2002; art. 3, co. 61, l. n. 350/2003; art. 1, co. 100, l. n. 311/2004; art. 1, co. 536, l. n. 296/2006. [↑](#)
 13. Come sottolinea Gentile G. (2023), *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, Giappichelli, Torino, p. 113, tuttavia, «nonostante la chiara previsione normativa [...] per molto tempo la vigenza delle graduatorie dei concorsi è rimasta incerta, in quanto oggetto di plurime previsioni occasionali che hanno, di volta in volta, esteso la validità delle stesse». [↑](#)
 14. Ranieri M. (2013), *Accesso al lavoro pubblico ed esperimento preventivo delle procedure di mobilità*, in *Lav. P.A.*, 5, pp. 768-769. [↑](#)
 15. Cons. Stato, sez. V, 1° ottobre 2010, n. 7244, in *Giur. It.*, 2011, 3, p. 686; Cons. Stato, sez. V, 28 dicembre 2007, n. 6758, in *Ragiusan*, 2008, 293-294, p. 333; Cons. Stato, sez. VI, 11 ottobre 2005, n. 5637, in *One legale*. [↑](#)
 16. Cons. Stato, sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6332, in *Ragiusan*, 2010, 317-318, p. 281; Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2008, n. 509, in *One legale*. [↑](#)
 17. Cons. Stato, Sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4911, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 10, p. 1047. [↑](#)
 18. Cons. Stato, sez. V, 19 novembre 2009, n. 7243, in *One legale*. [↑](#)
 19. V. Cass., Sez. Un., 18 giugno 2008, n. 16527, in *Foro It.*, 2009, I, 474; Cass., Sez. Un., ord. 29 settembre 2003, n. 14529, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, 12, p. 1300; Cass., Sez. Lav., 5 marzo 2003, n. 3252, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2003, 6, p. 618, secondo cui una volta assunta da parte della pubblica amministrazione la decisione di coprire un posto, il diritto soggettivo all'assunzione degli idonei di una graduatoria ancora efficace. [↑](#)
 20. V. Cons. Stato, Ad. Plen. 28 luglio 2011, n. 14, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, 9, p. 997. In senso conforme Cons. Stato, Sez. VI, 21/10/2021, n. 7089, in *One legale*; Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2018, n. 838, in *One legale*; Cons. Stato, sez. III, 20 dicembre 2012, n. 6560, in *Ragiusan*, 2014, 357/358, p. 334; Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2012, n. 4329; Cons. Stato, sez. VI, 12 settembre 2011, n. 5112, in *One legale*. Ma, in precedenza, nello stesso senso già Cons. Stato, sez. V, 26 ottobre 2009, n. 6536, in *One legale*. [↑](#)
 21. Ciò può avvenire, ad esempio, in ipotesi particolari in cui vi siano disposizioni normative che impongano una cadenza periodica del concorso, o nelle ipotesi in cui sia necessario procedere a una stabilizzazione del personale precario, oppure qualora intervenga una modifica sostanziale della disciplina applicabile alla procedura concorsuale o vi siano modifiche relative al profilo professionale ricercato. V. Cons. Stato, sez. VII, 29 aprile 2024, n. 3855, in *One legale*; Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 2023, n. 4873, in *Lav. Giur.*, 2024, 1, p. 43, con nota di Favia M. R., *L'evoluzione legislativa e giurisprudenziale dello scorrimento: efficacia delle graduatorie e legittima indizione di una nuova procedura concorsuale*. [↑](#)
 22. Cons. Stato, Ad. Plen. 28 luglio 2011, n. 14, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, 9, p. 997. [↑](#)
 23. Cons. Stato, sez. II, 24 giugno 2022, n. 5217; Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2018, n. 5864; Cons. Stato, sez. VI, 22 maggio 2017, n. 2376. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
 24. Cons. Stato, sez. III, 27 novembre 2017, n. 5559, cit. [↑](#)
 25. Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2015, n. 1186, in *One legale*. [↑](#)
 26. Cons. Stato, sez. III, 5 luglio 2024, n. 5971, in *One legale*; Cons. Stato, sez. VI, 9 aprile 2015, n. 1796, in *Foro It.*, 2015, parte III, 325. [↑](#)
 27. Cass., sez. lav., ord. 3 novembre 2021, n. 31427, in *One legale*. [↑](#)
 28. Sul tema v. Talamo V. (2013), *Lo scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 10, p. 923. [↑](#)
 29. L'amministrazione era tenuta, in particolare, a verificare l'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo

indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate e, al contempo, e l'assenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza. [↑](#)

30. Cass., sez. lav., ord. 19 settembre 2024, n. 25210. [↑](#)
31. Il ricorrente aveva, infatti, promosso il giudizio nel settembre 2018, in relazione a un concorso svolto nel 2004, la cui graduatoria risultava ancora efficace per effetto di un susseguirsi di proroghe del termine di validità delle graduatorie, da ultimo realizzato dall'art. 1, co. 1148, l. n. 205/2017 [↑](#)
32. Come sottolinea, Riccobono A. (2019), *Tecniche e politiche di reclutamento nella XVIII legislatura: le graduatorie concorsuali ai tempi del "governo del cambiamento"*, in *Lav. P.A.*, 1, p. 85, «l'imposizione di un vincolo di esclusiva per l'utilizzo delle graduatorie implica lo smantellamento dell'*habitat* protetto che la giurisprudenza amministrativa ha progressivamente costruito a difesa dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, ma anche delle aspirazioni degli idonei ad essere assunti, rendendo secondaria la possibilità di nuovi arrivi dall'esterno». [↑](#)
33. Ritiene che il meccanismo c.d. "taglia idonei" si applichi solo a far data dall'entrata in vigore della l. n. 112/2023, Tar Lazio Roma, sez. II-ter, 2 aprile 2024, n. 6328, in *One legale*. [↑](#)
34. La disposizione è soggetta, tuttavia, a limiti di carattere oggettivo e soggettivo, connesse alla tipologia di concorsi banditi e alla tipologia di personale reclutato. [↑](#)
35. Dipartimento della Funzione Pubblica, nota 16 giugno 2023, n. 1187. [↑](#)
36. Disposizione che, come esposto in precedenza, impone alle amministrazioni di verificare l'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori di concorso prima di attivare nuove procedure di reclutamento. [↑](#)
37. Cons. Stato, Ad. Plen. 28 luglio 2011, n. 14, cit., p. 997. [↑](#)
38. Tar Lombardia Milano, 12 marzo 2026, in www.giustizia-amministrativa.it. [↑](#)
39. Riccobono A. (2025), *Accesso e progressioni di carriera*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A. (diretto da), *Diritto del lavoro. I Trattati Giuffrè*, vol. III, Milano, Lefebvre Giuffrè, p. 625. [↑](#)
40. Più in generale sul tema del reclutamento delle Regioni e degli enti locali v. Ambrosino A. (2022), *I concorsi pubblici nelle Regioni: giurisprudenza costituzionale e discipline normative*, in Boscati A., Zilli A. (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Milano, Wolters Kluwer Cedam, pp. 199 ss.; Cerbone M. (2022), *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in Boscati A., Zilli A. (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Milano, Wolters Kluwer Cedam, pp. 171 ss.. [↑](#)
41. Corte cost., 14 dicembre 2004, n. 380, in *Giur. cost.*, 2004, 6, p. 4184, con nota di Bottino G., *L'accesso agli impieghi pubblici ed i "confini" dell'organizzazione amministrativa*; Corte cost., 11 aprile 2008, n. 95, in *Lav. Giur.*, 2008, 6, p. 591, con nota di Vallone S., *La competenza residuale delle Regioni e delle Province autonome in materia di modalità di accesso al lavoro*; Corte cost., 17 marzo 2010, n. 100, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010, 6, p. 619; Corte cost., 7 luglio 2010, n. 235, in *Foro It.*, 2010, parte I, 2259. [↑](#)
42. Corte cost., 25 giugno 2020, n. 126; Corte cost., 21 dicembre 2018, n. 241. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
43. A livello giurisprudenziale si era, infatti, sviluppato un dibattito interpretativo sul rapporto tra art. 35, d.lgs. n. 165/2001 e art. 91, d.lgs. n. 267/2000. Secondo Corte conti, sez. reg. contr. Sardegna, 4 agosto 2020, n. 85, l'art. 91, co. 4, TUEL, aveva carattere speciale rispetto all'art. 35, d.lgs. n. 165/2001. Al contrario per Corte conti, sez. reg. contr. Campania, 16 febbraio 2023, n. 16, le disposizioni del TUEL andavano coordinate con quelle del d.lgs. n. 165/2001, con conseguente uniformazione del termine di validità delle graduatorie in tre anni. Negli stessi termini anche Tar Campania, sez. III, 18 marzo 2024, n. 1792. Le sentenze sono consultabili in *One legale*. [↑](#)
44. Riccobono A. (2025), *Accesso e progressioni di carriera*, cit., p. 628. [↑](#)
45. Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2025, n. 4878, in *One legale*. [↑](#)