

queste istituzioni

**Manutenzione normativa del
reclutamento pubblico e impatti sulle
graduatorie del personale
amministrativo delle università**

Pasquale Iorio

Numero 1/2025

4 aprile 2025

Manutenzione normativa del reclutamento pubblico e impatti sulle graduatorie del personale amministrativo delle università

di Pasquale Iorio*

Sommario

1. Prologo figurale. – 2. La centralità del PTA nel sistema Accademico. – 3. La parabola evolutiva della norma. – 4. La definizione della graduatoria concorsuale. – 5 Il valore dello scorrimento come meccanismo di razionalizzazione. – 6. Rilievi conclusivi.

Sintesi

Il contributo approfondisce il tema della non limitazione al numero degli idonei nei concorsi pubblici, con specifico riferimento allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale tecnico e amministrativo delle Università, laddove i bandi prevedano un numero di posti inferiore a venti unità.

Abstract

The contribution explores the non-limitation on the number of eligible candidates in public competitions with specific reference to the scrolling of the rankings of the competitions for the recruitment of technical and administrative staff of the Universities, where the announcements provide for a number of positions less than twenty units.

Parole chiave

Reclutamento, Personale Amministrativo, Università, Graduatorie.

Keywords

Recruitment, Administrative Staff, University, Rankings.

1. Prologo figurale.

Una premessa che abbia carattere metaforico, ma con una veste squisitamente giuridica, ci introduce a bordo di un'automobile, quella del Testo Unico del Pubblico Impiego, immatricolata nell'anno 2001.

* Funzionario Amministrativo dell'Università degli Studi di Salerno, abilitato all'esercizio della professione di Avvocato.

Le considerazioni espresse nel presente lavoro sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non impegnano, in alcun modo, l'Amministrazione di appartenenza.

Quando il legislatore ha messo su strada questo nuovo impianto normativo, tutti i suoi meccanismi risultavano ben funzionanti, perfettamente lubrificati e progettati per garantire efficienza ed efficacia.

Con il trascorrere degli anni, l'uso prolungato e le mutate esigenze dei percorsi di reclutamento del personale della PA, diverse disposizioni del D.Lgs. n. 165/2001 - è il caso di taluni periodi dell'art. 35, segnatamente del comma 5-ter - hanno iniziato a mostrare evidenti segni di usura.

E proprio come per la manutenzione di un'auto, a partire da aprile del 2023 - con il decreto-legge n. 44/2023 e fino ai lavori di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 75/2023 - certi ingranaggi sono stati via via potenziati, così come aggiornati dei passaggi. In specifici casi, poi, si è resa necessaria una vera e propria modifica alla struttura.

Sebbene alcuni interventi non hanno fatto registrare impatti considerevoli - paragonabili ad un cambio d'olio o alla sostituzione di un filtro - altri, invece, hanno generato effetti più profondi, proprio come una revisione completa del motore o, addirittura, molto simili alla sostituzione della centralina elettronica. Insomma, un *tagliando normativo* ritenuto essenziale per far sì che il veicolo TUPI, il quale rappresenta il principale riferimento per la gestione del pubblico impiego, resti efficiente e affidabile a garantire il buon funzionamento della macchina amministrativa.

Nel presente scritto le prescrizioni dell'art. 35, che regola le modalità di reclutamento del personale, vengono indagate esclusivamente con riferimento al comma 5-ter, a rigore del quale sono disciplinati taluni aspetti delle graduatorie dei concorsi: dalla validità biennale, alla percentuale - nella misura del venti per cento dei posti - di candidati ritenuti idonei negli elenchi definitivi dopo l'ultimo vincitore, tenendo in debita evidenza le deroghe previste.

Più nello specifico si analizzeranno quelle relative al quarto periodo, nel cui novero vengono ricompresi, come ha chiarito il Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 13 settembre 2024, i concorsi per l'approvvigionamento del personale tecnico-amministrativo banditi dalle Università, con la previsione di un numero di posti inferiore a venti unità. Ampia disamina sarà, poi, riservata al recentissimo decreto-legge n. 25/2025, in vigore dallo scorso 15 marzo, che ha introdotto ulteriori novelle alla disciplina in esame.

Il lavoro in lettura, operando un coordinamento interpretativo fra norma e ambito applicativo, si propone di approfondire il contesto, al fine di comprendere la reale portata della disposizione.

2. La centralità del PTA nel sistema Accademico

Gli Atenei sono considerati il principale motore dello sviluppo culturale, scientifico ed economico del Paese. E se da un lato il pensiero volto al funzionamento di una Università concentra

l'attenzione sulla sola figura di docenti e ricercatori - figure istituzionali che garantiscono la trasmissione del sapere e la guida delle attività di studio e ricerca - bisogna, tuttavia, tener conto di una ulteriore componente fondamentale, il personale tecnico-amministrativo, cui è affidato il corretto funzionamento dell'intero sistema burocratico e gestionale delle istituzioni accademiche.

Dall'organizzazione della didattica alla gestione dei laboratori, dall'amministrazione delle risorse economiche alla cura degli spazi e delle infrastrutture: questa tipologia di personale garantisce, all'Ateneo, efficienza, funzionalità e capacità di risposta alle esigenze di studenti, docenti e ricercatori.

Il PTA comprende una vasta gamma di figure professionali che operano in diversi ambiti, contribuendo al funzionamento dell'intero sistema accademico.

Il sistema di classificazione del personale tecnico-amministrativo, a mente del vigente Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto Istruzione e Ricerca¹, è improntato alla primaria esigenza delle amministrazioni universitarie in termini di perseguimento degli obiettivi di innovazione e di dinamica evolutiva dell'organizzazione del lavoro, e risulta articolato in quattro Aree professionali che corrispondono a quattro differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali: *Area degli Operatori*² (a cui appartengono i dipendenti inquadrati nella ex categoria B), *Area dei Collaboratori*³ (ex cat. C), *Area dei*

¹ CCNL personale del comparto Istruzione e Ricerca 2019-2021, sottoscritto in data 18 gennaio 2024.

² A tenore della declaratoria delle aree del sistema di classificazione del personale sezione università, cui all'allegato E del CCNL di riferimento, appartengono a quest'Area i lavoratori che svolgono attività di supporto strumentale ai processi produttivi ed ai sistemi di erogazione dei servizi, caratterizzate da procedure prestabilite, anche in sequenze diversificate, che non presuppongono conoscenze specifiche e/o qualificazioni professionali, corrispondenti a ruoli ampiamenti fungibili. Specifiche professionali: conoscenze concrete di moderata ampiezza per assolvere compiti semplici assegnati all'interno di una gamma definita di variabili di contesto; capacità pratiche necessarie a risolvere problemi semplici utilizzando metodi, saperi, strumentazione elettronica o manuale, materiali e informazioni; responsabilità di eseguire i compiti assegnati secondo criteri prestabiliti, di risolvere problemi di routine assicurando la conformità delle attività svolte e la corretta esecuzione delle procedure adeguando i propri comportamenti alle circostanze che si presentano. Settori professionali: amministrativo, servizi generali e tecnici e socio-sanitario. Requisiti di base per l'accesso: diploma di qualifica triennale rilasciato da un istituto professionale o "Certificato di competenze" relativo al primo triennio del percorso di studi di cui al D.Lgs. n. 61/2017 – con promozione alla classe IV - da cui emerga il raggiungimento delle abilità, conoscenze e competenze minime necessarie per il superamento del predetto periodo di istruzione.

³ A mente della declaratoria delle aree del sistema di classificazione del personale sezione università, cui all'allegato E del CCNL di riferimento, fanno parte di questa Area i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi e che ne svolgono fasi di processo e/o processi, nell'ambito di direttive di massima e di procedure predeterminate, anche attraverso la gestione di strumentazioni tecnologiche e l'utilizzo di attrezzature elettroniche. Possono anche essere preposti al controllo tecnico-pratico di altri lavoratori di supporto ai processi produttivi ed ai sistemi di erogazione dei servizi. Tale personale è chiamato a svolgere attività richiedenti specifica capacità di esecuzione delle procedure con diversi livelli di complessità, valutare nel merito il caso concreto e ad interpretare le istruzioni operative. Specifiche professionali: conoscenze teoriche e concrete esaustive; capacità di applicare una gamma di saperi, metodi, prassi e procedure, materiali e strumenti necessari a risolvere problemi di media complessità, nell'ambito di un contesto strutturato di lavoro; responsabilità di risultato in ambiti circoscritti, assicurando la conformità delle attività svolte anche nell'eventualità di situazioni mutevoli che richiedono la relativa capacità di adeguare il proprio operato. Settori professionali: amministrativo, tecnico, scientifico, tecnologico, informatico, dei servizi generali, delle biblioteche, della comunicazione e socio-sanitario. Requisiti di base per l'accesso: diploma di scuola secondaria di secondo grado.

*Funzionari*⁴ (ex cat. D) e *Area delle Elevate Professionalità*⁵ (ex cat. EP).

In altre parole è possibile suddividere detto personale in due macro-categorie principali: *Amministrativo e Tecnico*.

Alla prima categoria di dipendenti è affidata la cura, l'organizzazione e la gestione burocratica dell'Università. Le loro mansioni vanno dalle immatricolazioni, ai piani di studio, passando per gli esami e fino alla carriera di ogni singolo studente. Gli amministrativi gestiscono i contratti, le convenzioni e i bandi di finanziamento per le attività di ricerca. Non soltanto. Coordinano le risorse umane ed economiche dell'Ateneo, garantendo trasparenza e correttezza nella gestione dei fondi pubblici.

Il personale tecnico, invece, supporta le attività di ricerca e didattica nei laboratori scientifici e tecnologici. Cura la manutenzione delle infrastrutture, delle biblioteche e delle aule

⁴ La declaratoria delle aree del sistema di classificazione del personale sezione università, cui all'allegato E del CCNL di riferimento, stabilisce che appartengono a quest'Area i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi che, nel quadro di indirizzi generali, garantiscono il presidio di importanti e molteplici processi, concorrendo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti, assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, la circolarità delle comunicazioni, l'integrazione/facilitazione dei processi, la consulenza, il coordinamento delle eventuali risorse umane affidate, anche attraverso la responsabilità diretta di moduli e strutture organizzative. Specifiche professionali: conoscenze specialistiche, competenze necessarie ad affrontare problemi complessi, anche in contesti soggetti a cambiamenti imprevisi che richiedono capacità interpretative e l'adozione di soluzioni che possono prevedere conoscenze e procedure non convenzionali; capacità di applicare un'ampia gamma di saperi, metodi, prassi e procedure, materiali e strumenti in modo consapevole e selettivo, operando in autonomia con abilità gestionali, organizzative e professionali atte a consentire la gestione efficace dei processi affidati ed il conseguimento degli obiettivi assegnati; responsabilità amministrative e di risultato sui processi affidati, con possibilità di autonoma assunzione di atti e decisioni, in conformità agli ordinamenti di ciascuna amministrazione, garantendo la conformità tecnica e/o gestionale delle soluzioni adottate; le responsabilità possono estendersi anche alla conduzione di team di lavoro e di unità organizzative. Settori professionali: amministrativo -gestionale, amministrativo dipartimentale, tecnico-informatico, scientifico-tecnologico, delle biblioteche, della comunicazione e socio-sanitario. Requisiti di base per l'accesso: laurea (triennale o magistrale o vecchio ordinamento).

⁵ Sono ricompresi nel novero di questa Area, in applicazione della declaratoria delle aree del sistema di classificazione del personale sezione università (cui all'allegato E del CCNL di riferimento), i lavoratori strutturalmente inseriti nei processi produttivi e nei sistemi di erogazione dei servizi che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti, svolgono funzioni di elevato contenuto gestionale, professionale o specialistico e/o coordinano e gestiscono processi articolati di significativa rilevanza e responsabilità assicurando la qualità dei servizi e dei risultati, l'ottimizzazione delle risorse umane eventualmente affidate, attraverso la responsabilità diretta di moduli o strutture organizzative. Specifiche professionali: conoscenze altamente specialistiche e qualificate, nonché ad alto contenuto professionale; competenze adeguate ad affrontare, con elevata consapevolezza critica, problemi di rilevante complessità anche imprevedibili; capacità di lavoro in autonomia accompagnata da un grado elevato di capacità gestionale, organizzativa, professionale atta a consentire lo svolgimento di attività di conduzione, coordinamento e gestione di funzioni organizzativamente articolate di significativa rilevanza e responsabilità e/o di funzioni ad elevato contenuto professionale e specialistico, implicanti anche attività progettuali, pianificatorie e di ricerca e sviluppo; responsabilità amministrative e di risultato, a diversi livelli, in ordine alle funzioni specialistiche e/o organizzative affidate, inclusa la responsabilità di unità organizzative; responsabilità amministrative derivanti dalle funzioni organizzate affidate e/o conseguenti ad espressa delega di funzioni da parte del dirigente in conformità agli ordinamenti delle amministrazioni. Settori professionali: amministrativo-gestionale, amministrativo-dipartimentale, tecnico-informatico, scientifico-tecnologico, biblioteche, comunicazione, medico-odontoiatrico e socio-sanitario. Requisiti di base per l'accesso: laurea magistrale (o vecchio ordinamento) accompagnata, di norma, da un periodo pluriennale di esperienza lavorativa in funzioni specialistiche e/o di responsabilità che possono anche richiedere l'iscrizione ad albi professionali.

multimediali. Svolge attività di supporto informatico e tecnologico, garantendo il corretto funzionamento dei sistemi digitali e delle piattaforme e-learning.

Ogni studente universitario, nel corso della propria carriera accademica, interagisce in maniera costante con il personale amministrativo.

Dall'immatricolazione alla laurea, il percorso di ogni discente è scandito da procedure burocratiche che devono essere gestite con precisione ed efficienza. Senza il lavoro degli uffici amministrativi, la macchina universitaria non potrebbe funzionare. Inoltre, il personale tecnico è essenziale per garantire che le attività didattiche si svolgano in ambienti adeguati e con gli strumenti necessari. Nelle facoltà scientifiche, a mero titolo di esempio, il supporto dei tecnici di laboratorio è fondamentale per le esercitazioni pratiche e per l'uso di attrezzature complesse. Anche nelle discipline umanistiche, il personale bibliotecario gioca un ruolo essenziale, assicurando l'accesso a testi, archivi e risorse digitali. Non solo. Rilevante è anche il supporto alla ricerca, cuore pulsante delle università che, per essere efficace, necessita di un'infrastruttura solida. Il personale tecnico-amministrativo garantisce che laboratori, attrezzature e strumentazioni siano sempre disponibili e funzionanti. Inoltre, la gestione dei finanziamenti per la ricerca – un aspetto sempre più complesso a causa della competizione per i fondi nazionali ed europei – è interamente affidata agli uffici amministrativi, che si occupano di predisporre i bandi, coordinare le richieste di finanziamento e gestire i progetti in tutte le loro fasi.

Negli ultimi anni, le Università hanno subito una profonda trasformazione digitale. La pandemia ha accelerato l'adozione di strumenti per la didattica a distanza, le piattaforme e-learning e i servizi online per studenti e docenti.

In questo contesto, il personale tecnico ha avuto un ruolo fondamentale nel garantire la continuità delle attività accademiche.

Il personale ha sviluppato e gestito le piattaforme digitali per le lezioni e gli esami online. I tecnici hanno assicurato che le infrastrutture informatiche fossero adeguate a sostenere il carico di connessioni e richieste. Gli amministrativi hanno riorganizzato le procedure per permettere l'accesso ai servizi universitari in modalità telematica. Senza questo sforzo, molte università avrebbero rischiato un blocco delle attività. Questa esperienza ha dimostrato, più che mai, quanto il personale tecnico-amministrativo sia essenziale per adeguare le Università alle sfide del futuro.

3. La parabola evolutiva della norma

L'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001, strettamente connesso alle modalità di reclutamento del personale all'interno della PA, così come novellato⁶ ha fatto registrare la sostituzione di ben due periodi del comma 5-ter⁷.

Nel corso dei lavori di conversione del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75⁸ - recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025 - è stata, infatti, varata la seguente modifica al quarto e quinto periodo: *«Nei concorsi pubblici, a esclusione di quelli banditi per il reclutamento del personale sanitario e socio-sanitario, educativo e scolastico, compreso quello impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai comuni e dalle unioni di comuni, e dei ricercatori, nonché del personale di cui all'articolo 3⁹, 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. 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 entro il limite di cui al quarto periodo. La disposizione del quarto periodo non si applica alle procedure concorsuali bandite dalle regioni, dalle province, dagli enti locali o da enti o agenzie da questi*

⁶ Introdotta dalla Legge n. 112/2023 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 75/2023, recante disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025.

⁷ Il testo del comma 5-ter, vigente fino alla data del 16.08.2023, risultava essere il seguente: *«Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali. Il principio della parità di condizioni per l'accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all'assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato. Nei concorsi pubblici sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale entro il 20 per cento dei posti successivi all'ultimo di quelli banditi. In caso di rinuncia all'assunzione o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria nei limiti di cui al quarto periodo».*

⁸ Testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 144 del 22 giugno 2023.

⁹ Il richiamato articolo riguarda il personale in regime di diritto pubblico: *«In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287. 1-bis. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2000, n. 362, e il personale volontario di leva, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali. 1-ter. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento. 2. Il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari, a tempo indeterminato o determinato, resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421».*

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 e per l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, possono essere stabilite ulteriori modalità applicative delle disposizioni del presente comma».

La lettera c) del comma 1 e il successivo comma 2 dell'articolo 28-ter del menzionato decreto-legge - articolo inserito in sede referente - hanno modificato la disciplina sul limite numerico di candidati idonei nelle graduatorie dei concorsi e sullo scorrimento delle stesse.

Appare ultroneo evidenziare che l'idoneità resta, comunque, implicitamente subordinata alla essenziale condizione del conseguimento del punteggio minimo enucleato dal bando.

Le nuove disposizioni recano un chiarimento sulla determinazione della base di calcolo del limite numerico, specificano la decorrenza dell'applicazione dei due limiti¹⁰ e pongono alcune esclusioni dall'ambito dei medesimi.

La norma è in vigore dal 17 agosto 2023, giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Legge 112/2023¹¹, di conversione - con modificazioni - del decreto-legge n. 75/2023, così come disposto dall'art. 1, comma 3, della medesima.

La disposizione, che pone un tetto al numero degli idonei all'esito delle operazioni d'esame, riguarda solo i bandi pubblicati a decorrere dalla citata data, atteso che l'art. 28-ter della Legge di conversione, al comma 2, è molto chiaro al riguardo: «*Le disposizioni dell'articolo 35, comma 5-ter, quarto e quinto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applicano ai concorsi [...] banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge [...]».*

A mero titolo di esempio, in applicazione del citato comma 5-ter, quarto periodo, dell'art. 35 del T.U.P.I., in un concorso per 25¹² posti, il numero degli idonei non vincitori andrà calcolato nella misura del venti per cento: *id est* 5. Vale a dire che saranno in posizione scorribile i candidati posizionati dal numero 26 al 30.

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 potrà procedere allo scorrimento¹³ della graduatoria degli idonei non vincitori entro il limite di cui al quarto periodo.

¹⁰ Limiti introdotti, a far data dal 22 giugno 2023, dalla Legge n. 74/2023, di conversione - con modificazioni - del decreto-legge n. 44/2023. Testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 143 del 21 giugno 2023

¹¹ Testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 190 del 16 agosto 2023.

¹² La norma è applicabile solo alle procedure concorsuali che prevedano un numero di posti superiore alle venti unità.

¹³ Per una accurata ricognizione normativa e della casistica giurisprudenziale sul tema cfr. P. IORIO, *Lo scorrimento delle graduatorie quale eccezionale all'indizione di nuovi concorsi pubblici. Norme afferenti e interpretazione del c.d. diritto vivente*, in *Osservatorio sulle fonti*, ISSN 2038-5633, n. 1/2022.

Detto confine, però, non si applica alle procedure di reclutamento che prevedano un numero di posti messi a concorso inferiore a venti unità promosse da Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Così come non è applicabile agli Enti Locali con popolazione inferiore a tremila abitanti e alle selezioni per personale sanitario, socio-sanitario, educativo, scolastico (compreso quello impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai comuni e dalle unioni di comuni), dei ricercatori, nonché del personale in regime di diritto pubblico. Nel novero delle esclusioni vengono ricomprese anche le procedure finalizzate al reclutamento, sempre non superiore a venti risorse umane, di personale del profilo tecnologo, tecnico e amministrativo negli enti di ricerca; amministrativo, tecnico e professionale nelle aziende sanitarie locali, amministrativo nelle università e, infine, di quelli in organico ad enti, aziende, agenzie, strumentali e vigilati dalle regioni, dalle province e dagli enti locali, nonché del personale negli enti parco. Restano esclusi dal campo d'applicazione della norma anche i comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti e le procedure per l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato. Non sono ricomprese neppure alle selezioni per personale sanitario, socio-sanitario, educativo, scolastico e dei ricercatori, nonché del personale in regime di diritto pubblico.

Lo ha chiarito, recentemente, il Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 13.09.2024¹⁴. Con tale fonte secondaria vengono estese le deroghe di cui all'art. 35, comma 5-ter, quarto periodo, del D.Lgs. n. 165/2001.

Tale facoltà era prevista dal settimo periodo del medesimo comma: «(...) con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, possono essere stabilite ulteriori modalità applicative delle disposizioni del presente comma».

Detto decreto è stato registrato alla Corte dei conti in data 27 novembre 2024 ed è entrato in vigore il 27 dicembre 2024, quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, serie generale, n. 291 del 12 dicembre 2024.

Orbene, per quanto detto, nella ipotesi di un concorso per il reclutamento di un solo posto di personale tecnico-amministrativo, bandito da una Università, potranno essere dichiarati idonei tutti coloro che, oltre il vincitore, avranno superato tutte le prove previste dalla *lex specialis*.

¹⁴ L'art. 1, rubricato "Ulteriori modalità applicative delle disposizioni in materia di idoneità nelle graduatorie dei concorsi pubblici", stabilisce che «Il limite di cui all'articolo 35, comma 5-ter, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 non si applica, altresì, nei concorsi banditi per un numero di posti non superiore a venti unità per il reclutamento: a) di personale del profilo tecnologo e tecnico e di quello amministrativo negli enti di ricerca; b) di personale amministrativo, tecnico e professionale, nelle Aziende sanitarie locali; c) di personale amministrativo nelle Università; d) di personale negli enti, aziende, o agenzie, strumentali e vigilati dalle regioni, dalle province e dagli enti locali; e) di personale negli enti parco».

Resta inteso che, fatta eccezione per le esclusioni rappresentate, la disciplina del cd. *tetto agli idonei* concerne tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2¹⁵, del D.Lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni.

Ulteriore elemento di novità è rappresentato dal recentissimo decreto-legge n. 25/2025¹⁶, in vigore dal 15 marzo 2025¹⁷, recante «Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni».

L'art. 4, comma 9, ha introdotto la seguente disposizione: *«alle graduatorie dei concorsi per il reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche, approvate nell'anno 2024 e nell'anno 2025, non si applica il limite di cui all'articolo 35, comma 5-ter, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*.

Questa previsione, come si legge nel Dossier Parlamentare n. 448 del 18 marzo 2025 (che offre dettagliate schede di lettura - articolo per articolo - relative al contenuto del decreto-legge presentato alle Camere per la conversione entro il prossimo 13 maggio 2025), «esclude in via transitoria – in aggiunta ad un'esclusione transitoria già vigente – l'applicazione del summenzionato limite numerico relativo al reclutamento degli idonei non vincitori. L'esclusione posta dal comma 9 concerne le graduatorie approvate negli anni 2024 e 2025. In base alla norma transitoria già vigente, il limite numerico relativo al reclutamento degli idonei non vincitori non concerne i concorsi pubblici banditi entro la data del 17 agosto 2023». Il citato dossier opera anche un richiamo a valutare «l'opportunità di chiarire se le esclusioni medesime riguardino anche gli eventuali casi in cui le graduatorie di concorsi banditi dopo la suddetta data del 17 agosto 2023 siano state approvate prima del 1 gennaio 2024», considerata «(...) la portata di quest'ultima norma e quella della nuova norma transitoria di esclusione, di cui al presente comma 9».

Sul punto appare opportuno un richiamo alla novella prevista - sempre nel decreto-legge n. 25/2025 - questa volta all'art. 3, comma 1, numero 3, punto 3.3 - secondo cui *«espletata la verifica di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a)¹⁸, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con*

¹⁵ «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

¹⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 61 del 14 marzo 2025.

¹⁷ In ossequio alla previsione dell'art. 22 del medesimo decreto-legge, secondo cui l'altrata in vigore è fissata nel «(...) giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (...)», con conseguente presentazione alle Camere per la conversione in legge entro 60 giorni.

¹⁸ «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, e successive modificazioni, è subordinata alla verifica: a) dell'avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per

modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, le amministrazioni, per ragioni di carattere organizzativo, purché in presenza di profili professionali sovrapponibili a quelli individuati nei propri atti di programmazione, possono reclutare il proprio personale, a tempo determinato o tempo indeterminato, mediante utilizzo di proprie graduatorie vigenti ovvero, previo accordo, di quelle di altra amministrazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera b)-bis, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74.».

Questa disposizione, come chiarito dal citato Dossier Parlamentare, «specifica che (fermo restando il rispetto del limite percentuale (...) e della durata di validità della graduatoria) anche altre pubbliche amministrazioni possono avvalersi della quota di graduatoria relativa agli idonei non vincitori, previo accordo con l'amministrazione titolare della procedura concorsuale. La novella specifica altresì – con riferimento sia all'amministrazione titolare sia alle altre – che l'utilizzo della suddetta quota di graduatoria: è ammesso anche per il reclutamento a tempo determinato; è in ogni caso subordinato, oltre che alla sussistenza di ragioni organizzative, alla condizione che i profili professionali della graduatoria siano sovrapponibili a quelli individuati negli atti di programmazione dell'amministrazione, nonché, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici nazionali e gli enti di ricerca, alla condizione della verifica della previa immissione in servizio di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti, relative a concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica (“salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate”)).».

Altro elemento di novità introdotto dal citato DL al comma 5-ter dell'art. 35 del D.Lgs. 165/2001 – il riferimento è all'art. 3, comma 1, numero 3, punto 3.2 – risulta essere la sostituzione del quinto periodo con il seguente: *«entro il termine di validità delle graduatorie e nei limiti delle facoltà assunzionali già autorizzate, le amministrazioni possono procedere allo scorrimento delle graduatorie nei limiti di cui al quarto periodo».* In altri termini la innovazione legislativa, stando a quanto riportato nel dossier parlamentare «sopprime la norma che riconosceva la possibilità di reclutamento degli idonei nei soli casi in cui, in numero corrispondente, uno o più vincitori rinunciassero all'assunzione o non superassero il periodo di prova o si dimettessero entro sei mesi dall'assunzione; si ricorda che tale condizione era operante con riferimento esclusivo all'ambito di applicazione del suddetto limite del venti per cento. La medesima novella (...) esplicita che lo scorrimento delle graduatorie, al fine dell'assunzione di idonei non vincitori, è ammesso entro il termine di validità delle graduatorie medesime e nei limiti delle facoltà assunzionali autorizzate a legislazione vigente».

assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate; b) lettera abrogata dalla Legge n. 145/2018».

4. La definizione della graduatoria concorsuale.

A tenore delle previsioni contenute all'art. 11, comma 5, del d.P.R. 487/1994¹⁹ «[...] gli esiti delle prove orali sono pubblicati al termine di ogni sessione giornaliera d'esame. Successivamente all'espletamento delle prove orali, ove previste²⁰, la commissione effettua la valutazione dei titoli che si conclude entro trenta giorni dall'ultima sessione [...]. Nei quindici giorni successivi [...], la Commissione elabora la graduatoria finale del concorso e l'amministrazione procedente la pubblica contestualmente, ad ogni effetto legale, nel Portale e nel proprio sito istituzionale».

Ai sensi del successivo art. 15, commi 2 e 3, del citato d.P.R.²¹, la graduatoria di merito dei concorrenti viene formalizzata «[...] secondo l'ordine dei punti della votazione complessiva riportata da ciascun candidato, con l'osservanza, a parità di punti, delle preferenze previste [...]» e vengono, poi, «dichiarati vincitori, nei limiti dei posti [...] messi a concorso, i candidati utilmente collocati nelle graduatorie di merito [...]».

In argomento un elemento di novità è dato dal citato decreto-legge n. 25/2025, di recente emanazione.

L'art. 3, comma 1, numero 4, ha introdotto la seguente disposizione dopo il comma 5-ter dell'art. 35 del D.Lgs. 165/2001: «5-quater. *Ai fini di cui al comma 5-ter, le commissioni di concorso, al termine dello svolgimento delle prove d'esame elaborano una graduatoria di merito sulla base dei soli risultati delle predette prove. Su tale graduatoria sono applicati i punteggi relativi ai titoli previsti dal bando e, successivamente, sono applicate le precedenzae e le preferenze. Su tale ultima elaborazione le commissioni applicano il limite di cui al comma 5-ter. Sulla graduatoria risultante si applicano, entro il limite del 20 per cento degli idonei²², le riserve di posti previste dal bando. Al fine di assicurare la*

¹⁹ Come modificato dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 82/2023 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 150 del 29 giugno 2023), recante modifiche al d.P.R. n. 487/1994, concernente il regolamento 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. Tale norma risulta in vigore dal 14 luglio 2023.

²⁰ A tenore del c. 3-bis dell'art. 35-quater del D.Lgs. n. 165/2001 (come novellato dal decreto-legge n. 44/2023, convertito - con modificazioni - dalla Legge n. 74/2023): «Fino al 31 dicembre 2026, in deroga al comma 1, lettera a), i bandi di concorso per i profili non apicali possono prevedere lo svolgimento della sola prova scritta». Il citato comma prevede l'espletamento di almeno una prova scritta, anche a contenuto teorico-pratico, e di una prova orale, comprendente l'accertamento della conoscenza di almeno una lingua straniera.

²¹ Sul punto appare utile evidenziare che i commi citati non hanno subito alcuna modifica dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 82/2023 cui si fa riferimento nella nota precedente.

²² In particolare, ai sensi del citato articolo 35, comma 5-ter, del D.Lgs. n. 165 del 2001, sono esclusi: i concorsi pubblici "banditi per il reclutamento del personale sanitario e socio-sanitario, educativo e scolastico, compreso quello impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai comuni e dalle unioni di comuni, e dei ricercatori"; i concorsi inerenti al personale cosiddetto di diritto pubblico, di cui all'articolo 3 dello stesso D.Lgs. n. 165, e successive modificazioni; i concorsi banditi "dalle regioni, dalle province, 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 e per l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato"; le eventuali ulteriori fattispecie, individuate con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali. Sulla base di quest'ultima previsione, è stato emanato il D.M. 13 settembre 2024; quest'ultimo estende l'esclusione ai "concorsi banditi per un numero di posti non superiore a venti unità per il reclutamento: a) di personale del profilo tecnologico e tecnico e di quello amministrativo negli enti di ricerca; b) di personale amministrativo, tecnico e professionale, nelle aziende

trasparenza della procedura concorsuale, la graduatoria di merito, quella risultante dall'applicazione dei titoli sulla graduatoria di merito e quella finale sulla quale si applicano le riserve previste dal bando, sono pubblicate contestualmente sul Portale unico del reclutamento²³ di cui all'articolo 35-ter e sul sito dell'amministrazione procedente in un'area ad accesso riservato ai partecipanti, utilizzando le specifiche funzionalità previste dal predetto Portale. Resta ferma la minimizzazione dei dati personali».

Tale disposizione, come riportato nel Dossier Parlamentare n. 448 del 18 marzo 2025, che fornisce un'analisi articolata e dettagliata del decreto-legge sottoposto all'esame delle Camere ai fini della conversione entro il termine del 13 maggio 2025, «(...) prevede, in primo luogo, che le graduatorie dei concorsi pubblici per il reclutamento di personale siano esposte in termini articolati, con riferimento distinto agli esiti delle prove d'esame, alla somma dei punteggi relativi a queste ultime e di quelli relativi ai titoli e alla graduatoria finale con l'applicazione delle riserve, precedenze e preferenze – per quanto concerne i concorsi relativi al personale educativo e scolastico si prevede esclusivamente l'indicazione distinta delle riserve, precedenze e preferenze applicate; la pubblicazione in oggetto è effettuata sia sul Portale Unico del Reclutamento sia sul sito internet istituzionale dell'amministrazione procedente, in un'area ad accesso riservato ai partecipanti e in base alle funzionalità del suddetto Portale; è esplicitamente richiamato il principio di minimizzazione dei dati personali. Inoltre, la suddetta novella di cui al capoverso 5-quater estende l'ambito delle clausole di riserva di posti previste dal bando – clausole finora relative ai soli posti oggetto dei bandi –, prevedendone l'applicazione, nella misura di un quinto del totale degli idonei non vincitori di cui sia possibile l'assunzione, alla quota di graduatoria relativa ai medesimi idonei non vincitori²⁴».

La costruzione della graduatoria²⁵ costituisce, pertanto, la fase conclusiva del procedimento concorsuale ed è, successivamente, sottoposta all'approvazione del dirigente dell'ufficio che ha bandito il concorso. Si tratta di una procedura di amministrazione attiva, di natura costitutiva, mediante il quale la P.A. «fa proprio l'operato della commissione giudicatrice. Tale funzione di

sanitarie locali; c) di personale amministrativo nelle università; d) di personale negli enti, aziende, agenzie, strumentali e vigilati dalle regioni, dalle province e dagli enti locali; e) di personale negli enti parco». Altresì, come disposto dall'art. 4, comma 9, del decreto-legge 25/2025 (in vigore dal 15 marzo 2025), «alle graduatorie dei concorsi per il reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche, approvate nell'anno 2024 e nell'anno 2025, non si applica il limite di cui all'articolo 35, comma 5-ter, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». Riguardo invece all'ambito delle pubbliche amministrazioni il riferimento è, in via generale, al citato D.Lgs. n. 165/2001, nella nozione ivi posta all'art. 1, comma 2 (cfr., *supra*, in nota n. 15).

²³ Unica porta di accesso per il reclutamento del personale della PA rivolta a cittadini e Pubbliche Amministrazioni raggiungibile all'indirizzo internet: www.inpa.gov.it.

²⁴ Si ricorda che, con riferimento ai vincitori, le clausole di riserva possono trovare applicazione nel limite massimo del cinquanta per cento dei posti indicati in bando, ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, e successive modificazioni.

²⁵ Per una esaustiva trattazione si rinvia a P. IORIO, *Pubblici impieghi, l'elaborazione della graduatoria definitiva tra obbligo di pubblicazione dei nominativi dei candidati e applicazione delle modificate riserve o preferenze previste dal d.P.R. n. 487/1994*, in *Il Diritto Amministrativo*, ISSN 2039-6937, anno XV, pubblicato in data 11.12.2023.

controllo globale sulle operazioni concorsuali comporta che il dirigente, cui spetta l'approvazione della graduatoria, debba essere persona diversa da chi ha eventualmente presieduto la commissione esaminatrice, per l'evidente incompatibilità soggettiva derivante dalla posizione di chi riveste contemporaneamente la posizione di controllore e di controllato»²⁶.

È evidente che, nell'ottica di un futuro scorrimento da parte dell'ente che ha indetto la selezione sarà rilevante la posizione del candidato.

In linea con quanto in parola è, poi, l'ulteriore disposizione aggiunta²⁷ dopo il comma 5-ter dell'art. 35 del D.Lgs. 165/2001: «5-sexies. *La graduatoria si intende utilmente scorsa quando, entro il limite temporale di validità, l'amministrazione titolare individua, o cede ad amministrazioni terze, candidati idonei individuati nominativamente, in ordine di graduatoria, per la successiva convocazione da parte dell'amministrazione procedente, a nulla rilevando il momento della stipula del contratto di assunzione*».

Viene quindi precisato che il parametro temporale rilevante per accertare l'utilizzo o lo scorrimento di una graduatoria, prima della cessazione della sua efficacia, non coincide con la data di stipulazione del contratto di lavoro subordinato.

Il dossier parlamentare chiarisce che «la novella (...) individua gli atti amministrativi che, al fine del legittimo utilizzo della graduatoria, devono essere adottati entro il termine di validità della medesima. A seconda della fattispecie sottostante, l'atto in questione è costituito dall'individuazione, da parte dell'amministrazione titolare della procedura concorsuale, o dalla cessione da parte di quest'ultima ad amministrazioni terze, di candidati idonei designati nominativamente, in ordine di graduatoria, per la successiva convocazione (da parte dell'amministrazione procedente all'assunzione); la novella specifica che la stipulazione del contratto di assunzione può intervenire successivamente alla scadenza del suddetto termine di validità».

5. Il valore dello scorrimento come meccanismo di razionalizzazione.

Nel panorama della Pubblica Amministrazione, lo scorrimento delle graduatorie rappresenta una leva fondamentale per garantire un reclutamento²⁸ più rapido ed efficace, riducendo i costi e i tempi legati alla reiterazione di procedure concorsuali.

²⁶ Il virgolettato è tratto da V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Editore, Roma, 2020.

²⁷ Norma introdotta dall'art. 3, comma 1, numero 4, del decreto-legge n. 25/2025.

²⁸ Per approfondimenti sul tema si rimanda a: A. BELLAVISTA e A. RICCOBONO (a cura di), *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo*, Giuffrè Editore, Milano, 2024 – A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn), 2021 - L. BUSICO e V. TENORE, *La disciplina giuridica dei concorsi nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2006 - V. TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Editore, Roma, 2024 - L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Piccin, Padova, 2019 - L. GALANTINO (continuato da M. La Notte), *Diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli, Torino, 2019.

Se il concorso pubblico è il mezzo attraverso cui vengono selezionati i candidati più meritevoli, la possibilità di attingere a una graduatoria già formata per future assunzioni rappresenta lo strumento atto a consentire la massima valorizzazione del lavoro svolto dalle commissioni esaminatrici e dai partecipanti.

L'eventuale limitazione dello scorrimento, più volte paventata dal legislatore, rischia di generare effetti controproducenti sotto molteplici aspetti. Si va dallo spreco di risorse e talenti (come ben noto, selezionare candidati attraverso un concorso pubblico è un processo lungo e complesso, che coinvolge commissioni, strutture organizzative e investimenti economici significativi. Impedire di attingere a graduatorie efficaci per future assunzioni significa vanificare tale sforzo), alla inefficienza amministrativa (le strutture pubbliche devono far fronte a esigenze di personale che possono emergere anche dopo la conclusione di un concorso. Il blocco dello scorrimento obbliga a indire nuove selezioni, con tempistiche che possono rallentare il normale funzionamento delle università e compromettere la qualità dei servizi offerti). C'è poi da considerare l'aspetto della precarizzazione del lavoro pubblico (in assenza di una flessibilità nelle assunzioni tramite scorrimento, le amministrazioni sono spesso costrette a ricorrere a contratti a tempo determinato, o ad altre forme di lavoro precario per sopperire alle carenze di personale) e fino all'impatto sulla stabilità del lavoro pubblico (una Pubblica Amministrazione efficiente e moderna non può prescindere da un sistema di reclutamento chiaro, stabile e meritocratico. Il meccanismo delle graduatorie scorribili garantisce la continuità dell'azione amministrativa, permettendo di ridurre il precariato e assicurare maggiore stabilità lavorativa ai candidati idonei).

Inoltre, dal punto di vista psicologico e motivazionale, la possibilità di essere assunti in un secondo momento riduce il senso di frustrazione tra i candidati. Essere a conoscenza della possibilità che esiste una concreta possibilità di scorrimento incentiva una maggiore partecipazione ai concorsi pubblici, evitando il fenomeno dello scoraggiamento e della sfiducia nel sistema.

La possibilità, infine, di scorrere le graduatorie rende il settore pubblico più attrattivo per i giovani talenti. Molti giovani, oggi, appaiono scoraggiati dal partecipare ai concorsi a causa dell'incertezza sulle possibilità di assunzione, soprattutto in caso di posti limitati. Nella ipotesi di uno scorrimento più ampio e sistematico, aumenterebbe l'interesse verso la Pubblica Amministrazione come sbocco lavorativo stabile e meritocratico.

Nel caso del personale tecnico amministrativo delle università, istituzioni particolari²⁹, oggetto del presente lavoro, questa esigenza è ancora più evidente anche in relazione

²⁹ Sulla singolare natura degli Atenei si rimanda a: G. AJANI - R. CAVALLO PERIN - B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione particolare*, in *Federalismi.it*, ISSN 1826-3534, n. 14/2017.

all'autonomia, costituzionalmente garantita, degli Atenei in cui la continuità operativa è fondamentale per il corretto svolgimento delle attività didattiche, amministrative e di ricerca.

Senza un sistema di assunzioni flessibile, il rischio è quello di avere uffici e laboratori con organici sottodimensionati, con ripercussioni negative sia per il personale docente e studentesco, che per l'efficacia dell'intero sistema.

Vero è che, come più volte ribadito dall'Ufficio Legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, «la *ratio* sottesa all'introduzione della misura limitativa del numero di idonei è da rinvenirsi nell'esigenza di limitare il numero degli idonei ai concorsi entro il 20 per cento dei posti successivi all'ultimo di quelli banditi, in modo da non ingenerare illegittime aspettative nei candidati che hanno raggiunto la soglia del punteggio minimo ma senza collocarsi utilmente in graduatoria e di consentire alle amministrazioni la scelta dei “migliori”. Ciononostante, nel bilanciamento degli interessi in gioco, il legislatore ha inteso operare delle deroghe a tale principio ogni qual volta il mancato scorrimento delle graduatorie oltre i limiti consentiti ingeneri nell'ente o nell'amministrazione che bandisce il concorso un “maggior danno” rispetto al “beneficio” garantito dall'assunzione di soggetti che abbiano mostrato rendimento e preparazione maggiore rispetto a quelli, seppur idonei, collegati al fondo delle graduatorie. È questo il caso di procedure concorsuali con numeri particolarmente esigui, bandite da enti di piccole dimensioni, per le assunzioni di categorie particolari di lavoratori (sanitari, insegnanti, ricercatori)».

Stando al tenore letterale della norma, prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto Ministeriale, le Università non risultavano direttamente destinatarie del disposto normativo, quantomeno con riferimento al personale tecnico-amministrativo.

Attraverso una *lettura di sistema*, per dirla con il parere del citato Ufficio Legislativo, con espresso riguardo e limitatamente alle Università, si riteneva «di potersi valorizzare, più che il dato formale, la finalità cui ha inteso rispondere la modifica apportata al disposto originario, ovvero di consentire alle realtà locali o “piccole”, che spesso finiscono per subire una scopertura dei fabbisogni di personale anche a seguito dell'espletamento dei concorsi, di non subire una ulteriore limitazione nelle assunzioni in ragione della mancata possibilità di scorrimento delle graduatorie oltre un certo limite, soprattutto nei casi di procedure caratterizzate da posti messi a bando particolarmente esigui».

Del resto l'introduzione di eventuali vincoli rigidi allo scorrimento delle graduatorie, limitando la possibilità di assumere idonei già selezionati, minerebbe la stabilità lavorativa, generando un effetto domino che si ripercuote su tutta la struttura universitaria. Senza la possibilità di garantire un turnover fluido e programmato, le amministrazioni universitarie si troverebbero sempre più spesso a dover fronteggiare emergenze occupazionali, con un impatto negativo sulla qualità dei servizi e sulla gestione delle risorse umane.

6. Rilievi conclusivi.

Così come un'automobile, che per funzionare al meglio ha bisogno di una manutenzione programmata e ben pianificata, anche la normativa che regola i meccanismi dello scorrimento delle graduatorie nel pubblico impiego deve essere costantemente aggiornata.

Sarebbe ideale non porre in essere una serie di piccole modifiche, sovente non ben coordinate tra loro, ma una revisione organica che garantisca stabilità e chiarezza normativa³⁰ nel lungo periodo.

Il sistema dei concorsi pubblici è il motore che alimenta la Pubblica Amministrazione: la sua efficienza dipende dalla qualità della regolamentazione che lo disciplina.

Un buon meccanico sa che non basta cambiare un pezzo qua e là: è necessario avere una visione d'insieme per essere certi che ogni componente operi in armonia con gli altri. Lo stesso

³⁰ Per una puntuale ricognizione delle norme che disciplinano l'istituto della utilizzazione delle graduatorie concorsuali, è necessario partire dal D.P.R. n. 3/1957, testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato. L'art. 8 prevede, infatti, la facoltà per l'amministrazione di «*conferire, oltre i posti messi a concorso, anche quelli che risultino disponibili alla data di approvazione della graduatoria [...]*». Questo disegno normativo tipicizza l'ambito oggettivo di operatività dell'istituto, riferito alle sole ipotesi della disponibilità di posti alla data di approvazione della graduatoria o, come si precisa al comma terzo, in caso di *scoperture* generate da rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori. In questo caso «*l'amministrazione ha facoltà di procedere [...] ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria stessa*». È poi la Legge n. 3/2003³⁰ ad ampliare il perimetro oggettivo di applicazione dell'istituto dello scorrimento, estendendo la possibilità di utilizzo anche delle graduatorie approvate da enti diversi da quelli che hanno espletato il concorso. A termini dell'art. 9, comma 1, della legge in commento «*[...] in materia di programmazione delle assunzioni, con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Legge n. 400/1988 su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti le modalità e i criteri con i quali le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione*». L'art. 3, comma 61, della Legge n. 350/2003 chiarisce, poi, che «*[...] in attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate [...] possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate*». La evocata possibilità è stata confermata, negli anni successivi, anche dall'art. 14, comma 4-bis, del Decreto Legge n. 95/2012³⁰: «*[...] le amministrazioni pubbliche [...] che non dispongono di graduatorie in corso di validità, possono effettuare assunzioni con le modalità previste dall'art. 3, comma 61, della Legge n. 350/2003, anche con riferimento ai vincitori di concorso presso altre amministrazioni [...]*». L'art. 1, comma 10-octies, del Decreto-Legge n. 162/2019 stabilisce, altresì, che «*a decorrere dal 1° marzo 2020, le amministrazioni pubblicano i bandi di mobilità [...] nel portale internet del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri. A tale fine, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata [...], sono disciplinate le modalità di pubblicazione nel portale, [...], degli avvisi di mobilità adottati dalle pubbliche amministrazioni, dei bandi di concorso per l'accesso al pubblico impiego, delle relative graduatorie di merito e delle graduatorie degli idonei non vincitori ai quali le amministrazioni possono attingere, ai sensi dell'articolo 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nei limiti di validità delle graduatorie medesime [...]*». Un importante riferimento si coglie, infine, nell'art. 17, comma 1-bis, del richiamato Decreto-Legge, a tenore del quale «*per l'attuazione del piano triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, gli enti locali possono procedere allo scorrimento delle graduatorie ancora valide per la copertura dei posti previsti nel medesimo piano, anche in deroga a quanto stabilito dal comma 4 dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*». È evidente, per quanto appena detto, che il disposto normativo consente agli enti locali di disapplicare la disposizione dell'art. 91, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000, con la possibilità di utilizzare le graduatorie anche per la copertura dei «*posti istituiti o trasformati successivamente all'indizione del concorso*».

principio dovrebbe essere applicato alla normativa: solo con una revisione ben strutturata si potrà garantire una macchina amministrativa efficiente, affidabile e al passo con le esigenze del Paese.

Lo scorrimento di una graduatoria di concorso è un meccanismo fondamentale nella gestione del reclutamento nella PA, perché consente di coprire posti vacanti attingendo dalla graduatoria già approvata, senza dover bandire un nuovo concorso.

Perché è importante? Riduce i tempi e i costi (evita di indire nuovi concorsi, accelerando l'assunzione di personale e riducendo le spese pubbliche), premia il merito (chi ha superato il concorso, ma non è rientrato nei primi posti, ha comunque la possibilità di essere assunto sempre in caso di nuovi posti disponibili o di rinunce³¹), garantisce continuità amministrativa (gli Enti possono coprire rapidamente le necessità di personale senza che i servizi risentano di margini di inefficienza) ed, infine, evita la dispersione delle competenze (i candidati idonei hanno già dimostrato di possedere le conoscenze richieste, quindi lo scorrimento – nei limiti di validità³² stabiliti dalla legge valorizza il loro percorso senza dover ripetere il processo selettivo).

Quando avviene lo scorrimento? Tale meccanismo si applica quando un vincitore rinuncia o non prende servizio; nella ipotesi in cui si liberano nuovi posti per ampliamento dell'organico o, infine, nel momento in cui la pubblica amministrazione decide di utilizzare la graduatoria per coprire ulteriori necessità entro.

Ragioni di certezza del diritto e di complessiva armonizzazione normativa inducono a confermare che nelle graduatorie finali dei concorsi pubblici, banditi a far data dal 17 agosto 2023, saranno considerati idonei i soli candidati ricompresi nella misura del venti per cento dei posti messi a concorso.

Detto limite non si applica, però, alle procedure di reclutamento che prevedano un numero di posti messi a concorso inferiore a venti unità promosse da Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Così come non è applicabile agli Enti Locali con popolazione inferiore a tremila abitanti e alle selezioni per personale sanitario, socio-sanitario, educativo, scolastico (compreso quello impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai comuni e dalle unioni di comuni), dei ricercatori, nonché del personale in regime di diritto pubblico. Escluse anche le procedure finalizzate al reclutamento, sempre non superiore a venti risorse umane, di personale del profilo tecnologo, tecnico e amministrativo negli enti di ricerca; amministrativo, tecnico e professionale nelle aziende sanitarie locali, amministrativo nelle università e, infine, di quelli in organico ad enti, aziende, agenzie, strumentali e vigilati dalle regioni, dalle province e

³¹ Per un approfondimento sul punto si rimanda a: P. IORIO, *Enti Locali, le dimissioni dal servizio a seguito di assunzione in altra Amministrazione e la dibattuta applicazione della indennità di mancato preavviso*, in *Il Diritto Amministrativo*, ISSN 2039-6937, anno XV, pubblicato in data 17.01.2023

³² Per una puntuale disamina della normativa relativa alla validità delle graduatorie degli Enti Locali si rimanda a: P. IORIO, *Concorsi pubblici, le graduatorie degli Enti Locali conservano una efficacia biennale*, in *Amministrazione in Cammino*, ISSN 2038-3711, pubblicato in data 19 luglio 2023.

dagli enti locali, nonché del personale negli enti parco. Restano esclusi dal campo d'applicazione della norma anche i comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti e le procedure per l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato. Non sono ricomprese neppure alle selezioni per personale sanitario, socio-sanitario, educativo, scolastico e dei ricercatori, nonché del personale in regime di diritto pubblico.

Lo ha chiarito, recentemente, il Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 13 settembre 2024, in vigore dal successivo 27 dicembre.

L'aspetto di maggiore rilevanza in materia è costituito dall'emanazione del recentissimo decreto-legge n. 25/2025³³, in vigore dal 15 marzo 2025³⁴, recante «Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni», il quale ha fatto registrare significative innovazioni normative alle norme di cui si discute.

L'art. 4, comma 9, introduce nell'ordinamento la seguente disposizione: *«alle graduatorie dei concorsi per il reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche, approvate nell'anno 2024 e nell'anno 2025, non si applica il limite di cui all'articolo 35, comma 5-ter, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*. Come detto in precedenza, però, il legislatore è chiamato a chiarire se le esclusioni riguardano anche gli eventuali casi in cui le graduatorie di concorsi banditi dopo la suddetta data del 17 agosto 2023 siano state approvate prima del 1 gennaio 2024, considerata la portata di quest'ultima norma e quella della transitoria di esclusione.

Il percorso normativo che ha portato ad escludere dalla limitazione allo scorrimento le graduatorie del personale tecnico-amministrativo delle Università, rappresenta un esempio emblematico di come l'ingegneria legislativa possa influenzare in modo significativo il funzionamento della macchina amministrativa dello Stato.

L'esclusione di questa categoria, nella ipotesi in cui i posti messi a concorso siano inferiori a venti unità, rappresenta la coerenza del sistema normativo ai principi di merito, efficienza e valorizzazione delle competenze nel pubblico impiego.

Sul punto val anche la pena evidenziare che già prima del citato DM il CoDAU, convegno permanente dei direttori generali delle amministrazioni universitarie, come riportato in alcuni bandi di concorso di Università, aveva richiesto al Dipartimento della Funzione Pubblica un parere sull'applicabilità dell'articolo 35, comma 5-ter, del D.Lgs. n. 165/2001 alle procedure selettive che riguardavano il personale tecnico ed amministrativo degli Atenei. L'ufficio legislativo di palazzo Vidoni nell'esprimersi in merito aveva ritenuto che «nelle more dell'adozione del decreto ministeriale (...), sia condivisibile l'applicazione dell'esclusione di cui al quinto periodo del comma 5-ter dell'articolo 35 anche con riferimento ai concorsi banditi dalle Università,

³³ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 61 del 14 marzo 2025.

³⁴ In ossequio alla previsione dell'art. 22 del medesimo decreto-legge, secondo cui l'altrata in vigore è fissata nel «(...) giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (...)», con conseguente presentazione alle Camere per la conversione in legge entro 60 giorni.

ovviamente al verificarsi delle ulteriori condizioni richieste dalla norma (concorsi con posti banditi inferiori a venti unità)».

In ultimo, appare meritevole di considerazione la possibile evoluzione normativa cui possono essere soggette le disposizioni di un decreto-legge nel corso del procedimento di conversione, in virtù delle dinamiche parlamentari e dei limiti costituzionali che ne disciplinano l'iter.

Il procedimento di conversione, come noto, rappresenta un momento di profonda dialettica normativa, nel quale le disposizioni originariamente adottate dal Governo possono subire modificazioni anche sostanziali. Tale fenomeno trova fondamento nella peculiare natura del decreto-legge, atto avente forza di legge emanato dal Governo in casi di straordinaria necessità e urgenza, ma sottoposto alla verifica parlamentare ai sensi dell'art. 77, comma 2, della Costituzione. Dal momento della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il decreto-legge acquista immediata efficacia, vincolando i destinatari alle sue previsioni. Tuttavia, la necessità della conversione parlamentare in legge, da realizzarsi entro il termine perentorio di sessanta giorni, apre la strada a un processo di revisione che può incidere profondamente sulla configurazione originaria del testo normativo. Durante l'iter di conversione, il Parlamento ha la facoltà di: confermare il testo originario (approvando senza modifiche il decreto-legge); modificare parzialmente o integralmente alcune disposizioni (introducendo emendamenti che ne ridefiniscono il contenuto normativo); abrogare disposizioni ritenute non opportune o eccessivamente onerose (espungendo intere parti del decreto-legge) o di aggiungere nuove norme (anche su materie non strettamente correlate all'oggetto principale del decreto, dando luogo a fenomeni di eterointegrazione normativa). L'ampiezza delle modifiche dipende da molteplici fattori, tra cui la volontà politica delle forze parlamentari, le sollecitazioni provenienti dalle parti sociali e dagli stakeholders coinvolti, nonché l'eventuale necessità di adeguare il testo a sopravvenute esigenze di bilanciamento degli interessi in gioco. Anche se l'intervento parlamentare sulla disciplina del decreto-legge è teoricamente libero, tuttavia incontra alcuni limiti fondamentali: il rispetto del principio di omogeneità (come sancito dalla giurisprudenza costituzionale le modifiche introdotte in sede di conversione non possono alterare la coerenza tematica del decreto, pena la violazione dell'art. 77 Cost.); il divieto di conversione tacita o implicita (qualora il Parlamento non intervenga entro i sessanta giorni, il decreto-legge decade *ex tunc*, perdendo efficacia sin dall'origine) e l'inammissibilità di emendamenti estranei alla materia disciplinata dal decreto (benché la prassi parlamentare abbia spesso dato luogo al fenomeno dei *cd. "maxi-emendamenti"*, contenenti disposizioni non strettamente correlate al testo originario, tale prassi è stata più volte censurata sotto il profilo dell'abuso della decretazione d'urgenza). Per quanto detto, pertanto, la fase di conversione rappresenta un momento essenziale del controllo

parlamentare sulla decretazione d'urgenza, in cui le disposizioni possono subire profonde modificazioni, talvolta mutando significativamente rispetto al testo originario.