



CONSIGLIO REGIONALE

*Direzione Affari della Presidenza e Legislativi*  
*Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi*

L'Aquila, 25 settembre 2024

Agenzia regionale dell'Abruzzo per la  
Committenza  
[direzione@pec.areacom.eu](mailto:direzione@pec.areacom.eu)

E p.c. Al Presidente del Consiglio regionale  
[lorenzo.sospiri@crabruzzo.it](mailto:lorenzo.sospiri@crabruzzo.it)

Alla Direzione Affari della Presidenza e  
Legislativi  
[francesca.dimuro@crabruzzo.it](mailto:francesca.dimuro@crabruzzo.it)

**Oggetto: Utilizzo di graduatorie concorsi pubblici e ricognizione personale in disponibilità (art. 33, 34 e 34 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165).**

In riscontro alla richiesta di parere pervenuta dall'Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza (Areacom) con nota prot. n. 4485 del 20.09.2024, si rappresenta preliminarmente che il Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi del Consiglio regionale, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, formula pareri sulla interpretazione delle leggi ed assicura assistenza tecnico giuridica unicamente agli Organi ed alle Direzioni del Consiglio regionale. Ciò posto, ad ogni buon conto e nell'ottica di una fattiva collaborazione istituzionale, si fornisce un contributo limitato alla ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, senza entrare nel merito dei singoli atti adottati, precisando, allo scopo, che rendere interpretazioni a fini applicativi di una norma statale non può che competere al legislatore statale che ha adottato l'atto, ovvero alla giurisprudenza nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, oppure all'organo della pubblica amministrazione statale competente in materia di pubblico impiego.

Le questioni da dirimere poste dalla richiesta di parere in oggetto attengono due specifici aspetti della materia delle assunzioni di personale pubblico: in primis si chiede di conoscere se l'amministrazione sia ancora legittimata ad attingere dalla graduatoria per Dirigenti presso il Consiglio regionale approvata con determinazione dirigenziale n. 84/AA/OGRU del 27.07.2021 (e scaduta in data 26.07.2024) quand'anche, nelle more dell'espletamento dell'iter procedimentale finalizzato all'assunzione (avviato mediante formale richiesta di disponibilità all'utilizzo della graduatoria all'epoca vigente in data 01.03.2024, debitamente riscontrata in senso positivo dal Consiglio regionale in data 07.03.2024), la graduatoria medesima sia scaduta. Il secondo quesito verte sulla necessità o meno di rinnovare la procedura di

ricognizione del personale in disponibilità ex art. 34 bis del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, già espletata con esito negativo nel mese di marzo 2024.

### **Quesito inerente lo scorrimento delle graduatorie di concorso di altri enti**

In via preliminare si rileva che il tema prospettato dalla richiesta in esame afferisce la disciplina del reclutamento nel pubblico impiego privatizzato, con particolare riguardo alla modalità dell'utilizzo delle graduatorie ancora vigenti che costituisce, in concorrenza con l'istituto della mobilità volontaria e dello strumento del concorso pubblico, una delle ordinarie forme di provvista del personale a cui le amministrazioni pubbliche, entro limitati margini di discrezionalità amministrativa, possono accedere. Margini che appaiono assottigliati dal rapporto piramidale in cui sono state collocate le attuali forme di copertura del fabbisogno assunzionale dall'attività interpretativa espressa dal supremo consesso della giustizia amministrativa, secondo cui, *"sul piano dell'ordinamento positivo, si è ormai realizzata la sostanziale inversione del rapporto tra l'opzione per un nuovo concorso e la decisione di scorrimento della graduatoria preesistente ed efficace. Quest'ultima modalità di reclutamento rappresenta 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"* (A.P. Cons. di Stato n. 14/2011)<sup>1</sup>. Si consideri, inoltre, che la procedura di mobilità volontaria di cui all'art. 30 del d.lgs. 165/2001, in assenza di proroga del termine fissato al 31.12.2024 dalla disposizione di cui all'art. 3, comma 8 della legge 19 giugno 2019 n. 56 (come modificata dall'art. 1, comma 14-ter, D.L. 9 giugno 2021, n. 80) tornerà ad essere strumento elettivo nell'assunzione di personale pubblico, andando a porsi nuovamente in cima alla richiamata piramide delle vigenti modalità di reclutamento nel pubblico impiego. La fattispecie prospettata dall'ente richiedente interferisce con la particolare tematica degli *"scorrimenti"* di graduatorie di altri enti, quale *species* del più ampio genere dell'ordinario utilizzo delle graduatorie vigenti, il cui quadro normativo di riferimento prende le mosse dall'art. 9 della legge 3/2003 che rinvia a un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della L. n. 400/1988 per *"stabilire le modalità e 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"*, prevedendo al secondo comma, che *"Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente capo secondo le rispettive competenze previste dai relativi statuti e dalle norme di attuazione"*. Invero l'effettiva possibilità di utilizzare le graduatorie di altre amministrazioni viene sancita - inizialmente solo a favore delle amministrazioni statali - dall'art. 3, comma 61, della L. n. 350/2003 a tenore del quale *"le amministrazioni pubbliche ivi contemplate (le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici)... possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate."* Detta facoltà viene generalizzata ed estesa a tutte le pubbliche amministrazioni (comprese le regioni e gli enti locali) dall'art. 4, comma 1, a.bis) del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 con cui, tra l'altro, si impone di salvaguardare la posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato. L'ultima norma in ordine di tempo

---

<sup>1</sup> Il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa esclude che il principio di prevalenza dello scorrimento delle graduatorie vigenti rispetto all'indizione di un pubblico concorso possa trovare applicazione anche per il diverso istituto dello scorrimento delle graduatorie di concorso di altre amministrazioni in ragione del tenore letterale dell'art. 3, comma 61 della L. n. 350 del 2003 ove il verbo "possono" indica chiaramente che l'utilizzo della graduatoria di altra PA riveste carattere di mera facoltà. (da ultimo cfr. Tar Roma (Lazio) sez. II 01 agosto 2023, n. 12976.

sopraggiunta in materia, sebbene rivolta a specifiche amministrazioni centrali, è l'art. 28-bis della legge 22 giugno 2023 n. 75 con cui si conferma la facoltà di provvedere alle assunzioni funzionali al completamento degli organici mediante la stipula di convenzioni volte a reclutare il personale necessario mediante lo scorrimento della graduatorie dei concorsi pubblici svolte dalle commissioni RIPAM.

Per completezza espositiva e nella consapevolezza che la disposizione legislativa in commento non trova applicazione al caso di specie, si ritiene utile richiamare l'art. 35, comma 5-ter, nel testo risultante dalle ultime modifiche apportate dal citato decreto legge 75/2023, con cui il legislatore statale sembra aver operato una inversione di tendenza rispetto all'utilizzo delle graduatorie, incidendo significativamente in senso restrittivo sia in ordine al conseguimento dell'idoneità nell'ambito delle graduatorie di concorsi pubblici sia alle ipotesi di utilizzo delle graduatorie medesime.

Al predetto quadro normativo statale si affianca la disposizione regionale di cui all'art. 26-bis della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6 (come da ultimo modificato dalla l.r. 7/2024) che vincola le agenzie, gli enti e le aziende regionali di cui agli articoli 55 e 56 dello Statuto della Regione Abruzzo che si configurano come pubbliche amministrazioni ai sensi del d.lgs 165/2001 a coprire i posti vacanti nella qualifica dirigenziale mediante l'utilizzo delle graduatorie in vigore del Consiglio e della Giunta regionale, a partire da quelle con maggiore anzianità desumibile dalla data di pubblicazione delle stesse.

In ordine alle concrete modalità di stipula dell'accordo, con particolare riguardo al profilo temporale, nel silenzio della legge si ritiene che possano costituire un valido parametro di riferimento i principi di matrice giurisprudenziale efficacemente sintetizzati dalla deliberazione della Corte dei Conti, n. 290/2019/PAR, Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto che, allineandosi sul punto alla conforme giurisprudenza contabile, afferma: *"In particolare la deliberazione n. 124/2013/PAR, della Sezione di controllo per l'Umbria aveva ritenuto di interpretare l'espressione normativa "previo accordo" utilizzata dal legislatore all'art. 3, comma 61, della L. 350/2003 in senso estensivo e non restrittivo, non rinvenendo nella norma elementi testuali per un'interpretazione limitante temporalmente il momento della conclusione dell'accordo (né all'approvazione della graduatoria o, ancor più restrittivamente, al momento dell'indizione della procedura concorsuale) seppur l'accordo debba, necessariamente, intervenire prima dell'utilizzazione della graduatoria stessa. A sostegno di tale logica estensiva interpretazione appare, da un lato, il primo capoverso del citato comma che prevede la proroga delle graduatorie vigenti (e, quindi, già approvate) e, dall'altro, la natura discrezionale dell'amministrazione in merito alla decisione di avvalersi delle graduatorie di altri enti, i cui limiti si rinvergono nei principi generali dell'ordinamento (ragionevolezza, efficacia, efficienza, trasparenza, imparzialità, ecc. ...) e nelle regole di concorsualità per l'accesso ai pubblici uffici, come statuito dall'art. 97 Cost. (vedasi anche Cdc - Sezione regionale Controllo Piemonte n. 3/2019/PAR e n. 114/2018/PAR). In altri termini, il "previo accordo" deve, infatti, inserirsi in un chiaro e trasparente procedimento di corretto esercizio del potere di utilizzare graduatorie concorsuali di altre amministrazioni, allo scopo di evitare ogni arbitrio e/o irragionevolezza o violazione delle regole sulla concorsualità e, quindi, sull'imparzialità dell'azione amministrativa."*

Accertato, dunque, che il tessuto normativo statale vigente legittima la scelta di codesta Agenzia di ricorrere all'utilizzo di graduatorie di altri enti per il reclutamento di personale - rafforzata peraltro dalle richiamate previsioni regionali di cui all'art. 26-bis della l.r. 6/2009 - si osserva che la prima questione giuridica prospettata ha impegnato, di recente, la funzione giurisdizionale di distinti Tribunali amministrativi regionali, giungendo a conclusioni univoche. In particolare il TAR Calabria, nella sentenza n. 65 del 2021, afferma chiaramente che i presupposti per addivenire allo scorrimento di una graduatoria concorsuale sono due: 1)

la graduatoria deve essere valida ed efficace al momento in cui si rendono vacanti i posti da occupare; 2) non deve trattarsi di posti di nuova istituzione.

Quanto al primo presupposto, ad avviso del Tribunale, a tutto voler concedere, la verifica della validità della graduatoria da utilizzare per soddisfare le proprie esigenze assunzionali ad opera dell'amministrazione utilizzatrice non può superare il limite della fase di "chiusura del procedimento finalizzato alla individuazione della graduatoria da utilizzare ed alla definizione dell'accordo di utilizzo, voluto dall'art. 3 co. 61 legge n. 350/2003, anche richiamato dalla legge 125/2013 di conversione del D.L. 101/2013 in materia di pubbliche amministrazioni e pubblico impiego, a mente del quale "le amministrazioni pubbliche (...) possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate". In sostanza la legittimità dello scorrimento della graduatoria non è pregiudicata dalla scadenza della medesima al momento della stipula del contratto di assunzione - rispetto a cui la validità della graduatoria è del tutto ininfluyente - in ragione della circostanza che, ai fini della legittimazione dell'utilizzo di graduatorie vigenti, è sufficiente che sia accertata la piena validità delle stesse al momento della programmazione triennale dei fabbisogni di personale e non oltre la fase di chiusura del procedimento finalizzato alla individuazione della graduatoria da utilizzare ed alla definizione dell'accordo di utilizzo. In questo senso si è espresso anche il TAR Trento (sentenza n. 1/2018) e ancor più chiaramente il TAR Campania - Napoli - con la pronuncia n. 1506/2021 secondo cui, tra l'altro, "non possono farsi ricadere sul candidato incolpevole gli effetti sfavorevoli conseguenti dalla dilatata tempistica del procedimento valutativo" allorquando emerga che la graduatoria di concorso era pienamente valida al momento dell'avvio della procedura e che la stessa è restata efficace anche dopo l'assenso manifestato dall'amministrazione titolare della graduatoria e dall'interessato, cristallizzandosi così a quel momento la posizione dell'aspirante. Siffatta posizione appare avvalorata anche dagli orientamenti giurisprudenziali maturati in ordine alla qualificazione della posizione giuridica del candidato idoneo non vincitore in termini di diritto perfetto all'assunzione conseguente alla decisione dell'amministrazione di coprire i posti vacanti mediante la modalità di scorrimento della graduatoria, diritto che non viene pregiudicato dall'eventuale scadenza, medio tempore, della graduatoria medesima ma che, al contrario, vincola l'amministrazione a darvi corso (ex multis Cass. ord. Sez. Unite n. 4870 anno 2022).

### **Quesito attinente alle procedure di "mobilità obbligatoria"**

La ricognizione del personale in disponibilità costituisce una fase della filiera procedimentale volta a gestire e ricollocare quel personale pubblico in esubero che, all'esito infruttuoso del tentativo di essere impiegato diversamente presso la propria amministrazione (mediante mobilità "interna") od altre amministrazioni (mediante mobilità collettiva) in applicazione delle disposizioni dell'articolo 33 del d.lgs. n. 165/2001, è collocato in disponibilità con conseguente sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e insorgenza del diritto del lavoratore ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale per la durata massima di ventiquattro mesi. La procedura di gestione del personale in disponibilità rinviene la sua disciplina negli articoli 34 e 34 bis del citato decreto legislativo 165/2001 con cui si introduce un complesso sistema procedurale volto ad agevolare il ricollocamento dei dipendenti iscritti nelle preposte liste. L'art. 34 prevede, infatti, l'iscrizione del personale in appositi elenchi, secondo l'ordine cronologico di sospensione del relativo rapporto di lavoro, formati e gestiti, rispettivamente, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (per i dipendenti delle amministrazioni statali) e dalle strutture regionali e provinciali (per i dipendenti di altre amministrazioni). Ai fini della presente disamina assume notevole rilevanza l'enunciato dell'art. 34, comma 6, del d.lgs. 165/2001 secondo cui nella programmazione triennale del personale, l'avvio di

procedure concorsuali e le nuove assunzioni a tempo indeterminato o determinato per un periodo superiore a dodici mesi sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco e, cioè, al personale eccedentario per il quale i tentativi di ricollocazione all'interno e all'esterno dell'amministrazione interessata non abbiano avuto esito. L'effettività di tale principio è assicurata dall'art. 34 bis il cui comma 1 impone alle amministrazioni pubbliche, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, di comunicare ai soggetti che gestiscono gli elenchi, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste.

In sostanza, tutte le procedure di concorso e le nuove assunzioni, con esclusione, dunque, delle procedure di mobilità volontaria ed inclusione delle procedure di scorrimento delle graduatorie, incontrano il limite dell'attivazione propedeutica della mobilità "obbligatoria" la cui violazione è sanzionata con la nullità dei relativi contratti di assunzione. Le amministrazioni gravate dal predetto onere, trascorsi venti giorni dalla ricezione della comunicazione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale.

Il quadro normativo sopra riportato non sembra porre particolari problemi interpretativi sull'arco temporale in cui collocare l'attivazione della procedura di mobilità "obbligatoria", nel senso di poter facilmente dedurre dal tenore letterale della disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 34-bis che la valutazione circa l'acquisizione in mobilità da parte di ciascuna amministrazione deve essere compiuta precedentemente all'indizione del concorso o della procedura selettiva; detta conclusione appare avvalorata anche dalle posizioni interpretative assunte dal Dipartimento della funzione pubblica, tra l'altro riprese dalla giurisprudenza contabile (deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Sardegna, 86/2020/PAR), secondo cui *"l'istruttoria finalizzata a verificare la possibilità di assunzione mediante mobilità deve essere svolta al momento della determinazione di acquisizione di nuove unità di personale e, più a monte, al momento della programmazione dei fabbisogni"* (circolare della Funzione Pubblica Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni (UPPA) dell'11 aprile 2005). Per contro nell'attuale panorama normativo in materia di gestione del personale in esubero non si rinviene alcun elemento testuale da cui poter dedurre un obbligo per l'amministrazione procedente di rinnovare la procedura in questione anche prima dell'effettiva assunzione del personale individuato.

Le suesposte considerazioni si trasmettono per le finalità e nei limiti esposti in premessa, potendo costituire, per l'Agenzia regionale in indirizzo, un utile supporto in termini giuridici e ferma restando, naturalmente, la discrezionalità dell'Agenzia stessa in ordine al loro apprezzamento nelle attività di competenza.

Cordiali saluti.

**IL DIRGENTE**  
Avv. Anna Caporale