

# Inapplicabilità dello scorrimento delle graduatorie alle procedure riservate al personale interno per l'accesso alla qualifica dirigenziale

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 9-10-2026

***Il principio dello scorrimento delle graduatorie, previsto dall'art. 35, comma 5 ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ("testo unico del pubblico impiego"), trova applicazione esclusivamente con riferimento alle graduatorie dei concorsi pubblici, quali strumenti idonei a garantire l'accesso dall'esterno secondo i principi di pubblicità, imparzialità e trasparenza, e non si estende alle graduatorie formate all'esito di procedure selettive riservate al personale interno.***

## Guida alla lettura

Con la **pronuncia n. 4361/2026**, la Quinta sezione del Consiglio di Stato chiarisce la **distinzione tra concorsi pubblici e procedure comparative riservate al personale interno per l'accesso alla dirigenza**, traendone gli **effetti in termini di disciplina**, anche ai fini dell'applicabilità dell'istituto dello **scorrimento della graduatoria**.

In particolare, alcuni funzionari di Roma Capitale, risultati idonei non vincitori ad un concorso interno indetto per il reclutamento di personale dirigenziale, si dolevano che, successivamente, la stessa Roma Capitale avesse indetto un nuovo concorso per il reclutamento di personale dirigenziale omettendo di attingere dalla graduatoria relativa al concorso che li aveva visti idonei.

Gli interessati hanno quindi proposto ricorso censurando la posizione espressa da Roma Capitale e sostenendo che alle procedure comparative in oggetto si applicassero tutte le norme e i principi stabiliti per le procedure di carattere pubblico, al pari dei concorsi pubblici o dei corsi concorsi banditi dalla SNA, ivi compresi quelli in materia di scorrimento delle graduatorie.

Il Tar del Lazio ha **respinto l'impugnazione escludendo la pretesa equiparazione tra procedure di reclutamento riservate al personale interno e concorsi pubblici**.

Giunte le doglianze dinanzi al Consiglio di Stato, questo le ha nuovamente respinte sulla base delle seguenti considerazioni.

In primo luogo, **l'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, pur generalizzando la regola dello**

**scorrimento delle graduatorie concorsuali valide ed efficaci, si riferisce testualmente ai concorsi pubblici, cui non sono integralmente equiparabili i concorsi riservati al personale interno per il semplice fatto che a questi ultimi possono partecipare solo i soggetti già incardinati nella p.a. (Consiglio di Stato, Sez. V, 17 luglio 2023, n. 6953).**

In secondo luogo, il concorso pubblico costituisce il criterio ordinario di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, in quanto diretto ad assicurare, attraverso una selezione trasparente di natura comparativa, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti predefiniti, i principi costituzionali di imparzialità e buona amministrazione. Ne consegue che al caso di specie **non sono applicabili neppure i principi relativi all'obbligo di motivare la scelta operata tra lo scorrimento della graduatoria e il concorso pubblico, dal momento che la preferenza per lo scorrimento delle graduatorie in vigore si applica soltanto alle graduatorie di un concorso pubblico.**

Con riferimento alla **procedura c.d. riservata**, il Collegio precisa come la stessa risponde alla **ratio di valorizzare le professionalità interne e di incentivare un miglioramento del personale già dipendente, assicurando, al contempo, la copertura di grande parte dei posti disponibili del personale, anche dirigenziale, tramite l'accesso dall'esterno.**

Inoltre, la sua **ontologica differenza rispetto alle forme di accesso alla dirigenza tramite concorso** indetto dalle singole amministrazioni o, in alternativa, corso concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione risiede, conseguentemente, nell'**impossibilità di partecipazione alla stessa da parte della generalità di consociati** essendo, per l'appunto, riservata al solo personale interno. **Tale connotato naturale della procedura riservata non si perde, né si sfuma, in considerazione delle modalità con cui la selezione è posta in essere, che ben possono essere affini a quelle del concorso pubblico** per titoli richiesti, per prove selettive e per il pagamento da parte dei candidati delle spese di partecipazione.

Pubblicato il 01/06/2026

N. 04361/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04708/2025 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4708 del 2025, proposto da Adriano Giorgi, Edoardo Trulli, Adriano Di Dato, Alessandra Festa, Valentina Cocco, Valentina Rossi, Simona Cives, Roberto Porti, Luisa D'Aguanno, Daniele Conduro, Nader Khandan, Maurizio Di Biase, rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Guzzo, Domenico Tomassetti, Claudio Tuveri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Rizzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 6258/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Claudio Tuveri e Alessandro Rizzo;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Riferiscono gli appellanti, già funzionari di ruolo di Roma Capitale inquadrati nella categoria D, di aver partecipato alle procedure selettive indette, ai sensi dell'art. 28, comma 1 *ter*, del d.lgs. n. 165/2001, con Determinazione Dirigenziale n. 856 del 26 aprile 2022, volte

all'assunzione di nuovo personale dirigenziale.

2. All'esito delle procedure gli appellanti risultavano idonei non vincitori.

3. Roma Capitale, con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 154 del 4 maggio 2023 (modificata con D.G.C. n. 396 del 30 novembre 2023), approvava il Piano Integrato di Attività e Organizzazione per le annualità 2023-2025 (di seguito "PIAO 2023-2025"), il quale, al fine di compensare la carenza d'organico, prevedeva l'assunzione di nuovo personale dirigenziale a copertura dei posti vacanti *"con tutte le modalità consentite dall'ordinamento"*.

4. Roma Capitale non attingeva dalle graduatorie valide per procedere alle nuove assunzioni.

5. In data 5 marzo 2024, gli appellanti diffidavano l'Amministrazione:

a) allo scorrimento delle graduatorie delle selezioni di cui all'art. 28, comma 1 *ter*, d.lgs. n. 165/2001;

b) ad inserire nel PIAO 2023-2025 una previsione espressa in ordine al tale scorrimento;

c) ad ostendere la richiesta di Parere di Roma Capitale prot. GB/2023/0076279 del 29.09.2023 e il relativo Parere del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, per quanto saputo per vie brevi, avrebbe chiarito le modalità di applicazione agli enti locali dell'articolo 28, comma 1 *ter*, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

6. Roma Capitale non forniva riscontro alla diffida e, con Deliberazione n. 77 del 21 marzo 2024, approvava il nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione per le annualità 2024/2026 (di seguito "PIAO 2024 2026") il quale, per la copertura del fabbisogno di personale dirigente e non dirigente per il triennio 2024-2026, prevedeva il reclutamento di nuove unità *"previo scorrimento delle graduatorie relative alle procedure selettive pubbliche espletate per i profili professionali di Dirigente Tecnico e di Dirigente Amministrativo"* e di ulteriore personale *"con modalità di acquisizione da definire successivamente"*.

7. Gli odierni appellanti adivano il Giudice amministrativo mediante l'istaurazione di due giudizi e, in particolare:

a) alla luce del silenzio dell'Amministrazione verso la diffida presentata proponevano gravame ex artt. 31 e 117 c.p.a. innanzi al TAR Lazio, Sez. II, r.g. 5770/2024 (giudizio avverso il silenzio);

b) proponevano ricorso innanzi al TAR Lazio, Sez. II, r.g. 59993/2024 per ottenere l'annullamento della Deliberazione n. 77 del 21.03.2024 nonché del PIAO 2024-2026 con la stessa approvato.

8. Nelle more del giudizio di annullamento, interveniva la Deliberazione di Giunta Capitolina n. 187 del 13 giugno 2024, pubblicata all'Albo Pretorio online di Roma Capitale a far data dal 21.06.2024 fino al 5.07.2024 con la quale l'Amministrazione decideva di procedere alla

variazione del PIAO 2024/2026, approvato con DGC n. 77 del 21 marzo 2024.

9. Nel giudizio avverso il silenzio, in vista della camera di consiglio fissata per il 25 settembre 2024, Roma Capitale depositava il parere reso dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri a Roma Capitale in data 20 ottobre 2023 in ordine alle modalità di applicazione agli enti locali dell'articolo 28, comma 1 *ter*, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, relativo alle selezioni comparative riservate di accesso alla dirigenza, con il quale veniva ritenuta l'impossibilità dello scorrimento delle graduatorie che interessano gli appellanti.

10. Sia la Deliberazione di Giunta Capitolina n. 187 del 13 giugno 2024 sia il parere reso dal Dipartimento della Funzione Pubblica venivano impugnati dagli appellanti nel giudizio già pendente (n.r.g. 5993/2024), con atto di motivi aggiunti del 9 ottobre 2024.

11. Nel frattempo, con sentenza n. 16950/2024, il TAR del Lazio accoglieva il ricorso avverso il silenzio ritenendo, tra l'altro, che *“la Delibera di Giunta Comunale n. 77 del 21 marzo 2024 (con cui Roma Capitale ha approvato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2024/2026) non reca alcuna puntuale ed espressa statuizione (né positiva né negativa) sulla richiesta dei ricorrenti di procedere allo scorrimento delle graduatorie pubblicate sulla base di selezioni concorsuali bandite ex art. 28 comma 1 ter del d.lgs. n. 165 del 2001, sicché lo stato di colpevole inerzia stigmatizzato dagli odierni ricorrenti non può certamente dirsi superato”*.

12. Con la Determinazione Dirigenziale rep. GB/2125/2024 del 14.11.2024, Roma Capitale, in ottemperanza alla statuizione del TAR del Lazio, provvedeva sull'istanza di scorrimento proposta dagli odierni appellanti ritenendo di non poter disporre lo scorrimento sulla base della seguente motivazione: *“In attuazione dell'indirizzo reso con il sopra richiamato parere, considerato che la procedura comparativa ex art. 28, comma 1 ter, in argomento è indubbiamente riservata al solo personale interno e fondata su prove a carattere esclusivamente esperienziale per espressa previsione normativa, l'amministrazione capitolina ha disposto lo scorrimento delle graduatorie derivanti esclusivamente da concorso pubblico per il reperimento del nuovo contingente programmato dal PIAO”*.

13. Anche tale atto veniva impugnato dagli odierni appellanti con ricorso per motivi aggiunti del 19 dicembre 2024.

14. Con sentenza n. 6258/2025 il TAR del Lazio ha respinto il ricorso.

15. Di tale sentenza, Adriano Giorgi, Edoardo Trulli, Adriano Di Dato, Alessandra Festa, Valentina Cocco, Valentina Rossi, Simona Cives, Roberto Porti, Luisa D'Aguanno, Daniele Condurso, Nader Khandan, Maurizio Di Biase hanno chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: *“I.- Premessa; II.- La nuova procedura di accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia di cui all'art. 28 comma 1 del d.lgs. n.165/2001. Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto tali procedure non equiparabili alle altre procedure previste per l'accesso alla dirigenza pubblica”*.

16. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, Roma Capitale e la Presidenza del

Consiglio dei Ministri.

17. Alla udienza pubblica dell'11 dicembre 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

18. Gli appellanti contestano le conclusioni cui è giunto il TAR sulla base di argomenti che si possono così sintetizzare:

a) il ricorso ha ad oggetto l'accertamento della possibilità di scorrimento delle graduatorie pubblicate all'esito di procedure concorsuali di cui all'art. 28, comma 1 *ter*, del d.lgs. n. 165/2001, introdotte con D.L. n. 80 del 2021, convertito con Legge 6 agosto 2021, n. 113 (c.d. Decreto reclutamento) per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia;

a.1.) trattandosi di una nuova modalità di reclutamento del personale dirigenziale della Pubblica Amministrazione, ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile non poteva, dunque, che farsi riferimento alla lettera della Legge che ha provveduto alla sua istituzione;

b) la materia del reclutamento del personale dirigente all'interno delle Pubbliche Amministrazioni trova la sua disciplina nel d.lgs. n. 165 del 2001, agli art. 28 e 28 *bis* e successive modificazioni, nonché nei regolamenti di cui al d.P.R. n. 272 del 2004 e al d.P.R. n. 70 del 2013;

b.1.) sino all'intervento legislativo dell'anno 2021 l'accesso alla qualifica dirigenziale avveniva a seguito del superamento di concorso pubblico ovvero per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (art. 28 d.lgs. 165/2001); il decreto-legge n. 80 del 2021, recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*", convertito con legge 6 agosto 2021, n. 113, (c.d. decreto reclutamento) è intervento disponendo nuove e più snelle misure per il reclutamento della dirigenza pubblica, anche al fine di dare attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR);

b.2.) con l'art. 3 comma 3 del citato Decreto è stato modificato l'art. 28 del d.lgs.165/2001 mediante l'introduzione del nuovo comma 1 *ter* che, espressamente, introduce un nuovo strumento ordinario per l'accesso alla dirigenza pubblica;

b.3.) come emerge dalla rubrica dello stesso art. 3 citato, "*Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito*", la nuova procedura di reclutamento del personale dirigenziale è finalizzata, tra l'altro, alla valorizzazione delle professionalità interne mediante la valutazione delle capacità, delle attitudini e delle motivazioni individuali del personale già dipendente dell'amministrazione, garantendo contestualmente anche la copertura della maggioranza dei posti disponibili mediante l'accesso dall'esterno;

b.4.) il successivo comma 6 dell'art. 3 del Decreto n. 80/2021 specifica altresì che:

- il Ministro della Pubblica Amministrazione è chiamato ad adottare mediante Decreto, previa intesa in sede di conferenza unificata e sulla base di proposte della Scuola Nazionale dell'amministrazione, specifiche linee guida sull'accesso alla dirigenza pubblica, al fine di declinare in indicazioni operative i principi fondamentali dettati in materia dalla nuova normativa sul reclutamento, al fine di assicurare l'omogeneità di operato delle amministrazioni in questo ambito;

- gli interventi normativi sull'accesso alla dirigenza, ed in particolare quelli di cui al comma 1 *ter* dell'art. 28 del d.lgs.165/2001, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

b.5.) in data 28 settembre 2022, sono state adottate dal Ministro della Pubblica Amministrazione le *"linee guida per l'accesso alla Dirigenza Pubblica"* nelle quali viene innanzitutto specificato (punto 1.2. *"tipologie di accesso alla dirigenza nelle amministrazioni centrali"*) che, a seguito delle modifiche apportate dal D.L. 80/2021, vi sono oggi tre tipologie di reclutamento per l'accesso alla dirigenza di ruolo di seconda fascia e due per l'accesso alla dirigenza di prima fascia, ricomprendendo espressamente - tra le tipologie di accesso alla dirigenza di seconda fascia - le procedure comparative riservate al personale non dirigenziale a tempo indeterminato della stessa amministrazione, in possesso dei requisiti previsti dalla norma;

b.6.) le medesime Linee Guida (punto 1.3.), dopo aver chiarito che le nuove procedure di reclutamento riguardano direttamente le amministrazioni centrali, specifica che *"per le altre amministrazioni, in particolare per gli Enti territoriali, sussistono i margini di autonomia previsti dai rispettivi ordinamenti (...) tuttavia, come già detto, i principi che informano la disciplina introdotta dai commi 3 e 4 dell'articolo 3 del dl 80/2021 possono e devono ispirare le procedure di reclutamento di tutte le pubbliche amministrazioni anche per il tramite delle presenti linee guida"*;

b.7.) a tal fine, Roma Capitale ha provveduto a introdurre, mediante la Deliberazione n. 63/2022, il nuovo *"Regolamento per l'accesso alla Dirigenza di Roma Capitale tramite procedure riservate al personale dipendente, in conformità alle previsioni dell'art. 28 del D.lgs. n. 165/2001, così come modificato dal Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113"*;

b.8.) il Regolamento citato – oltre a definire i requisiti di partecipazione, le modalità di svolgimento delle prove e le modalità di valutazione dei titoli – stabilisce che:

- alle selezioni comparative di cui alla nuova modalità di accesso alla qualifica dirigenziale viene destinata (nell'ambito della percentuale massima del 30% stabilita dall'art. 28 comma 1 *ter*) una quota non superiore al 15% del totale delle assunzioni nel profilo dirigenziale previste dal piano triennale dei fabbisogni 2022-2024, con arrotondamento all'unità superiore;

- all'esito della procedura selettiva, le graduatorie *"rimangono efficaci per il termine previsto dalla vigente normativa per la copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti e disponibili, rispettando i principi dell'adeguato accesso dall'esterno"*;

b.9.) gli appellanti hanno censurato la posizione espressa da Roma Capitale nella DD rep GB/2125/2024 del 14 novembre 2024 sostenendo che alle procedure comparative in oggetto si applicassero tutte le norme e i principi stabiliti per le procedure di carattere pubblico, al pari dei concorsi pubblici o dei corsi concorsi banditi dalla SNA, ivi compresi quelli in materia di scorrimento delle graduatorie;

b.10.) il TAR del Lazio ha ritenuto di escludere tale equiparazione sulla base della seguente motivazione: *“L'ontologica differenza (delle procedure selettive ex art. 28 comma 1-ter del d.lgs. 165/2001) rispetto alle forme di accesso alla dirigenza tramite concorso indetto dalle singole amministrazioni o, in alternativa, corso concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (v. art. 28 comma 1 cit.), risiede, conseguentemente, nell'impossibilità di partecipazione alla stessa da parte della generalità di consociati essendo, per l'appunto, riservata al solo personale interno. Tale connotato naturale della procedura riservata non si perde, né si sfuma, in considerazione delle modalità con cui la selezione è posta in essere, segnatamente le circostanze che siano richiesti titoli di studio e prove selettive affini a quelle del concorso pubblico, ivi compreso il pagamento da parte dei candidati delle spese di partecipazione. Le caratteristiche “concorsuali” della selezione, disciplinate peraltro dalla stessa normativa richiamata, sono infatti essenziali al fine di garantire i principi di trasparenza, buon andamento e parità di trattamento dell'agire dell'Amministrazione. Non sono, di contro, idonee a modificarne la natura, quella di una procedura che rimane pur sempre eccezionalmente riservata ai soli dipendenti già assunti e nella quale la selezione è fortemente ridotta e quindi agevolata, potendo partecipare solo questi ultimi. La natura derogatoria si riverbera, invece, sugli effetti della graduatoria che ne costituisce l'esito, limitati alla procedura in essere e non anche funzionali alla potenziale copertura del nuovo fabbisogno di personale dirigenziale”;*

b.11.) il TAR, pur confermando che mediante l'introduzione dell'art. 28 comma 1 ter del d.lgs.165/2001 il Legislatore abbia introdotto una nuova modalità di selezione avente caratteristiche concorsuali (titoli di studio e prove selettive affini a quelle del concorso pubblico, ivi compreso il pagamento da parte dei candidati delle spese di partecipazione), ha deciso di non tenere conto né del rinvio alle disposizioni vigenti in materia di accesso al pubblico impiego compiuto nel bando né dell'espressa dichiarazione di validità della graduatoria *“per la copertura dei posti che si venissero a rendere successivamente vacanti”* compiuta nel Regolamento approvato da Roma Capitale, affermando che l'eccezionalità della procedura non può estendersi sugli effetti della graduatoria che, pertanto, non può essere scorsa;

b.12.) l'errore in cui incorre il TAR emergerebbe con evidenza al paragrafo 19.1. laddove si afferma che *“l'art. 28 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, disciplina l'accesso alla qualifica di dirigente della seconda fascia, prevedendo due diverse modalità: per concorso indetto dalle singole amministrazioni o, in alternativa, per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (v. art. 28, comma 1)”*, richiamando solo al successivo punto 19.2. le procedure comparative di cui si discute nei termini di una mera *“precisazione”* della disposizione;

b.13.) affermare che l'art. 28 del d.lgs.165/2001 individui, nonostante le modifiche intervenute,

due modalità di accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia significa porsi in contrasto con il dettato normativo vigente e, segnatamente, con le *“Linee Guida per l'accesso alla Dirigenza Pubblica”* approvate dal Ministro della Pubblica Amministrazione in data 28.11.2022, nelle quali viene chiaramente specificato, (punto 1.2. *“tipologie di accesso alla dirigenza nelle amministrazioni centrali”*) che vi sono oggi tre tipologie di reclutamento per l'accesso alla dirigenza di ruolo di seconda fascia e due per l'accesso alla dirigenza di prima fascia;

b.14.) tali Linee Guida sono state adottate in attuazione dell'art. 3 comma 6 del D.L. 80/2021 - secondo cui gli interventi normativi sull'accesso alla dirigenza, ed in particolare quelli di cui al comma 1 *ter* dell'art. 28 del d.lgs.165/2001, costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione - con la specificazione *“che le disposizioni contenute nell'articolo 3 del decreto sono dunque identificate dal legislatore al di là degli aspetti di dettaglio che esse recano quale nuovo paradigma di riferimento per orientare le metodologie, le tecniche e le procedure che governano l'accesso alle qualifiche dirigenziali del complesso delle pubbliche amministrazioni italiane”*;

b.15.) il passaggio motivazionale della sentenza sopra riportato (19.1) dimostrerebbe come il TAR del Lazio non abbia colto a pieno la novità legislativa introdotta, finendo pertanto per applicare a tali procedure i principi giurisprudenziali (cfr. paragrafo 21 della sentenza) resi dal Consiglio di Stato (n. 4923/2023) con riferimento alle diverse procedure di progressione verticale;

b.16.) le procedure concorsuali cui hanno preso parte gli appellanti, non erano finalizzate alla progressione in carriera bensì all'assunzione, mediante l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro nella qualifica dirigenziale;

b.17.) il TAR ha invocato il principio del concorso pubblico e del carattere eccezionale della procedura senza tenere conto che è stato lo stesso Legislatore a ritenere di inserire tale nuova modalità di reclutamento tra quelle ordinarie per l'accesso alla qualifica dirigenziale, evidentemente ritenendo che la stessa – per come disciplinata e nelle modalità di espletamento individuate – non sia contraria al principio del concorso pubblico;

b.18.) l'art. 35 comma 5 *ter* del d.lgs.165/2001, laddove dispone la perdurante vigenza delle graduatorie ai fini del loro scorrimento, testualmente fa riferimento alle *“graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche”* e non alle graduatorie dei *“concorsi pubblici”*;

b.19.) con il richiamo alle *“graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale”* la norma fa riferimento alle graduatorie adottate all'esito di una delle modalità di reclutamento del personale previste dall'art. 28 del d.lgs. 165/2001 che, ad oggi, ricomprende anche la procedura selettiva cui hanno preso parte gli odierni appellanti;

b.20.) il TAR ha ritenuto anche l'assunto relativo all'assenza di alcuna deroga espressa circa lo scorrimento delle graduatorie adottate all'esito delle procedure comparative di cui all'art. 29 comma 1 *ter* del d.lgs.165/2001 *“privo di consistenza”*, sulla base della seguente motivazione: *“il richiamo esplicito della legge ad una quota “non superiore al 30 per cento”, di cui all'art. 28*

*comma 1 ter, esclude, infatti, che il legislatore non si sia espresso sul punto, avendo, di contro, esplicitamente delineato il limite dei posti di cui alla predetta quota riservata. La legge, quindi, lascia ampia discrezionalità all'amministrazione nell'individuazione della quota riservata, che può essere inferiore o pari a quella indicata. La formulazione letterale, tuttavia, non lascia alcuno spazio per l'interpretazione dei ricorrenti, contra legem, per cui tutta la quota dovrebbe necessariamente essere coperta o sarebbe doveroso, financo, andare oltre la stessa, mediante lo scorrimento "ad oltranza" della relativa graduatoria";*

b.21.) gli appellanti non hanno mai chiesto che Roma Capitale coprisse tutta la quota del 30% né, tantomeno, che andasse oltre tale quota mediante lo scorrimento ad oltranza; la percentuale del 15% fissata da Roma Capitale nel nuovo "Regolamento per l'accesso alla Dirigenza di Roma Capitale tramite procedure riservate al personale dipendente, in conformità alle previsioni dell'art. 28 del D.lgs. n. 165/2001, così come modificato dal Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113" non è stata infatti mai oggetto di contestazione;

b.22.) gli appellanti hanno piuttosto evidenziato che, allorquando Roma Capitale ha disposto di procedere alla copertura di alcune posizioni dirigenziali mediante scorrimento delle graduatorie esistenti, fosse chiamata a scorrere sia le graduatorie pubbliche che quelle in cui sono collocati i ricorrenti in maniera tale da garantire il rispetto della percentuale del 15% prevista nel Regolamento;

b.23.) l'art. 28 comma 1 ter del d.lgs.165/2001, nel prevedere che "ai fini di cui al comma 1, una quota non superiore al 30 per cento dei posti residui disponibili sulla base delle facoltà assunzionali autorizzate è riservata da ciascuna pubblica amministrazione al personale in servizio a tempo indeterminato, in possesso dei titoli di studio previsti a legislazione vigente e che abbia maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale", non facoltizza le amministrazioni a decidere la modalità di assunzione bensì impone che una quota percentuale (nel nostro caso indicata al 15%) dei posti sia coperta mediante le procedure selettive comparative di cui si discute;

b.24.) il rispetto della medesima percentuale si imporrebbe anche nella fase successiva dello scorrimento delle graduatorie, laddove l'Amministrazione – come nel caso di specie – si determini per l'utilizzo di tale strumento, dovendo altrimenti specificamente motivare in relazione alla decisione di non avvalersi delle graduatorie, ancora pienamente vigenti, delle procedure già svolte ai sensi dell'art. 28, comma 1 ter, d.lgs. 165/2001;

b.25.) l'erroneità *in parte qua* della motivazione del TAR del Lazio emergerebbe altresì laddove si consideri che tra le modalità di reclutamento previste da Roma Capitale negli atti impugnati vi era, in ogni caso, l'espletamento di procedure ex art. 28 comma 1 ter del d.lgs.165/2001; ciò significherebbe che, in ogni caso, Roma Capitale avrebbe inquadrato nei ruoli dirigenziali personale già in servizio mediante l'espletamento di procedure comparative, in tal modo dimostrandosi come la percentuale del 15% sia riferita alle assunzioni di volta in volta programmate, con assoluta erroneità della motivazione resa sul punto dal TAR del Lazio;

b.26.) le recenti modifiche introdotte con il D.L. n. 25 del 14 marzo 2025 confermerebbero la

fondatezza della tesi sostenuta dagli odierni appellanti e l'erroneità della sentenza impugnata; il nuovo comma 4 *ter* dell'art. 35 del d.lgs. 165/2001 prevede, infatti, che il reclutamento dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, delle agenzie e degli enti pubblici non economici si svolge mediante concorsi pubblici unici organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, fatte salve "*le riserve previste all'articolo 28, comma 1- ter, e le altre stabilite a legislazione vigente*", in tal modo confermando che la modalità di reclutamento di cui all'art. 28 comma 1 *ter* non costituisce affatto, come ritenuto dal TAR del Lazio, una modalità eccezionale di reclutamento, dovendo le amministrazioni garantire sempre la quota percentuale stabilita per l'immissione del personale dipendente all'esito delle procedure comparative;

b.27.) gli appellanti avevano anche evidenziato in primo grado alcune circostanze fattuali che avrebbero dimostrato l'erroneità e la contraddittorietà della posizione assunta da Roma Capitale nella DD rep GB/2125/2024 del 14.11.2024. 36; si fa riferimento, in particolare:

a) all'avvenuto scorrimento della medesima graduatoria ove sono collocati gli odierni appellanti;

b) all'attribuzione di uno specifico punteggio nel caso di precedente idoneità nel concorso da dirigente della P.A;

b.28.) in relazione al profilo sub. a), gli appellanti avevano evidenziato, a sostegno della erroneità della posizione espressa in relazione all'impossibilità di utilizzare lo scorrimento delle graduatorie delle selezioni ex art. 28 comma 1 *ter* del d.lgs. 165/2001 per l'assunzione di nuove unità dirigenziali, come la stessa Amministrazione appellata avesse già disposto lo scorrimento della graduatoria approvata con determinazione dirigenziale n. 2250/2022 all'esito della procedura interna per la copertura, a tempo indeterminato, di n. 7 posti nel profilo di Dirigente Amministrativo nel profilo di Dirigente Amministrativo; gli stessi, in particolare, avevano rappresentato che con ordinanza sindacale n. 5 del 13 gennaio 2023 Roma Capitale avesse proceduto all'assunzione del dr. Biasucci Marco, ottavo classificato (primo tra gli idonei) della graduatoria di cui sopra;

b.28.1.) il TAR del Lazio ha ritenuto di non poter valutare tale elemento (ritenendo la censura inammissibile) per non essere stata impugnata la relativa determina e per non essere stato il controinteressato (dr. Biasucci) evocato in giudizio; ma l'avvenuto scorrimento della graduatoria da parte di Roma Capitale non costituiva una censura relativa agli atti impugnati (con conseguente erroneità della dichiarazione di inammissibilità da parte del TAR del Lazio) ma una circostanza di fatto dedotta al fine di corroborare, ulteriormente, la fondatezza della domanda degli appellanti, basata sugli elementi in diritto sopra richiamati;

b.28.2.) Roma Capitale non ha mai contestato detta circostanza né ha mai fornito alcuna controdeduzione sul punto, con la conseguenza che il TAR del Lazio avrebbe dovuto ritenere detta circostanza provata, in applicazione del principio di non contestazione codificato dall'art. 115 c.p.c. e dall'art. 64 comma 2 c.p.a.:

b.29.) in relazione al secondo profilo, nel giudizio di primo grado era stato evidenziato come

Roma Capitale avesse recentemente indetto, ai sensi del Regolamento per la disciplina degli incarichi di elevata qualificazione, approvato con Deliberazione della Giunta Capitolina n. 285 del 31 luglio 2023, una procedura di interpello finalizzata al conferimento degli incarichi di elevata qualificazione nelle Strutture di Roma Capitale prevedendo, ai fini della valutazione dell'esperienza professionale, l'attribuzione del punteggio di 4 punti nel caso di precedente idoneità nel concorso da dirigente della P.A. (cfr. art. 6 lett. b del bando depositato in atti);

b.29.1.) come risulta dalla documentazione in atti (relativa alla posizione di uno degli odierni appellanti, dr. Conduro), l'amministrazione appellata ha riconosciuto il punteggio di 4 punti per l'idoneità a dirigente conseguita all'esito della procedura selettiva di cui all'art. 28 comma 1 *ter* del d.lgs.165/2001, in tal modo dimostrando di equiparare tale procedura alla procedura concorsuale di cui all'art. 28 comma 1 del medesimo decreto; tale circostanza non è stata neppure tenuta in considerazione dal TAR del Lazio.

19. Le censure, così sintetizzate, puntualizzate nella memoria depositata il 20 novembre 2025, possono a questo punto essere esaminate.

20. Esse sono infondate alla luce delle seguenti considerazioni:

a) l'Adunanza plenaria di questo Consiglio (sentenza n. 14/2011) ha affermato che l'art. 35, comma 5 *ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, che amplia il termine generale di validità delle graduatorie, si riferisce ai soli concorsi pubblici, atteso che le procedure per il reclutamento per le pubbliche amministrazioni sono quelle che garantiscono in misura adeguata l'accesso dall'esterno, con le modalità di pubblicità, imparzialità e trasparenza;

b) questa Sezione, con sentenza richiamata in modo pertinente, contrariamente a quanto sostenuto dagli appellanti, ha statuito che l'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 pur generalizzando la regola dello scorrimento delle graduatorie concorsuali valide ed efficaci, si riferisce però testualmente ai concorsi pubblici, cui non sono integralmente equiparabili i concorsi riservati al personale interno per il semplice fatto che a questi ultimi possono partecipare solo i soggetti già incardinati nella p.a. (Consiglio di Stato, Sez. V, 17 luglio 2023, n. 6953);

c) è il concorso pubblico a costituire il criterio ordinario di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, in quanto diretto ad assicurare, attraverso una selezione trasparente, di natura comparativa, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti predefiniti, i principi costituzionali di imparzialità e buona amministrazione;

d) ne segue che nel caso di specie, non sono applicabili neppure i principi relativi all'obbligo di motivare la scelta operata tra le due possibilità (scorrimento della graduatoria o concorso pubblico); la preferenza per lo scorrimento delle graduatorie in vigore, si applica soltanto alle graduatorie di un concorso pubblico aperto all'esterno; sussiste, nel caso che qui occupa il Collegio, una obiettiva disomogeneità tra i due termini di comparazione;

e) è pienamente condivisibile quanto affermato dal primo Giudice, laddove si legge che *“La procedura c.d. riservata risponde alla ratio, correttamente ricordata nel parere citato, di*

*valorizzare le professionalità interne e di incentivare un miglioramento del personale già dipendente, assicurando, al contempo, la copertura di grande parte dei posti disponibili del personale, anche dirigenziale, tramite l'accesso dall'esterno" e che "La sua ontologica differenza rispetto alle forme di accesso alla dirigenza tramite concorso indetto dalle singole amministrazioni o, in alternativa, corso concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (v. art. 28 comma 1 cit.), risiede, conseguentemente, nell'impossibilità di partecipazione alla stessa da parte della generalità di consociati essendo, per l'appunto, riservata al solo personale interno. Tale connotato naturale della procedura riservata non si perde, né si sfuma, in considerazione delle modalità con cui la selezione è posta in essere, segnatamente le circostanze che siano richiesti titoli di studio e prove selettive affini a quelle del concorso pubblico, ivi compreso il pagamento da parte dei candidati delle spese di partecipazione";*

f) in ordine al perimetro di applicazione del principio di non contestazione, va ricordato che un fatto non contestato non equivale a un fatto provato; la sua allegazione rimane oggettivamente incerta, e, la verità storica del fatto non è mai disponibile per volontà di parte; il giudice, anche a prescindere dall'esercizio dei suoi poteri-doveri di intervento istruttorio, ha comunque il dovere di sottoporre il fatto a un attento controllo probatorio;

f.1.) il primo Giudice, ha dato espressamente conto di tutte le contestazioni dei ricorrenti (anche della *"presunta incoerenza, da parte di Roma Capitale, nell'assunzione del candidato collocato come primo degli idonei della graduatoria"*); il punto è che, anche dando per provata l'asserita incoerenza, non c'è alcun legittimo affidamento che si possa basare su una (in ipotesi) prassi illegittima dell'amministrazione (Corte giustizia Unione Europea Sez. I, 11 aprile 2018, n. 532/16, Cass. civ., Sez. VI, ordinanza, 9 marzo 2022, n. 7626).

21. Per le ragioni esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va integralmente confermata la sentenza impugnata.

Le spese, vista l'esistenza di difficoltà di accertamento della vicenda fattuale controversa, idonea ad incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780, Cass. civ., Sez. Unite, 30 luglio 2008, n. 20598), possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore