

Parere motivato sulla compatibilità interpretativa tra la Circolare Madia n. 3/2017 e la Circolare D'Alia n. 5/2013 in tema di scorrimento delle graduatorie per gli idonei non vincitori e sull'evoluzione normativa fino al D.L. 25/2025

1. Inquadramento del quesito e perimetro giuridico

Il presente parere è reso in risposta al quesito avente ad oggetto la possibilità di interpretare il passaggio della Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 3 del 2017 (c.d. Circolare Madia), relativo all'assunzione a tempo determinato tramite graduatoria riferita a procedura concorsuale, nel senso che l'attingimento possa riguardare anche i soli idonei non vincitori. Si chiede altresì se tale interpretazione determini una tensione con la Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione n. 5 del 21 novembre 2013 (c.d. Circolare D'Alia), nella parte in cui detta circolare sembrerebbe precludere lo scorrimento agli idonei, e se l'evoluzione normativa successiva — con precipuo riferimento al Decreto-Legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla Legge 9 maggio 2025, n. 69 — abbia risolto o superato tale tensione.

Il perimetro giuridico entro cui si colloca il quesito è quello del reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'[art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), con particolare riferimento:

- al regime delle assunzioni a tempo determinato tramite utilizzo di graduatorie concorsuali;
- alla distinzione tra la figura del *vincitore* del concorso e quella dell'*idoneo non vincitore*;
- alle disposizioni introdotte dall'[art. 20 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75](#), volte al superamento del precariato nella pubblica amministrazione;
- alla disciplina dello scorrimento delle graduatorie vigenti, come modificata e integrata dal [D.L. 14 marzo 2025, n. 25](#).

Le circolari in esame sono atti di indirizzo amministrativo non aventi forza di legge, ma dotati di significativa rilevanza interpretativa e applicativa nei confronti delle amministrazioni destinatarie. Esse devono essere lette in conformità al quadro normativo primario e secondario vigente al momento della loro adozione e, soprattutto, alla luce delle successive modificazioni legislative.

2. Analisi della Circolare Madia n. 3/2017 e l'estensione agli idonei

La Circolare n. 3/2017, adottata in attuazione delle disposizioni introdotte dal d.lgs. 75/2017 (c.d. Riforma Madia del pubblico impiego), disciplina le procedure di superamento del precariato previste dall'art. 20 di tale decreto, il quale ha modificato e integrato il d.lgs. 165/2001.

Il passaggio centrale ai fini del presente parere si rinvia al **paragrafo 3.2.1 (Ambito di applicazione)**, con riferimento ai requisiti richiesti al personale non dirigenziale per accedere alle procedure di stabilizzazione a tempo indeterminato di cui al comma 1 dell'art. 20. La **lettera b)** di tale paragrafo prescrive che il candidato:

"sia stato assunto a tempo determinato attingendo ad una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita ad una procedura concorsuale — ordinaria, per esami e/o titoli, ovvero anche prevista in una normativa di legge — in relazione alle medesime attività svolte e intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza, procedura anche espletata da amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione."

Questa formulazione presenta rilevanti caratteristiche ai fini interpretativi:

- **Genericità del riferimento all'attingimento da graduatoria:** Il testo non opera alcuna distinzione tra vincitori e idonei. Il legislatore delegato e l'estensore della circolare hanno scientemente utilizzato l'espressione "attingendo ad una graduatoria" senza qualificare il soggetto come "vincitore". Nella logica del reclutamento pubblico, attingere a una graduatoria concorsuale per un'assunzione a tempo determinato — quando i vincitori hanno già perfezionato il proprio rapporto o la necessità è di natura temporanea — implica necessariamente lo scorrimento verso gli idonei non vincitori.
- **Doppia tipologia di graduatoria ammessa:** La circolare specifica che la graduatoria di riferimento può essere stata formata per assunzioni "a tempo determinato o indeterminato". Ciò conferma che la fonte del reclutamento temporaneo può essere indifferentemente una graduatoria nata per coprire posti a termine o una graduatoria concorsuale ordinaria (per il tempo indeterminato), ampliando così il bacino degli aventi diritto.
- **Ratio sistematica del paragrafo 3.3:** Il medesimo documento, nel disciplinare il "reclutamento speciale a regime" introdotto dalla modifica all'art. 35, comma 3-bis, del d.lgs. 165/2001, opera nell'ottica di valorizzare l'esperienza professionale maturata dal personale precario, prescindendo dallo status di "vincitore" o "idoneo" nella procedura originaria che ha generato il contratto a termine. Tale impostazione è coerente con la finalità antiprecariale della riforma e rafforza la lettura inclusiva degli idonei.

- **Richiami normativi nella nota n. 1:** La circolare richiama, in nota, l'art. 17 del d.l. 113/2016 (convertito in legge 160/2016), che già contemplava lo "scorrimento delle graduatorie delle amministrazioni definite a seguito di prove selettive per titoli ed esami", nonché l'art. 1, comma 426, della legge 190/2014, in materia di utilizzo delle "graduatorie che derivano dalle procedure speciali". Entrambi i riferimenti consolidano l'orientamento favorevole all'utilizzo pieno delle graduatorie, senza restrizioni soggettive ai soli vincitori.

Conclusione parziale: La Circolare Madia n. 3/2017, nella sua formulazione letterale e nella sua ratio sistematica, deve essere interpretata nel senso che l'assunzione a tempo determinato tramite attingimento a una graduatoria concorsuale ricomprende sia i vincitori sia gli idonei non vincitori, senza che il testo ponga alcuna preclusione soggettiva a danno dei secondi.

3. Analisi della Circolare D'Alia n. 5/2013 e i profili di tensione

La Circolare n. 5/2013, adottata in attuazione del D.L. 31 agosto 2013, n. 101 (convertito dalla Legge 30 ottobre 2013, n. 125), persegue finalità in parte diverse: essa ha come obiettivo principale il contenimento e il graduale superamento del precariato nella PA, attraverso la razionalizzazione dell'uso delle graduatorie e la valorizzazione dei vincitori delle procedure selettive, nel rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost.

Ai fini del presente parere, i passaggi della Circolare D'Alia che determinano una tensione con l'orientamento della Circolare Madia sono i seguenti:

3.1 La preclusione dello scorrimento per gli idonei nelle graduatorie per il tempo determinato

Nel **Paragrafo 2** (*Assunzione a tempo determinato utilizzando graduatorie di concorsi pubblici a tempo indeterminato*), la circolare afferma esplicitamente:

"Inoltre, pur mancando una disposizione di natura transitoria nel decreto-legge, per ovvie ragioni di tutela delle posizioni dei vincitori di concorso a tempo determinato, le relative graduatorie vigenti possono essere utilizzate solo a favore di tali vincitori, rimanendo precluso lo scorrimento per gli idonei."

Tale affermazione riguarda le graduatorie "nate" per posti a tempo determinato: rispetto a esse, la Circolare D'Alia nega la possibilità di scorrimento agli idonei, riservando l'utilizzo ai soli vincitori. La motivazione addotta è di natura cautelativa e garantistica nei confronti di chi abbia superato la selezione per quella specifica tipologia contrattuale.

3.2 La preclusione per le graduatorie di progressioni verticali ante 2010

Nel **Paragrafo 3.1** (*Utilizzo delle graduatorie per assunzioni a tempo indeterminato*), la medesima circolare chiarisce:

"Dunque, resta fermo il principio che, per effetto del richiamato articolo 24, comma 1, del d.lgs. 150/2009, l'utilizzo delle graduatorie relative ai passaggi di area banditi anteriormente al 1° gennaio 2010, in applicazione della previgente disciplina normativa, è consentito al solo fine di assumere i candidati vincitori e non anche gli idonei della procedura selettiva."

Questa seconda preclusione opera in un ambito distinto — le progressioni verticali bandite prima della riforma Brunetta — ma rivela un approccio sistematico della circolare D'Alia favorevole alla limitazione dell'utilizzo delle graduatorie ai soli vincitori ogniqualvolta ricorrano esigenze di tutela di posizioni consolidate o di rispetto di regimi transitori.

3.3 Il profilo di tensione con la Circolare Madia

La tensione tra i due atti si manifesta principalmente nel seguente scenario: un dipendente assunto a tempo determinato mediante scorrimento di una graduatoria per posti a termine (e quindi, ai sensi della Circolare D'Alia, potenzialmente in violazione del divieto di scorrimento per gli idonei) potrebbe invocare la Circolare Madia per rivendicare il riconoscimento di tale assunzione come titolo utile ai fini della stabilizzazione ex art. 20 d.lgs. 75/2017. La tensione, in altri termini, non è tanto di tipo normativo primario quanto di tipo interpretativo-amministrativo: i due atti di indirizzo sembrano muoversi su piani parzialmente divergenti riguardo alla legittimità delle assunzioni a termine degli idonei da graduatorie per il tempo determinato.

4. Composizione del contrasto interpretativo

Il contrasto tra i due atti di indirizzo può essere risolto attraverso i seguenti argomenti giuridici, tra loro cumulativi:

a) Principio di successione cronologica degli atti amministrativi di indirizzo: La Circolare Madia n. 3/2017 è successiva alla Circolare D'Alia n. 5/2013 di circa quattro anni. In forza del principio *lex posterior derogat priori*, applicabile in via analogica anche agli atti amministrativi a contenuto normativo-interpretativo, le indicazioni della circolare più recente prevalgono su quelle della precedente nella misura in cui siano con esse incompatibili. Il diverso e più ampio approccio della Circolare Madia all'utilizzo delle graduatorie — riferita a un quadro normativo profondamente innovato dal d.lgs. 75/2017 — deve intendersi come parziale superamento dell'impostazione restrittiva del 2013.

b) Diversità di scopo e contesto normativo di riferimento: La Circolare D'Alia opera nell'ottica del d.l. 101/2013, orientata principalmente a contenere il precariato e a

disciplinare le misure transitorie. La Circolare Madia, invece, si colloca nel contesto della riforma organica del pubblico impiego operata dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia) e dal d.lgs. 75/2017, che hanno profondamente ridisegnato il sistema del reclutamento pubblico con l'obiettivo di valorizzare l'esperienza professionale accumulata. I due atti non sono dunque pienamente sovrapponibili nella loro ratio e nel loro perimetro applicativo.

c) Interpretazione teleologica e sistematica: L'art. 20 del d.lgs. 75/2017, nell'elencare i requisiti per la stabilizzazione, mira a premiare chi ha contribuito al funzionamento delle amministrazioni pubbliche attraverso rapporti flessibili, indipendentemente dal fatto che fosse stato formalmente "vincitore" del concorso che ha originato l'assunzione a termine. Interpretare la lettera b) del paragrafo 3.2.1 della Circolare Madia nel senso di escludere gli idonei significherebbe frustrare la finalità antiprecaziale della norma, privando di rilevanza giuridica una vasta platea di soggetti la cui esperienza lavorativa è stata di fatto utilizzata dalle amministrazioni.

d) Distinzione tra illiceità del contratto e rilevanza del rapporto ai fini della stabilizzazione: Anche a voler ritenere che alcune assunzioni a termine di idonei da graduatorie per il tempo determinato siano state poste in essere in violazione della Circolare D'Alia, occorre distinguere tra la questione della legittimità dell'atto costitutivo del rapporto e la questione della rilevanza del rapporto di fatto instaurato ai fini della maturazione dei requisiti per la stabilizzazione. Su quest'ultimo profilo, la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni affermato che il legislatore del 2017 ha inteso dare rilievo all'effettivo svolgimento di attività lavorativa, prescindendo da eventuali irregolarità formali delle assunzioni pregresse.

5. Evoluzione normativa: dal D.Lgs. 165/2001 al D.L. 25/2025

Il quadro normativo in materia di scorrimento delle graduatorie ha conosciuto una progressiva evoluzione in senso espansivo, culminata nelle disposizioni del [D.L. 14 marzo 2025, n. 25](#), convertito con modificazioni dalla Legge 9 maggio 2025, n. 69.

5.1 Il quadro normativo anteriore al D.L. 25/2025

L'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. 165/2001 (nella versione anteriore alle modifiche del 2025) disciplinava il regime di validità e scorrimento delle graduatorie, introducendo limiti numerici e temporali che di fatto restringevano la possibilità di utilizzo pieno delle stesse. Tali limiti avevano generato incertezze applicative, soprattutto in relazione alla distinzione tra scorrimento per assunzioni a tempo indeterminato e utilizzo per assunzioni temporanee.

5.2 Le modifiche introdotte dal D.L. 25/2025

Il D.L. 25/2025 ha operato un significativo potenziamento dell'istituto dello scorrimento, intervenendo su più fronti:

a) Nuova disciplina dello scorrimento nell'art. 35 del d.lgs. 165/2001: L'[art. 3, comma 1, lett. d\)](#), [nn. 3.2 e 3.3 del D.L. 25/2025](#) ha apportato due modifiche fondamentali:

- Il quinto periodo dell'art. 35 è stato sostituito con la previsione per cui "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";
- Sono stati aggiunti nuovi periodi che consentono alle amministrazioni, previo espletamento della verifica di mobilità di cui all'art. 4, comma 3, lett. a), del d.l. 101/2013, e "per ragioni di carattere organizzativo, purché in presenza di profili professionali sovrapponibili a quelli individuati nei propri atti di programmazione", di **reclutare personale a tempo determinato o a tempo indeterminato mediante utilizzo di proprie graduatorie vigenti ovvero, previo accordo, di quelle di altra amministrazione.**

b) Definizione normativa di "graduatoria utilmente scorsa": Il [nuovo comma 5-sexies dell'art. 35 del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 3 del D.L. 25/2025](#), stabilisce che:

"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 numericamente o nominativamente, in ordine di graduatoria, per la successiva convocazione da parte dell'amministrazione procedente, a nulla rilevando il momento della stipulazione del contratto di assunzione."

Questa disposizione è di eccezionale rilievo sistematico: il legislatore del 2025 ha codificato espressamente che lo scorrimento delle graduatorie riguarda i **candidati idonei**, non solo i vincitori. Il riferimento a "candidati idonei individuati numericamente o nominativamente, in ordine di graduatoria" consacra definitivamente, a livello di norma primaria, la piena legittimità dell'utilizzo degli idonei non vincitori nell'ambito delle procedure di scorrimento.

c) Sospensione dei limiti numerici per le graduatorie 2024-2025: L'[art. 4, comma 9, del D.L. 25/2025](#) prevede che alle graduatorie approvate negli anni 2024 e 2025, nonché a quelle relative a concorsi banditi nel 2025, non si applichi il limite di cui all'art. 35, comma 5-ter, quarto periodo, del d.lgs. 165/2001, eliminando così un ostacolo pratico significativo allo scorrimento.

d) Disposizioni settoriali: Numerose disposizioni specifiche del D.L. 25/2025 autorizzano assunzioni mediante scorrimento di graduatorie vigenti, indifferentemente per contratti a tempo determinato e indeterminato, con ciò confermando l'indirizzo

legislativo di massima valorizzazione delle graduatorie esistenti. Si veda, a titolo esemplificativo, quanto previsto per il [Ministero dell'interno](#), per il [Ministero della salute](#) e per il [Ministero dell'agricoltura](#).

e) Chiarimento sull'art. 4, comma 3, lett. a), del d.l. 101/2013: L'[art. 4, comma 1, del D.L. 25/2025](#) chiarisce in via interpretativa che "il concorso è lo strumento ordinario e prioritario per il reclutamento di personale", ma tale enunciazione non è in contraddizione con la piena valorizzazione dello scorrimento delle graduatorie: esse rappresentano, per loro natura, il frutto di procedure concorsuali già espletate.

5.3 Il quadro d'insieme dell'evoluzione normativa

Il percorso evolutivo può essere così sintetizzato:

- **2001 (d.lgs. 165/2001):** La disciplina base del reclutamento pubblico fissa il concorso come regola generale.
- **2013 (d.l. 101/2013 e Circolare D'Alia n. 5/2013):** Si introducono misure transitorie per il superamento del precariato, con una visione ancora parzialmente restrittiva sull'utilizzo delle graduatorie per gli idonei, in particolare per le graduatorie a termine.
- **2017 (d.lgs. 75/2017 e Circolare Madia n. 3/2017):** La riforma organica del pubblico impiego amplia la valorizzazione dell'esperienza professionale, superando implicitamente alcune limitazioni del 2013 e riconoscendo la centralità del rapporto di lavoro effettivamente svolto, a prescindere dalla distinzione vincitore/idoneo.
- **2025 (D.L. 25/2025 e Legge 69/2025):** Il legislatore porta a compimento l'evoluzione avviata nel 2017, codificando espressamente la legittimità dello scorrimento per gli idonei, eliminando limiti numerici temporanei e ampliando ulteriormente la possibilità di utilizzo di graduatorie di altre amministrazioni.

6. Conclusioni e sintesi del parere

Alla luce dell'analisi svolta, si formulano le seguenti conclusioni:

I. Il passaggio della Circolare Madia n. 3/2017 relativo all'assunzione a tempo determinato "attingendo ad una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita ad una procedura concorsuale" **deve essere interpretato nel senso che l'attingimento ricomprende anche i soli idonei non vincitori**. La formulazione generica del testo, la ratio antiprecariale della riforma e il contesto normativo del d.lgs. 75/2017 convergono univocamente in questa direzione. Non vi è alcun elemento testuale o sistematico che consenta di limitare il riferimento ai soli vincitori.

II. Esiste una **tensione interpretativa** tra la Circolare Madia n. 3/2017 e la Circolare D'Alia n. 5/2013, in particolare laddove quest'ultima preclude lo scorrimento degli idonei nelle graduatorie formate per assunzioni a tempo determinato. Tuttavia, tale tensione **non determina un contrasto insuperabile**, poiché i due atti operano in contesti normativi distinti, perseguono finalità parzialmente diverse e sono separati da un significativo lasso di tempo durante il quale il quadro normativo primario è profondamente mutato.

III. Il contrasto può essere **composto** applicando i criteri della successione temporale degli atti amministrativi, dell'interpretazione teleologica e del principio di effettività: l'orientamento della Circolare Madia n. 3/2017 prevale su quello della Circolare D'Alia n. 5/2013 in relazione ai profili qui esaminati, in quanto espressione di una volontà normativa più recente e maggiormente aderente alla ratio del d.lgs. 75/2017.

IV. L'evoluzione normativa culminata nel [D.L. 25/2025](#) e nella Legge 69/2025 ha **definitivamente e normativamente consacrato** la piena legittimità dello scorrimento delle graduatorie per gli idonei non vincitori, sia per assunzioni a tempo determinato sia per assunzioni a tempo indeterminato. Il nuovo comma 5-sexies dell'art. 35 del d.lgs. 165/2001 — che definisce la graduatoria "utilmente scorsa" quando vengono individuati "candidati idonei" — costituisce norma di rango primario che supera definitivamente qualsiasi incertezza interpretativa residua e rende recessiva ogni eventuale lettura restrittiva ancora riconducibile alla Circolare D'Alia del 2013.

V. In termini di **sintesi del parere**, si esprime un giudizio di **piena legittimità dell'assunzione a tempo determinato degli idonei non vincitori** tramite scorrimento di graduatorie concorsuali, in conformità sia alla Circolare Madia n. 3/2017 — correttamente interpretata — sia, a fortiori, alla disciplina normativa primaria vigente all'esito del D.L. 25/2025. L'orientamento restrittivo della Circolare D'Alia n. 5/2013, nei limiti in cui possa ancora avere residua rilevanza interpretativa, deve ritenersi superato per effetto della successiva evoluzione normativa e amministrativa, orientata univocamente verso la massimizzazione dell'efficacia delle graduatorie esistenti e la semplificazione del reclutamento pubblico, nel rispetto del principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Il presente parere è reso allo stato degli atti e della normativa vigente alla data del 29 giugno 2026, tenendo conto del testo coordinato del [D.L. 14 marzo 2025, n. 25](#) come risultante dalla conversione operata dalla Legge 9 maggio 2025, n. 69, nella versione in vigore dal 20 aprile 2026.