

Giurisdizione del g.o. in materia di titoli di riserva per categorie protette

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 4-1-2026

*Le controversie concernenti la valutazione dei **titoli di riserva spettanti alle categorie protette** devono essere devolute alla giurisdizione del **giudice ordinario**, in quanto la relativa disciplina non lascia **alla p.a. alcun criterio di discrezionalità** in relazione alla posizione soggettiva dell'invalido, che si configura come **diritto al posto riservato**; e ciò senza che rilevi la circostanza per la quale tali controversie siano formalmente introdotte, dinanzi al giudice ordinario, tramite l'impugnazione della graduatoria dei vincitori.*

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 18841/2025**, il **TAR Lazio** conferma il principio già affermato sia presso la giurisprudenza amministrativa sia in quella di legittimità per cui **le controversie concernenti la valutazione dei titoli di riserva spettanti alle categorie protette** devono essere devolute alla **giurisdizione del giudice ordinario**, in quanto la relativa disciplina non lascia **alla P.A. alcun criterio di discrezionalità** in relazione alla posizione soggettiva dell'invalido, che si configura come **diritto al posto riservato**. Al riguardo **non rileva** la circostanza per la quale tali controversie siano **formalmente introdotte**, dinanzi al G.O., **tramite l'impugnazione della graduatoria** dei vincitori.

In particolare, nella vicenda in questione, al ricorrente è stata riconosciuta un'invalidità permanente della capacità lavorativa nella misura del 46%, puntualmente indicata nella domanda di partecipazione al concorso di cui trattavasi. Dopo aver superato la prova scritta prevista nel bando di gara, l'Amministrazione, pur avendolo inserito in graduatoria con espressa indicazione della riserva ex l. n. 68/1999, lo avrebbe illegittimamente escluso dall'elenco dei vincitori. Il ricorrente si duole, quindi, dinanzi al Giudice amministrativo, dell'omesso riconoscimento del diritto all'assunzione di cui alla l. n. 68/1999, negatogli a valle dell'approvazione della graduatoria finale.

In **punto di giurisdizione**, a sostegno della scelta di adire il GA, **il ricorrente ha precisato di non aver invocato il diritto all'assunzione, ma di aver agito a tutela dell'interesse legittimo alla corretta formazione della graduatoria finale di merito, da redigersi tenendo in debita considerazione tutte le riserve.**

Ebbene, il TAR Lazio ha disatteso la posizione attorea, confermando il consolidato orientamento giurisprudenziale di opposto avviso.

Ha infatti spiegato come il **petitum sostanziale** sotteso al ricorso in esame è il **"diritto soggettivo dell'invalido all'assunzione"** ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, alla

quale il bando espressamente rinvia, e **non** già, come sostenuto dal ricorrente, **l'interesse legittimo alla corretta formazione della graduatoria**.

Trattasi, infatti, del **diritto soggettivo riconosciuto dalla legge a quei lavoratori che rientrino nel novero degli attributari dello stesso**, il cui accertamento non può che essere richiesto al Giudice ordinario; tale diritto **sorge con l'assunzione e, quindi, in un momento successivo all'esaurimento della procedura concorsuale, rispetto e fino alla conclusione della quale esiste la giurisdizione del Giudice amministrativo**, senza estendersi oltre la stessa (cfr Cass. 9 giugno 2021, n. 16086).

Invero, la **procedura di assunzione dei soggetti di cui alla l. n. 68/1999** consta di **due fasi**: *i.* la **prima** verte sul superamento della prova selettiva prevista dal bando e a cui sono soggetti tutti i concorsiti. In tale ambito, **il concorsista è titolare di un interesse legittimo**, ove si dolga dell'omesso superamento della prova, dei vizi propri del bando, dei quesiti allo stesso sottoposti, ecc.; *ii.* la **seconda fase**, cui si accede in caso di superamento della predetta prova selettiva, pone l'esigenza, per la P.A., di esaminare lo *status* di "invalido" e di accordargli la riserva prevista dalla legge e quindi dal bando di gara. In tale ambito, viene invece in rilievo il **diritto soggettivo dell'invalido** che, a fronte del superamento della prova concorsuale e della paventata condizione di invalidità, miri a ottenere l'assunzione in forza della riserva prevista dalla l. n. 68/1999.

Per tali ragioni, il *petitum* sostanziale non muta per il solo fatto che tali controversie siano formalmente introdotte, dinanzi al G.O., tramite l'impugnazione della graduatoria dei vincitori (in tal senso, anche Tar Palermo, n. 3279/2023).

Del resto, **la prospettazione della parte** che dichiara di aver agito a tutela non di un diritto soggettivo bensì di un interesse legittimo (nel caso di specie alla corretta formazione della graduatoria finale) **non può incidere** sulla determinazione del giudice munito di **giurisdizione**. Ai fini del riparto tra GA e GO, infatti, a rilevare è la consistenza sostanziale della posizione soggettiva di cui si chiede tutela ex art. 103 Cost. e non, invece, le scelte processuali soggettive e opportunistiche come l'auto-qualificazione, la prospettazione, il *petitum* formale o la connessione (in questo senso si vedano tra le altre, Cass., Sez. Un., 24 gennaio 2024, n. 2368 e Id., 14 aprile 2023, n. 10063).

Il ricorso viene quindi dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, spettante, per quanto detto, al giudice ordinario.

Pubblicato il 29/10/2025

N. 18841/2025 REG.PROV.COLL.

N. 07587/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 7587 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Botti e Pasquale D'Angiolillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, la Commissione Interministeriale Ripam e Formez Pa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

di -OMISSIS- non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a.- della graduatoria finale di merito, validata dalla Commissione RIPAM nel corso della seduta del 24.4.2025, relativa al concorso pubblico su base territoriale, per esami, per il reclutamento a tempo indeterminato di 2.200 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nel livello iniziale dell'area dei funzionari, prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2019-2021, ovvero della categoria A del contratto collettivo nazionale di lavoro della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui 71 unità riservate al Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri e 2.129 unità destinate alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania,

Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, nonché alle città metropolitane, alle province, alle unioni dei comuni e ai comuni appartenenti alle medesime Regioni - Profilo specialista giuridico amministrativo per Regioni, Città metropolitane ed Enti locali Codice B3 - CAM, pubblicata sul Portale inPA in data 30.4.2025, nella parte in cui non ha incluso l'odierno ricorrente fra i vincitori di concorso;

b.- dell'avviso della Commissione RIPAM del 30.4.2025, pubblicato sul Portale inPA in pari data, con il quale è stata resa nota la graduatoria finale di merito del concorso de quo, nella quale l'odierno ricorrente non risulta incluso per il Profilo specialista giuridico amministrativo per Regioni, Città metropolitane ed Enti locali Codice B3 - CAM;

c.- del citato verbale della Commissione RIPAM del 24.04.2025, di validazione della succitata graduatoria finale di merito, non conosciuto e con espressa riserva di motivi aggiunti;

d.- del bando di concorso di che trattasi, nella parte in cui dovesse interpretarsi lesivo degli interessi dell'odierno ricorrente;

e.- del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud -, di approvazione della suddetta graduatoria finale di merito, non conosciuto e con espressa riserva di motivi aggiunti;

f.- dei verbali della Commissione esaminatrice - di estremi non conosciuti e con espressa riserva di motivi aggiunti - coi quali sono state assegnate/ripartite le quote di riserva previste dal bando e sono stati valutati i titoli di preferenza posseduti dall'odierno ricorrente e dagli altri partecipanti al concorso;

g.- di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e/o consequenziale;

per l'accertamento e la declaratoria

del diritto del ricorrente ad essere collocato nei primi n. 40 posti della suddetta graduatoria e, dunque, fra i vincitori di concorso della stessa, nella posizione di spettanza e, comunque, utile ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato nel profilo specialista cui ha partecipato;

per la condanna

delle resistenti Amministrazioni all'adozione dei consequenziali provvedimenti amministrativi;

nonché

per l'accertamento

- ai sensi dell'art. 116 c.p.a., d'illegittimità del silenzio-rigetto formatosi sull'istanza di accesso agli atti datata 19.5.2025, inoltrata a mezzo p.e.c. il 24.05.2025, con la quale il dott. -OMISSIS- ha richiesto di avere copia integrale dei verbali della Commissione esaminatrice e dei relativi titoli di riserva dei candidati che, pur avendo riportato un punteggio minore, sono stati inseriti

fra i 40 vincitori di concorso;

e per la declaratoria

- del diritto di accesso agli atti del ricorrente, con l'adozione dell'ordine di esibizione dei documenti richiesti da parte della P.A.

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 16 settembre 2025:

- della già impugnata graduatoria finale di merito, validata dalla Commissione RIPAM nel corso della seduta del 24.4.2025, relativa al concorso pubblico su base territoriale, per esami, per il reclutamento a tempo indeterminato di 2.200 unità di personale non dirigenziale da inquadrare nel livello iniziale dell'area dei funzionari, prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali – Triennio 2019-2021, ovvero della categoria A del contratto collettivo nazionale di lavoro della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui 71 unità riservate al Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri e 2.129 unità destinate alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, nonché alle città metropolitane, alle province, alle unioni dei comuni e ai comuni appartenenti alle medesime Regioni - Profilo specialista giuridico amministrativo per Regioni, Città metropolitane ed Enti locali Codice B3 - CAM, pubblicata sul Portale inPA in data 30.4.2025, successivamente trasmessa da Formez PA in data 30.6.2025 in seguito ad accesso agli atti, nella parte in cui, rimosso il relativo oscuramento che ne impediva la piena comprensione, ha compiutamente indicato e “disvelato” le riserve riconosciute ai vincitori di concorso collocati ai posti nn. 37, 38, 39 e 40.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, della Commissione Interministeriale Ripam e di Formez Pa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 il dott. Valentino Battiloro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 60 c.p.a., che facoltizza il Tribunale amministrativo regionale a definire il giudizio nel merito, con sentenza in forma semplificata, in sede di decisione della domanda cautelare, una volta verificato che siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione ed accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente gravame ha ad oggetto la legittimità della graduatoria del concorso in epigrafe indicato, nella parte in cui l'Amministrazione non ha tenuto conto della riserva ex legge 12 marzo 1999, n. 68, a beneficio del ricorrente (al quale è stata riconosciuta un'invalidità permanente della capacità lavorativa nella misura del 46%).

2. In particolare, con i primi due motivi di censura, il ricorrente lamenta la violazione dei principi di legalità, buon andamento, imparzialità, trasparenza, correttezza, buona fede e leale collaborazione, in quanto l'Amministrazione non gli ha riconosciuto la riserva, puntualmente indicata nella domanda di partecipazione, collocandolo nella posizione n. 105 e "preferendogli" quattro candidati (dal n. 37 al n. 40) che hanno riportato un punteggio inferiore, senza nemmeno chiarire se questi ultimi beneficiassero a loro volta di una delle quote di riserva previste dalla *lex specialis*.

2.1. Il ricorrente ha agito per la declaratoria di illegittimità del silenzio-rigetto dell'Amministrazione sull'istanza di accesso avente ad oggetto copia integrale dei verbali della Commissione esaminatrice e dei relativi titoli di riserva dei suddetti candidati che, pur avendo riportato un punteggio minore, sono stati inseriti fra i 40 vincitori di concorso.

3. Con decreto presidenziale n. 3713 del 4 luglio 2025, rilevato che "la notifica a mezzo posta del ricorso nei confronti del controinteressato -OMISSIS- si è perfezionata solo in data 4 luglio 2025" e considerato "*l'orientamento, condiviso dalla Sezione (cfr.: sentenze nn. 16355/2024, 17599/2024 e 19278/2024), secondo cui, essendo il petitum sostanziale sotteso al ricorso costituito dal diritto soggettivo dell'invalido all'assunzione, la giurisdizione appartiene al Giudice ordinario*", è stata respinta l'istanza di misure cautelari monocratiche e fissata per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 30 luglio 2025.

4. Con memoria del 25 luglio 2025, il ricorrente, avendo il Ministero osteso parte della documentazione oggetto dell'istanza di accesso, ha ribadito i propri assunti difensivi, argomentando anche in ordine ai profili di giurisdizione, e ha formulato un'istanza di rinvio dell'udienza del 30 luglio 2025 ai fini della proposizione di motivi aggiunti.

5. Le Amministrazioni resistenti, costitutesi in giudizio, hanno eccepito il difetto di legittimazione passiva della Commissione Ripam e di Formez PA, nonché l'inammissibilità del ricorso per tardività, concludendo per il rigetto nel merito del gravame.

6. All'udienza in camera di consiglio del 30 luglio 2025, vista l'istanza di rinvio ribadita a verbale dal ricorrente, la causa è stata rinviata all'udienza del 21 ottobre 2025.

7. Con atto di motivi aggiunti del 16 settembre 2025, il ricorrente, dopo aver appreso in sede di accesso che ai candidati dal n. 37 al n. 40 era stata riconosciuta la quota di riserva per il servizio civile universale e per il servizio militare prestato nelle Forze Armate, ha insistito per l'accoglimento del gravame evidenziando che l'Amministrazione, pur avendolo inserito in graduatoria con espressa indicazione della riserva ex l. n. 68/99, avrebbe illegittimamente ommesso di collocarlo tra i vincitori.

8. Con successiva memoria del 10 ottobre 2025, il ricorrente ha ribadito le ragioni a sostegno

della propria tesi anche in punto di giurisdizione, precisando di non aver invocato il diritto all'assunzione, ma di aver agito a tutela dell' *"interesse legittimo alla corretta formazione della graduatoria finale di merito, da redigersi tenendo in debita considerazione tutte le riserve e non soltanto alcune"*, e ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse con riferimento all'azione diretta all'accertamento dell'illegittimità del silenzio-diniego sull'istanza di accesso agli atti.

9. Con memoria del 17 ottobre 2025, le Amministrazioni resistenti hanno eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, nonché la tardività del ricorso per motivi aggiunti, insistendo per il rigetto nel merito del gravame.

10. All'udienza in camera di consiglio del 21 ottobre 2025, previo avviso alle parti dell'eventualità della definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, la causa è stata trattenuta per la decisione.

11. Il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione, in quanto riservato alla cognizione del giudice ordinario, davanti al quale il giudizio può essere riproposto con le modalità e i termini di cui all'art. 11 c.p.a.

Occorre in primo luogo evidenziare che la *lex specialis* (art. 1, co. 5), nel riservare agli operatori volontari che hanno concluso il servizio civile universale senza demerito una quota pari al quindici per cento dei posti, faceva salvi *"i diritti dei soggetti aventi titolo all'assunzione ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68"*, e che il ricorrente, titolare del diritto alla riserva prevista dal bando, in quanto portatore di invalidità civile al 46%, si duole del mancato inserimento nella graduatoria dei vincitori.

Come concluso da questa sezione in fattispecie analoghe (cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. IV-ter, sent. n. 19278/2024, confermata dal Consiglio di Stato con sent. n. 3638/2025) il *petitum* sostanziale sotteso al ricorso in esame è il "diritto soggettivo dell'invalido all'assunzione" così come riconosciuto dalla legge, alla quale il bando espressamente rinvia, e non già, come sostenuto dal ricorrente, l'interesse legittimo alla corretta formazione della graduatoria.

Trattandosi, infatti, all'evidenza di un diritto soggettivo riconosciuto dalla legge a quei lavoratori che rientrano nel novero degli attributari dello stesso, l'accertamento di quest'ultimo non può che essere richiesto al Giudice ordinario; tanto perché tale diritto sorge con l'assunzione e, quindi, in un momento successivo all'esaurimento della procedura concorsuale, rispetto e fino alla conclusione della quale esiste la giurisdizione del Giudice amministrativo, senza estendersi oltre la stessa (cfr. Cass. 9 giugno 2021, n. 16086).

Invero, la procedura di assunzione dei soggetti di cui alla l. n. 68/1999 consta di due fasi:

1. la prima verte sul superamento della prova selettiva prevista dal bando e a cui sono soggetti tutti i concorsiti. In tale ambito, il concorsista è titolare di un interesse legittimo, ove si dolga dell'omesso superamento della prova, dei vizi propri del bando, dei quesiti allo stesso sottoposti, ecc.;

2. la seconda, invece, cui si accede in caso di superamento della predetta prova selettiva, pone l'esigenza, per la P.A., di esaminare lo status di "invalido" e di accordargli la riserva prevista dalla legge e quindi dal bando di gara. In tale ambito, viene invece in rilievo il diritto soggettivo dell'invalido che, a fronte del superamento della prova concorsuale e della paventata condizione di invalidità, miri a ottenere l'assunzione in forza della riserva prevista dalla l. n. 68/1999 (cfr. Tar Lazio cit.).

Nel caso di specie il ricorrente, che ha superato la prova scritta con il punteggio di 22,5 e in precedenza ha indicato, nella domanda di partecipazione al concorso, il proprio *status*, si duole dell'omesso riconoscimento del diritto all'assunzione di cui alla l. n. 68/1999, negatogli a valle dell'approvazione della graduatoria finale.

In argomento, il Giudice di legittimità (SS.UU., sent. nn. 3409/2008, 12348/2007, 7507/2023), secondo un orientamento condiviso da questo Collegio, ritiene che le controversie concernenti la valutazione dei titoli di riserva spettanti alle categorie protette debbano essere devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto la relativa disciplina non lascia alla P.A. alcun criterio di discrezionalità in relazione alla posizione soggettiva dell'invalido, che si configura come diritto al posto riservato; e ciò senza che rilevi la circostanza per la quale tali controversie siano formalmente introdotte, dinanzi al G.O., tramite l'impugnazione della graduatoria dei vincitori (in tal senso, anche Tar Palermo, n. 3279/2023).

Va inoltre aggiunto che la decisione dell'Amministrazione di non tener conto della riserva in questione in conformità alle indicazioni ricevute dal Dipartimento per le Politiche di Coesione sulla ed al PIAO della Regione Campania vigente alla data di pubblicazione del bando (nel quale si segnalava l'assenza di scoperture rispetto alla quota di riserva prevista dall'art. 3 della l. n. 68/1999), non muta le conclusioni in punto di giurisdizione, trattandosi all'evidenza di questione di merito in ordine all'effettiva possibilità di assumere il ricorrente che andrà necessariamente scrutinata dal giudice ordinario.

12. Sussiste invece la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio-rigetto formatosi sull'istanza di accesso agli atti, in applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. a), punto 6), c.p.a. (in senso conforme cfr. Cons. Stato, n. 3638/2025 cit.), in relazione alla quale va dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse.

13. In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti:

- sono inammissibili, limitatamente all'azione di annullamento, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, con conseguente devoluzione della controversia al giudice ordinario, con funzioni di giudice del lavoro;
- sono improcedibili, limitatamente all'azione di accertamento ex art. 116 c.p.a.

14. Le spese di lite possono compensarsi integralmente tra le parti, tenuto conto delle decisioni in rito assunte dal Collegio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- li dichiara inammissibili per difetto di giurisdizione, limitatamente all'azione di annullamento, rientrando la controversia nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario, con funzioni di giudice del lavoro, davanti al quale l'odierno giudizio potrà essere riassunto nel termine di tre mesi dal passaggio in giudicato di questa sentenza facendo salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda ex art. 11 c.p.a.;
- li dichiara improcedibili quanto all'azione ex art. 116 c.p.a.;
- compensa integralmente le spese di giudizio tra le parti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Monica Gallo, Referendario

Valentino Battiloro, Referendario, Estensore