

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

**ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE**

**RICORSO IN APPELLO CON ISTANZA CAUTELARE EX ART. 98, 100 E 101 C.P.A., NONCHE' CON  
CONTESTUALE ISTANZA DI NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI**

**nell'interesse dell'AUSL 4 Teramo** (C.F. e Partita IVA: 00115590671), in persona del Direttore Generale nonché legale rappresentante *pro tempore* Dott. Maurizio Di Giosia, con sede in Circ.ne Ragusa n. 1, Teramo – 64100, rappresentata e difesa, in virtù di procura allegata al presente atto, nonché giusta Deliberazione n. 1556 del 04.09.2023 (**doc. 1**), dall'Avv. Prof. Valerio Tallini del foro di Roma (TLLVLR82A25D810C), ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Via Luigi Luciani n. 1, Roma – 00197 (si dichiara di voler ricevere comunicazioni ed avvisi *ex art.* 136 c.p.a. al seguente indirizzo di posta elettronica certificata [valeriotallini@ordineavvocatiroma.org](mailto:valeriotallini@ordineavvocatiroma.org) ovvero al seguente n. di fax: 06/3222524);

- *appellante, nonché amministrazione resistente in primo grado-*  
**contro**

- **il Dott. Gian-Mario Fabbi**, rappresentato e difeso nel giudizio di primo grado dagli Avv.ti Carlo Scarpantoni, Luca Scarpantoni e Claudia Scarpantoni;

- *appellato nonché ricorrente in 1° grado-*

**nonché nei confronti di**

- **Simone De Santis**, residente in Via Murri n. 16, Sant'Egidio alla Vibrata (TE), non costituito nel giudizio di primo grado;

- **Valeria Capuani**, residente in Via Monteverdi n. 72, Pineto (TE), non costituito nel giudizio di primo grado;

- *appellati, nonché (apparenti) controinteressati in 1° grado*

**nonché nei confronti di**

- tutti i candidati inclusi nella graduatoria della ASL Teramo, approvata con deliberazione del Direttore generale della ASL di Teramo n. 1038 del 31 maggio 2022 e successivamente rettificata con deliberazioni n. 1223 del 22 giugno 2022 e n. 1347 del 19 luglio 2022, non costituiti nel giudizio di primo grado;

- *apparenti controinteressati -*

**PER L'ANNULLAMENTO E/O LA RIFORMA, PREVIA SOSPENSIONE**

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

della **sentenza emessa dal Tribunale Amministrativo per l'Abruzzo – Sez. I, 18 luglio 2023, n. 390, resa sul ricorso R.G. n. 310/2022 (doc. 2), notificata a mezzo PEC in data 28.07.2023 (doc. 3)**, con cui il giudice di prime cure ha accolto, “*nei sensi di cui in motivazione...limitatamente alle parti in cui attribuiscono al ricorrente il punteggio complessivo di 62,690*” il ricorso promosso dal Sig. Fabbi per l'annullamento:

- “*della deliberazione n. 1038 del 31 maggio 2022 di approvazione della graduatoria di merito del “Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato di Collaboratori Amministrativi Professionali (Cat. D) per le esigenze delle Aziende UU.SS.LL. di Teramo, Lanciano- Vasto-Chieti, Avezzano-Sulmona-L'Aquila”, pubblicata il 1° giugno 2022; della deliberazione n. 1223 del 22 giugno 2022 di rettifica della deliberazione n. 1038 del 31 maggio 2022; della deliberazione n. 1347 del 19 luglio 2022 di rettifica della deliberazione n. 1038 del 31 maggio 2022; del verbale n. 1 del 25 novembre 2021 della Commissione esaminatrice; degli ulteriori verbali di riunione della Commissione esaminatrice; del diario della prova unica scritta del concorso pubblico, per titoli ed esami; della scheda di valutazione titoli relativa al candidato Dott. Gian- Mario Fabbi; della deliberazione n. 1953 del 7 dicembre 2020 con cui veniva indetto il concorso, per titoli ed esami, per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato di Collaboratori Amministrativi Professionali (Cat. D); della deliberazione n. 1834 del 29 ottobre 2021 di ammissione dei candidati e nomina della commissione; del bando di concorso pubblicato in esecuzione della deliberazione n. 1953 del 2020” (cfr. ricorso introduttivo avverso, pag. 2).*

\*\*\*

### **FATTO**

1. Con Bando del 16.04.2021 veniva indetto “*Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di quarantotto posti di collaboratore amministrativo professionale, categoria D, a tempo indeterminato, per le Aziende UUSSLL di Teramo, Lanciano-Vasto-Chieti, e Avezzano-Sulmona-L'Aquila*”, di cui 10 posti (su 48) da assegnare alla scrivente AUSL Teramo (doc. 4).

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

2. Per quanto di interesse dell'odierna vicenda, preme rilevare che in merito alla "Valutazione dei titoli" e, segnatamente, con riguardo ai c.d. "Titoli di carriera", l'art. 11 del bando – poi integralmente recepito dalla Commissione esaminatrice (**doc. 5** relativo a Verbale n. 1 del 25.11.2021) - prevede espressamente quanto segue:

- "**Sono valutati i servizi resi** presso le unità sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli enti di cui agli artt. 21 e 22 del D.P.R. n. 220/2001 e **presso altre pubbliche amministrazioni**, nel profilo professionale a concorso o in qualifiche corrispondenti (punti 1,200 per anno) [...]", per un totale massimo di 15 punti.

3. In data 17.01.2022, la Commissione – anche sulla scorta di quanto auto-dichiarato dal Dott. Fabbi nella propria domanda di partecipazione (**doc. 6**) - attribuiva allo stesso Fabbi un punteggio relativo ai titoli pari a punti 3,660.

Tuttavia, nessun punto veniva attribuito alle attività prestate da parte appellata presso 1) l'Azienda Speciale Acquedotto del Ruzzo, c.d. ASAR, 2) l'Azienda Consorziale Acquedotto del Ruzzo, c.d. ACAR, giacché **ASAR e ACAR sono enti aventi natura chiaramente privatistica, in specie sono degli enti pubblici economici**. Sicché le esperienze maturate dall'originario ricorrente presso siffatti enti (privati) non potevano – e non possano – comportare l'attribuzione di alcun punteggio, non ricorrendo l'ipotesi di cui all'art. 11 del Bando, ossia di "servizi resi...presso altre pubbliche amministrazioni". Un ente pubblico economico, come noto, è cosa ben diversa da una P.A..

4. In data 31.05.2022, veniva pubblicata la graduatoria finale, in cui l'odierno appellato si classificava al 43-esimo posto, a fronte – lo ricordiamo nuovamente - di soli 10 posti da assegnare alla AUSL odierna appellante, ivi compresi 3 posti da attribuire, tuttavia, ai candidati cc.dd. riservatari: in particolare, venivano dichiarati "**vincitori di concorso di cui trattasi...i primi sette classificati oltre tre riservatari** collocati alla 88°, 22° e 29° posizione e, segnatamente: ... **Parigino Rossella (7°)**, il Dott. Di Giancamillo Stefano (88° riservatario volontario delle Forze Armate), Dott.ri Catelli Katia (22° riservataria ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i.) e Buonpadre Antonio (29° riservatario ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i.) (**doc. 8**), i quali poi provvedevano a

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

sottoscrivere i contratti nel mese di giugno 2022 (**doc. 9**, relativo a repp. Nn. 676-677, 678, 679, 682, 669, 671, 673 e 672).

5. Con ricorso notificato in data 30.08.2022, il dott. Fabbi, senza evocare il giudizio la dott.ssa Rossella Perugino (classificatasi al settimo posto della graduatoria e, quindi, nell'ultimo posto utile), ha contestato la summenzionata valutazione effettuata dalla Commissione esaminatrice, la quale, a suo dire, avrebbe errato nella valutazione dei titoli, non avendo considerato anche le esperienze maturate dalla medesima controparte presso gli enti pubblici economici ASAR e ACAR.

6. Come *supra* ricordato, il giudice di prime cure, con la sentenza quivi gravata, ha accolto l'avverso ricorso “*nei sensi di cui in motivazione...limitatamente alle parti in cui attribuiscono al ricorrente il punteggio complessivo di 62,690*” e, per l'effetto, ha ordinato alla ASL Teramo di rettificare la graduatoria e “*di attribuire allo stesso*” (appellato) “*il punteggio previsto per i titoli di carriera, per i servizi svolti alle dipendenze dell'ASAR e dell'ACAR nel periodo compreso dall'1 ottobre 1997 al 15 giugno 2003*” (**doc. 2**).

\*

#### **LA SENTENZA IMPUGNATA**

Nonostante dalla descrizione dei fatti, nonché da una breve disamina delle contestazioni mosse dall'odierno appellante emergesse un evidente profilo di inammissibilità (**in considerazione del fatto che il ricorso introduttivo non era stato notificato nei confronti dell'unica controinteressata, ossia non era stato trasmesso alla dott.ssa Rossella Parigino, classificatasi nella settima posizione della graduatoria e, quindi, nell'ultima posizione “utile”**: **doc. 8**), nonché di infondatezza del ricorso stesso (atteso che l'attività prestata presso gli “enti pubblici economici” non può costituire titolo onde poter accedere all'organico della P.A., come del resto reiteratamente affermato finanche da codesto Ecc.mo Consiglio di Stato: cfr. sul punto, **Cons. Stato, Sez. V, 23.04.2014, n. 2049**), il TAR Abruzzo, L'Aquila, con la sentenza quivi impugnata, ha sorprendentemente accolto il ricorso avverso, ritenendo – come si vedrà erroneamente – che:

- “*2.2.3. Il ricorso è stato correttamente notificato ai candidati Simone De Santis e Valeria Capuani, i quali, in caso di accoglimento del ricorso, potrebbero conseguire una*

4

VIA LUIGI LUCIANI, 1  
 00197 – ROMA  
 TEL. (+39) 06/3222241  
 FAX (+39) 06/3222524

VIA MONTENAPOLEONE, 8

20121 – MILANO  
 TEL. (+39) 02/94753593

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

*collocazione deteriore nella graduatoria di merito e perciò devono essere qualificati come controinteressati, in quanto titolari di un interesse antitetico a quello vantato dal ricorrente, a non subire modificazioni peggiorative della posizione conseguita nella graduatoria di merito.*

*2.2.4. Il ricorso deve perciò ritenersi ammissibile ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del codice del processo amministrativo, in quanto notificato - entro il termine decadenziale di cui all'articolo 29 - ad almeno un controinteressato, ed il contraddittorio deve ritenersi integrato, in seguito all'avvenuta notificazione del ricorso a tutti i concorrenti collocati in posizione utile in graduatoria, disposta dal Tribunale ai sensi dell'articolo 41, comma 4" (doc. 2, che corrisponde alle parti della sentenza che si intendono in questa sede impugnare).*

...

*- "3.7. Nell'ordinamento giuridico non è rinvenibile una definizione normativa unitaria di pubblica amministrazione, ma sono presenti plurime definizioni che, di volta in volta, vengono in considerazione a seconda degli specifici ambiti disciplinari nei quali sono inserite.*

*La presente fattispecie, nella quale viene in rilievo la definizione di pubblica amministrazione, si iscrive nell'ambito delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego, improntate al rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, favor participationis, non discriminazione e merito, i quali si applicano alla disciplina dell'accesso di tutte le pubbliche amministrazioni in senso sostanziale.*

*La fattispecie concreta non riguarda pertanto la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, per cui non trova applicazione la definizione ristretta di pubblica amministrazione contenuta negli articoli 1, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella quale non sono ricompresi gli enti pubblici economici.*

*3.8. Nel caso di specie, la nozione di pubblica amministrazione deve essere ritagliata in funzione della coerenza e della fruibilità dell'esperienza maturata nello svolgimento di un pregresso rapporto di lavoro, a prescindere dalla disciplina normativa ad esso applicabile.*

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

*Ai sensi dell'articolo 3, commi 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introdotti dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, le unità sanitarie locali, in favore delle quali i concorrenti potranno riversare la pregressa esperienza lavorativa, sono aziende dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, che agiscono mediante atti di diritto privato e secondo criteri di economicità e sono tenute, al pari dei soggetti istituzionalmente inseriti nel sistema amministrativo degli enti locali, al rispetto del vincolo di bilancio.*

*Non è pertanto ragionevole escludere, dal bagaglio formativo dei soggetti che aspirano ad esercitare le mansioni di collaboratori amministrativi presso le aziende sanitarie locali, le esperienze pregresse dagli stessi maturate presso pubbliche amministrazioni, diverse da quelle sanitarie, che pure sono strutturate secondo il modello dell'azienda e dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale.*

...

*3.10. La ASL di Teramo avrebbe dunque dovuto valutare come titoli di carriera i servizi svolti dal ricorrente alle dipendenze dell'ASAR e dell'ACAR, per il periodo compreso dall'1 ottobre 1997 al 15 giugno 2003, attribuendo per ciascun anno di servizio o per frazioni di anno, da valutarsi, secondo il criterio di calcolo espressamente enunciato nella lex specialis, <<in ragione mensile considerando, come mese intero, periodi continuativi di giorni trenta o frazioni superiori a quindici>>, il punteggio previsto per le mansioni (corrispondenti, superiori o inferiori rispetto a quelle messe a concorso) effettivamente svolte (**doc. 2, che corrisponde alle parti della sentenza che si intendono in questa sede impugnare**).*

*- "7. In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, gli atti impugnati devono essere annullati, limitatamente alle parti in cui attribuiscono al ricorrente il punteggio complessivo di 62,920.*

*8. L'effetto conformativo della presente sentenza di annullamento consiste nell'ordinare alla ASL di Teramo di rettificare la graduatoria, per quanto riguarda la posizione del ricorrente, e di attribuire allo stesso il punteggio previsto per i titoli di carriera, per i servizi svolti alle dipendenze dell'ASAR e dell'ACAR nel periodo compreso dall'1 ottobre 1997 al 15 giugno 2003, secondo i criteri indicati nel paragrafo 3.10.*

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

...

9. *Le spese di lite seguono la soccombenza della ASL di Teramo e sono liquidate, in favore del ricorrente, nella misura indicata nel dispositivo” (doc. 2, che corrisponde alle parti della sentenza che si intendono in questa sede impugnare).*

\*\*\*

**I. ERROR IN PROCEDENDO E/O IN IUDICANDO – VIOLAZIONE DELL'ART. 41, CO. 2, C.P.A. – VIOLAZIONE DELL'ART. 41, CO. 4, C.P.A. - SULLA INAMMISSIBILITA' DEL RICORSO INTRODUTTIVO**

In via preliminare, occorre evidenziare che la sentenza quivi gravata è erronea e merita di essere riformata, ove afferma che:

*“Il ricorso è stato correttamente notificato ai candidati Simone De Santis e Valeria Capuani, i quali, in caso di accoglimento del ricorso, potrebbero conseguire una collocazione peggiore nella graduatoria di merito e perciò devono essere qualificati come controinteressati, in quanto titolari di un interesse antitetico a quello vantato dal ricorrente, a non subire modificazioni peggiorative della posizione conseguita nella graduatoria di merito” (doc. 2).*

Ma così non è.

In primo luogo, *“la collocazione peggiore nella graduatoria”* non attribuisce la qualifica di controinteressato, men che meno nella odierna vicenda, in cui tutti i vincitori (il primo classificato, il secondo, ecc.) hanno stipulato il medesimo contratto di lavoro (cfr. ancora **doc. 9**); né l'eventuale miglior punteggio conseguito in siffatta graduatoria potrà essere riutilizzato dai vincitori allorché la ASL Teramo dovesse effettuare delle procedure selettive interne.

Quanto dianzi evocato, del resto, trova piena conferma proprio nella giurisprudenza amministrativa, la quale ha sovente rimarcato che la qualifica di controinteressato è rivestita solamente da quei soggetti, il cui accoglimento del ricorso comporterebbe un pregiudizio *“reale”* ed *“effettivo”*. E così, proprio secondo codesto Ecc.mo Collegio:

*“2.- La sentenza appellata ha dichiarato il ricorso inammissibile non essendo stato notificato ad almeno un controinteressato **“da individuarsi tra coloro che, in caso di fondatezza del***

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

**ricorso, verrebbero sopravanzati dalla ricorrente in graduatoria e vedrebbero le proprie domande archiviate per mancanza di risorse”.**

*Il TAR ha considerato, infatti, che il punteggio auto-attribuitosi dalla ricorrente quale punteggio massimo assegnabile, ove il ricorso fosse fondato non condurrebbe, comunque, la ricorrente a collocarsi in una posizione della graduatoria più elevata del quarto posto, “con conseguente archiviazione, stante il limite di risorse finanziarie disponibili, sicuramente della domanda della società collocata all’undicesimo posto, la Fratelli Borello s.r.l., e probabilmente anche della domanda della decima classificata, la Moino F.lli Chiavazza s.p.a.”.*

*Consequirebbe da queste considerazioni, **secondo il Giudice di primo grado, che “la società Cascina Belvedere S.r.l., cui è stato notificato il ricorso, seconda in graduatoria non subirebbe, invece, alcun pregiudizio concreto ed attuale dall’eventuale accoglimento del ricorso. Essa non assume cioè la veste di controinteressata nel presente giudizio.***

*3.- La ricorrente deduce la violazione ed errata interpretazione di legge ed in particolare degli articoli 27, comma 1, 41, comma 2, e 49 del codice del processo amministrativo.*

...

**4.- Il Collegio condivide le considerazioni del primo giudice.**

...

**Il consolidato orientamento giurisprudenziale consente di affermare che è inammissibile il ricorso non notificato ad alcun soggetto in qualità di "controinteressato in senso sostanziale", oltre che formale, da individuarsi, in caso di elargizione di finanziamenti pubblici limitati nel loro ammontare, tra coloro che precedono il ricorrente in graduatoria e che verrebbero da lui sopravanzati in caso di accoglimento dell'impugnativa** (Consiglio di Stato sez. II, 08/02/2021, n.1177; sez. V, 22/03/2016, n.1184, 22 ottobre 2015, n. 4867 e 22/03/2016, n. 1184; Sez. VI, 1° luglio 2003, n. 3947).

...

*L’individuazione del controinteressato, secondo la regola dell’art. 41, comma 2, c.p.a., non può che essere cristallizzata al momento della presentazione del ricorso, al fine di instaurare*



AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

*il contraddittorio con chi ha reale interesse a controdedurre e tutelare una posizione che verrebbe sicuramente pregiudicata dal giudicato inter alias.*

*Mentre la considerazione delle ipotetiche modifiche della graduatoria (che andrebbero comunque formalizzate in ulteriori provvedimenti impugnabili) potrebbe rendere opportuno nel corso del giudizio disporre la successiva integrazione del contraddittorio.*

**4.2. - Il controinteressato reale, nella fattispecie, è “da individuarsi tra coloro che, in caso di fondatezza del ricorso, verrebbero sopravanzati dalla ricorrente in graduatoria e vedrebbero le proprie domande archiviate per mancanza di risorse”.**

*Tenuto conto delle modalità di attribuzione del punteggio – che avrebbe potuto essere solo inferiore a quanto autoattribuitosi dal concorrente in sede di domanda – la società ricorrente avrebbe solo potuto collocarsi in quarta posizione, con conseguente archiviazione della domanda, visto il limite delle risorse disponibili.*

**L'eventuale accoglimento del ricorso, e quindi inserimento di Pi.Mo S.r.l. nella graduatoria, avrebbe escluso l'ultimo classificato, F.lli Borello S.r.l., reale controinteressato, e non Cascina Belvedere S.r.l., seconda classificata.**

5. - In conclusione, l'appello va rigettato (Consiglio di Stato, sez. III, 31/05/2021, n. 4170).

Orbene, applicando tali principi all'odierna vicenda, emerge che ancorché controparte abbia denunciato un'asserita illegittimità della valutazione operata dalla Commissione esaminatrice esclusivamente rispetto alla propria posizione, per non avere egli stesso conseguito il punteggio massimo di 15 punti nella valutazione dei titoli, la medesima controparte non ha tuttavia evocato in giudizio la dott. Rossella Parigino, classificatasi nell'ultima posizione “utile” (in specie, settima) della graduatoria<sup>1</sup>.

Donde, nell'odierna vicenda, solamente – e preme rimarcare solamente - la dott.ssa Perugino va a rivestire la qualità di controinteressata e ciononostante il ricorso non è stato alla stessa

<sup>1</sup> Per completezza, si consideri nuovamente che, oltre ai primi sette classificati, gli ulteriori 3 posti utili sono stati attribuiti a soggetti c.d. riservatari (come si evince inequivocabilmente dalla Delibera n. 1038 del 31.05.2022 di approvazione della graduatoria, in cui si afferma di “**dichiarare vincitori di concorso di cui trattasi...i primi sette classificati** oltre tre riservatari collocati alla 88°, 22° e 29° posizione e, segnatamente: ... Parigino Rossella (7°), il Dott. Di Giancamillo Stefano (88° riservatario volontario delle Forze Armate), Dott.ri Catelli Katia (22° riservataria ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i.) e Buonpadre Antonio (29° riservatario ai sensi del'art. 24 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i., **doc. 8**).

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

mai notificato, con conseguente violazione dell'art. 41, co. 2, c.p.a., secondo cui *“Qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati”*.

Viceversa, la qualifica di controinteressati non può di certo essere riconosciuta ai soggetti evocati *ex adverso* in giudizio, giacché:

- il dott. Simone De Santis si è classificato al terzo posto della graduatoria ed era quindi già ricompreso tra i vincitori. A conferma che al dott. De Santis non poteva essere riconosciuta la qualifica di controinteressato si consideri che, a seguito dell'accoglimento del ricorso proposto dal dott. Fabbi, lo stesso dott. De Santis non ha ricevuto alcun pregiudizio, essendo lo stesso ricompreso sempre e comunque nel novero dei vincitori;
- la dott.ssa Valeria Capuani si è invece classifica al decimo posto e, quindi, al momento della proposizione del ricorso (che poi è il momento cui bisogna far riferimento ai fini della individuazione del controinteressato: si v. ancora **Cons. Stato, Sez. III, n. 4170/2021**) non risultava tra i vincitori. E senza tacere che l'accoglimento del ricorso avverso non ha arrecato alla stessa Capuani alcun pregiudizio, così come non arrecherebbe alcuno svantaggio l'eventuale conferma della sentenza quivi impugnata.

\*

Né muta i termini della questione la circostanza che – sempre secondo il giudice di prime cure – il contraddittorio, in ogni caso, sarebbe stato *“integrato, in seguito all'avvenuta notificazione del ricorso a tutti i concorrenti collocati in posizione utile in graduatoria, disposta dal Tribunale ai sensi dell'art. 41, comma 4” (doc. 2)*, anche a seguito della richiesta formulata da controparte nel ricorso introduttivo (**doc. 10**).

E' evidente l'equivoco in cui è incorso il giudice di primo grado, atteso che la eventuale richiesta di essere autorizzati alla successiva effettuazione della notifica per pubblici proclami non consente mai di superare l'iniziale omessa notifica del ricorso ad almeno un controinteressato (da intendersi in senso “reale” e “sostanziale”). Quest'ultima modalità di notifica è infatti sempre “necessaria”, a differenza della notifica per pubblici proclami che è meramente “eventuale”.

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

Quanto dianzi evocato, del resto, trova piena conferma nell'orientamento unanime di codesto Ecc.mo Collegio, il quale, proprio di recente, ha rimarcato, peraltro con molta nettezza, che:

- **“il fatto che già nel ricorso di primo grado fosse stata formulata da parte dei ricorrenti (odierni appellanti) la richiesta di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami non consente di superare quanto disposto dall'art. 41 comma 2 del c.p.a., in quanto, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato (dal quale il Collegio non ritiene di doversi discostare), deve ritenersi ostativa all'integrazione del contraddittorio, di cui all'art. 49 c.p.a., l'omessa notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati (Consiglio di Stato, Sez. V, 24 dicembre 2021 n. 8595; Consiglio di Stato, Sez. III, 25 febbraio 2014 n. 909; T.a.r. per il Lazio, Sez. II, 10 agosto 2022 n. 11141; Sez. I, 17 aprile 2020 n. 4013).**

**La notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati costituisce infatti condizione di ammissibilità del ricorso (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 24 dicembre 2021 n. 8595) e assume il ruolo di essenziale e imprescindibile preliminare adempimento, la cui mancanza non è sanabile mediante la sola richiesta di notifica per pubblici proclami, pur formulata nel ricorso introduttivo del primo giudizio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 25 febbraio 2014 n. 909).**

*Né può ritenersi ostativa alla esecuzione di tale adempimento la circostanza (allegata dalle parti appellanti) di non conoscere i dati personali dei soggetti utilmente collocati in graduatoria, trattandosi di ostacolo agevolmente superabile con la presentazione di una istanza di accesso nei confronti di almeno uno dei soggetti utilmente collocati nelle graduatorie impugnate” (in tal senso ex plurimis Cons. Stato, Sez. VII, 02.11.2022, n. 9524, richiamata anche da Cons. Stato, Sez. III, 31.01.2023, n. 1054).*

Di qui l'evidente inammissibilità del ricorso di primo grado alla luce di quanto dianzi evidenziato.

\*\*\*

## **II. ERROR IN IUDICANDO – ERRONEITA' ED INSUFFICIENZA DELLA MOTIVAZIONE**

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

Pur quivi ribadendo l'evidente inammissibilità del ricorso introduttivo avverso per quanto *supra* argomentato, ragioni di mero tuziorismo difensivo inducono, altresì, a contestare quanto, nel merito, infondatamente affermato dalla sentenza quivi impugnata.

Tale decisione è palesemente erranea, giacché il giudice di prime cure ha ritenuto che le esperienze prestate da controparte presso gli enti pubblici economici ASAR e ACAR sarebbero state da ricomprendere nel novero delle "altre P.A." e, quindi, sempre secondo il giudice di primo grado, avrebbero dovuto essere valutate dalla Commissione. Secondo il TAR abruzzese, la circostanza che ASAR ed ACAR sarebbero da annoverare tra gli "enti pubblici economici" non rilevverebbe, non dovendosi – sempre secondo il giudice di prime cure - fare riferimento ad una nozione "formale" di P.A. (quella di cui all'art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001), bensì ad un'accezione "sostanziale".

Ma così non è.

Invero, il giudice di primo grado pretermette di considerare che l'esperienza maturata presso un ente pubblico economico (quali ASAR e ACAR) non può costituire mai "titolo" per accedere all'organico di una P.A., come del resto rimarcato finanche da codesto Ecc.mo Collegio, il quale in una vicenda analoga ha disatteso l'interpretazione fornita dal TAR abruzzese, all'uopo così statuendo:

- *“Avendo ricoperto tali mansioni per il periodo necessario presso l’Agenzia del Demanio, il D’Andria risultato primo nella graduatoria concorsuale, **era stato escluso vista la natura di ente pubblico economico** conferita all’Agenzia del demanio dal D. Lgs n. 173 del 2003 e **la conseguente non inclusione di detta struttura nel novero delle amministrazioni pubbliche, così come indicate dall’art. 1, co. 2, D. Lgs. 165/2001 e così come è richiesto dal bando di concorso.***

...

**Se comunque il fine degli enti pubblici economici rimane sempre quello della realizzazione dell’interesse pubblico, al pari delle comuni pubbliche amministrazioni e degli enti non economici, si può comprendere come il personale dipendente non possa essere posto alla stregua dei comuni dipendenti pubblici,**

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

**chiamati a svolgere una funzione che non può essere pertinente con l'attività di impresa e comunque non ricollegata alle leggi di mercato.**

**Appare a questo punto che l'Agenzia del demanio ed i relativi rapporti di lavoro da essa costituiti non rientrano in quel concetto di amministrazione pubblica, così come inteso dall'avviso di concorso in questione e se pure la nuova natura di ente pubblico economico non esenta l'Agenzia dal regime dei controlli usualmente riservati alle strutture pubbliche o al diritto di accesso dei consociati, ciò non può riguardare i titoli di ammissione al concorso in controversia.**

*Per le suesposte considerazioni l'appello deve essere respinto con la conseguente conferma della sentenza impugnata” (Cons. Stato, V, 23.04.2014, n. 2049).*

\*

E del pari erroneo è asserire – come fa sempre il giudice di primo grado – che il Fabbi andrebbe comunque “*a riversare la pregressa esperienza lavorativa*” presso la ASL, ossia in seno ad un'azienda che, al pari di ACAR e ASAR, è dotata di “*autonomia imprenditoriale*” (doc. 2).

Tale rilievo è infondato sotto molteplici ragioni, sia di natura formale, sia sostanziale.

In primo luogo, a differenza di ACAR e ASAR, **le ASL sono da ricomprendere nel novero degli enti pubblici non economici e, come tali, rientrano nella nozione di P.A. di cui all'art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001.** E l'art. 11 del bando di concorso si riferisce espressamente e solamente ai “**i servizi resi ... presso altre pubbliche amministrazioni**” e non di certo alle attività prestate presso soggetti dotati di “*autonomia imprenditoriale*”.

In seconda battuta – e venendo al profilo sostanziale della questione – il giudice di prime cure pretermette di considerare che alle P.A. (ivi compresi gli enti pubblici non economici, tra cui le ASL) si accede solo ed esclusivamente tramite concorso (cfr. sul punto, l'art. 97 Cost.), mentre l'assunzione del Fabbi presso l'ente pubblico economico ASAR è avvenuta tramite una procedura non concorsuale.

Del resto, **in siffatta tipologia di Aziende come ASAR, il concorso non costituiva la regola, bensì l'eccezione,** ben potendo ASAR – al pari di qualsivoglia Azienda Speciale –

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

effettuare il reclutamento finanche attraverso la c.d. chiamata diretta discrezionale prevista dell'art. 4, R.D. n. 2578/1925.

A conferma di quanto dedotto si consideri che **la “procedura selettiva” cui controparte ha partecipato nel corso dell’anno 1997 onde esser assunto alle dipendenze di ASAR non potrebbe mai essere ricondotta all’alveo del concorso**, non essendo, tra l’altro, stati rispettati i principi di trasparenza e pubblicità che, viceversa, caratterizzano tutti i concorsi pubblici.

E senza tacere che proprio dalla documentazione versata in atti *ex adverso* nel giudizio di primo grado si evince inequivocabilmente che non si è trattato di un’assunzione tramite concorso, giacché:

- le operazioni di preselezione (svolte, peraltro, senza aver definito previamente i criteri) venivano delegate ad una società esterna, in specie Sintex Selezione Personale s.r.l. (**doc. 11**);
- i candidati preselezionati dalla predetta società esterna (tra cui l’odierno appellato) venivano poi esaminati, tra l’altro, dal Direttore Generale di ASAR (*“rilevato altresì che con lo stesso atto veniva nominata nelle persone del Direttore Generale...la Commissione per la selezione di che trattasi, con il compito di esaminare i candidati selezionati dalla suddetta società Sintex srl”*, **doc. 11**), ossia, di fatto, dall’organo apicale di tale Azienda, in aperto contrasto con quanto accade in qualsivoglia procedura concorsuale sostanzialmente pubblica, ove, viceversa, l’organo sostanzialmente apicale e/o il legale rappresentante non può mai – e preme rilevare mai – valutare i candidati, potendo effettuare esclusivamente la presa d’atto delle sottese operazioni compiute dalla Commissione esaminatrice (cfr. **doc. 8** relativo alla graduatoria impugnata *ex adverso*, ove il Direttore Generale della scrivente AUSL Teramo, legale rappresentante della medesima ha effettuato la mera presa d’atto – attraverso quindi un provvedimento avente natura “ricognitiva” – delle operazioni effettuate da altri, ossia dalla commissione esaminatrice);
- **l’assunzione di parte appellata presso ASAR è avvenuta ancorché uno dei componenti della commissione, Sig. Goffredo Di Gaetano, nell’esprimere il proprio voto contrario, avesse addirittura affermato di “non aver acquisito elementi sufficienti per poter valutazione la selezione sulla base di riscontri oggettivi, come ad esempio degli elaborati”.**

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
 Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
 Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
 AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
 AVV. LAVINIA MARZIOLI  
 DOTT. DANIELE CICINELLI

Donde controparte, nel corso dell'anno 1997, è stata assunta alle dipendenze dell'ente pubblico economico ASAR ancorché non fosse stata valutata da uno dei commissari, situazione quest'ultima che invece non potrebbe mai verificarsi nell'ambito di un concorso pubblico, ove tra l'altro ricorre lo specifico obbligo in capo ai commissari di valutare i candidati, pena incorrere in violazioni amm.vo-disciplinari, oltre che di natura penale (ancora **doc. 8**).

Sicché l'assunzione di controparte presso ASAR è avvenuta tramite una procedura non propriamente concorsuale, proprio perché ASAR medesima è - o meglio era - un ente pubblico economico.

**E senza tacere che successivamente controparte non è stata assunta neppure da ACAR per il tramite di un concorso, bensì attraverso la cessione dell'anzidetto contratto stipulato nel 1997 con la precedente Azienda ASAR.**

Alla luce di quanto sottolineato emerge la piena fondatezza del motivo di impugnazione.

\*\*\*

**SULLA RICHIESTA DI SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA ESECUTIVA DELLA SENTENZA**

Al *fumus boni iuris* che assiste il ricorso si associa un evidente e grave *periculum in mora*.

La odierna procedura si è già ampiamente conclusa, come si evince con chiarezza dalla Delibera di approvazione della graduatoria emanata dalla odierna appellante in data 31.05.2022 (**doc. 8**); senza considerare che i vincitori, già nel mese di giugno 2022, hanno anche stipulato i rispettivi contratti con l'Amministrazione appellante (**doc. 9**) e, va da sé, hanno finanche preso immediatamente servizio.

E' evidente che la mancata sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza quivi gravata costringerebbe l'ASL Teramo a modificare la graduatoria, andando, di fatto, ad estromettere il vincitore classificato all'ultimo posto utile della graduatoria, il quale ha comunque sottoscritto il contratto con la odierna appellante, ove tuttora presta la propria attività lavorativa.

Senza considerare che la prefata "attuazione" della sentenza è già stata richiesta da controparte, la quale ha provveduto a notificare la decisione quivi impugnata nei giorni immediatamente successivi alla sua pubblicazione (doc. 3).

AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

Sicché, nell'ottica del bilanciamento dei contrapposti interessi deve quindi necessariamente assumere preminente rilievo la obiettiva esigenza "pubblicistica" dell'odierna appellante (discendente anche dall'art. 97 Cost.) – cui è affidata la gestione delle attività volte a consentire l'effettivo esercizio del diritto alla salute come costituzionalmente riconosciuto (non solo come diritto del singolo, ma anche come "interesse della collettività", cfr. art. 32 Cost.) – piuttosto che quella di parte appellata, la quale potrà comunque trovare piena tutela nel corso del prosieguo del giudizio e, comunque, con l'eventuale provvedimento conclusivo del giudizio.

Di qui la necessità di un provvedimento cautelare che sospenda sin da subito l'efficacia esecutiva della sentenza quivi impugnata, provvedimento che, per tutte le ragioni indicate, sarebbe senz'altro rispettoso del bilanciamento dei contrapposti interessi e, per l'effetto, idoneo a salvaguardare appieno tutte le posizioni in gioco.

\*\*\*\*\*

#### P.Q.M.

*"Voglia l'Ecc.mo Consiglio di Stato in sede giurisdizionale*

- ***in via preliminare:*** *sospendere l'efficacia esecutiva della sentenza emessa dal Tribunale Amministrativo per l'Abruzzo – Sez. I, 18 luglio 2023, n. 390, resa sul ricorso R.G. n. 310/2022, notificata a mezzo PEC in data 28.07.2023, per tutte le ragioni indicate nel presente ricorso in appello;*
- ***nel merito:*** *accogliere il presente ricorso in appello e per l'effetto, annullare e/o riformare la sentenza emessa dal Tribunale Amministrativo per l'Abruzzo – Sez. I, 18 luglio 2023, n. 390, resa sul ricorso R.G. n. 310/2022, notificata a mezzo PEC in data 28.07.2023, per tutte le ragioni indicate nel presente ricorso in appello e quindi, dichiarare inammissibile e/o respingere il ricorso proposto in primo grado dal dott. Fabbi;*
- ***in ogni caso:*** *con vittoria di spese, diritti ed onorari di lite del doppio grado di giudizio".*

Il valore della presente causa è indeterminabile e pertanto il C.U. è pari ad € 975.

Con ossequio.

Roma, 27 ottobre 2023

Avv. Prof. Valerio Tallini



AVV. PROF. VALERIO TALLINI  
Docente a contratto di *Diritto Amministrativo* - Università della Tuscia  
Patrocinante in Cassazione e presso le giurisdizioni superiori

AVV. FRANCESCA GUERRINI  
AVV. ALESSANDRA MANCA BITTI  
AVV. LAVINIA MARZIOLI  
DOTT. DANIELE CICINELLI

**ISTANZA DI NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI**  
**AI SENSI DELL'ART. 41, CO. 4, C.P.A.**

l'**AUSL 4 di Teramo** (C.F. e P.IVA. 00115590671), in persona del Direttore Generale Dott. Maurizio Di Giosia, nonché legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa giusta procura alle liti rilasciata ai sensi dell'art. 24 c.p.a. dall'Avv. Prof. Valerio Tallini (TLLVLR82A25D810C), tenuto conto che l'appello *de quo* ha ad oggetto l'annullamento e/o la riforma della sentenza emessa dal TAR Abruzzo – L'Aquila Sez. I, 18.07.2023, n. 390 afferente l'esito della valutazione dei titoli del Sig. Gian Mario Fabbì, e quindi, della graduatoria finale di merito approvata dalla ASL Teramo (con deliberazione del Direttore generale della ASL di Teramo n. 1038 del 31 maggio 2022 e successivamente rettificata con deliberazioni n. 1223 del 22 giugno 2022 e n. 1347 del 19 luglio 2022, non costituiti in giudizio), onde evitare possibili pregiudizi nei riguardi di tali candidati ("potenziali controinteressati") e considerato altresì che già nel corso del giudizio di primo grado il Collegio aveva disposto la notificazione per pubblici proclami

**FA ISTANZA A CHE**

codesto Ecc.mo Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 41 comma 4 c.p.a. e 150 c.p.c., autorizzi l'**AUSL 4 di Teramo** (odierna appellante) alla notificazione del presente appello per pubblici proclami mediante la pubblicazione sul sito Istituzionale della medesima AUSL Teramo da perfezionarsi nel termine di legge.

Roma, 27 ottobre 2023

Avv. Prof. Valerio Tallini