

TAR Campania – Sezione V – sentenza n. 6511 del 21 ottobre 2022

CONCORSI PERSONALE SANITARIO: FAR SVOLGERE LA PROVA PRATICA NELLA FORMA DELL'ELABORATO SCRITTO NON COMPORTA AUTOMATICAMENTE L'APPLICAZIONE DELLE MEDESIME REGOLE DISCIPLINANTI QUEST'ULTIMA

Nelle procedure concorsuali per il personale sanitario, la prova pratica risulta ontologicamente differente dalla prova teorica (da farsi anche in forma scritta), in quanto è finalizzata a far apprezzare la capacità del candidato di applicare le nozioni teoriche al caso pratico all'esame, formulando soluzioni concrete tali da far emergere, in un'ottica prospettica, l'attitudine a rivestire la posizione professionale richieste.

Per giurisprudenza costante, una prova pratica è tale non solo quando consista nell'espletamento di operazioni materiali, ma anche quando si esplichino attraverso operazioni intellettuali, il cui contenuto non s'identifichi in un'astratta e teorica trattazione di una questione, ma nella dimostrazione del possesso di specifiche competenze e dell'attitudine alla loro applicazione, come avvenuto nel caso di specie.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3358 del 2021, proposto da – *OMISSIS* –, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Dulvi Corcione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Asl 107 - Napoli 2, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Rosario Spasiano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, corso Vittorio Emanuele 110;

nei confronti

- *OMISSIS* - non costituiti in giudizio;

- *OMISSIS* -, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Sasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- *OMISSIS* - rappresentato e difeso dall'avvocato Giacomo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- *OMISSIS* -, rappresentato e difeso dall'avvocato Davide D'Andrea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

a) del provvedimento prot. n. 21134 del 26.05.2021 con il quale l'Azienda Sanitaria ha approvato e/o reso noto l'elenco degli ammessi e degli esclusi alla prova pratica del concorso pubblico per titoli ed esami per l'assunzione, a tempo pieno ed indeterminato, di n. 45 Collaboratori Amministrativi Prof. Cat. D, con il quale l'Amministrazione ha escluso parte ricorrente dalla prose-

cuzione del concorso pubblico e, quindi, dalla prova orale attribuendo all'elaborato redatto in sede concorsuale un punteggio inferiore a n. 14/20;

b) della graduatoria di merito del concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di n. 45 Collaboratori Amministrativi Prof. Cat. D, approvata con Deliberazione n. 1111 del 30.06.2021;

c) nonché di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato, consequenziale, allo stato non conosciuto e, comunque, incompatibile con le richieste di cui al presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Asl 107 - Napoli 2, di – *OMISSIS* -, di – *OMISSIS* - di – *OMISSIS* - e di – *OMISSIS* -;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2022 il dott. Fabio Maffei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierno ricorrente ha dedotto in fatto le seguenti circostanze:

- di aver partecipato al concorso, per titoli ed esami, indetto dalla resistente ASL con la deliberazione del Direttore generale n. 465 del 22.11.2019 (successivamente modificata in punto di requisito specifico di ammissione con la deliberazione n. 593 del 13.12.2019), volto all'assunzione, a tempo indeterminato, di n. 45 posti di collaboratore amministrativo professionale, categoria D, di cui 13 riservati a favore di volontari delle Forze armate ed al personale interno;

- il bando, pubblicato sulla G.U. n. 20 del 10.03.2020, aveva previsto l'espletamento di quattro prove: una prova preselettiva; una prova scritta, consistente nello svolgimento di un tema o nella soluzione di quesiti a risposta sintetica o in risposte a questionario con risposta multipla; una prova pratica, consistente nella predisposizione di atti amministrativi connessi alla qualificazione richiesta; una prova orale;

- il bando aveva stabilito l'assegnazione, rispettivamente, di max 30 punti per la prova scritta, di max 20 punti per la prova pratica e di max 20 per quella orale, per un totale complessivo di 70 punti;

- a seguito dello svolgimento della prova scritta in data 12.02.2021, i candidati valutati idonei erano stati ammessi a sostenere la prova pratica fissata per il 30.04.2021, in vista della quale la Commissione esaminatrice aveva inviato a tutti i candidati una comunicazione dettagliata intitolata "Disciplina dello svolgimento della prova pratica", con cui erano state indicate le modalità di espletamento della medesima, precisando espressamente che durante la stessa non sarebbe stata consentita la consultazione di codici, leggi, decreti dello Stato o di altri testi normativi o regolamentari, oltre che di libri, appunti ecc., a pena di annullamento della prova e, quindi, di esclusione;

- il ricorrente, superata la prova scritta ed ammesso a sostenere la prova pratica, all'esito di quest'ultima, essendo stato il suo elaborato ritenuto inidoneo, era stato escluso dalla selezione. Il provvedimento di esclusione è stato impugnato dall'odierno ricorrente articolando le censure di seguito sinteticamente esposte.

Con il primo ordine di censure, il ricorrente ha dedotto l'asserita illegittimità della procedura, con specifico riferimento alle modalità di svolgimento della prova pratica, atteso che la Commissione esaminatrice, vietando l'uso di testi normativi e di altri supporti legislativi non commentati in sede di svolgimento della prova pratica, non solo aveva violato le disposizioni, integrative del bando, poste dal DPR n. 220/2001 e dal DPR n. 487/1994 al fine di dettare una disciplina uniforme delle pubbliche selezioni, ma anche i principi del legittimo affidamento e della parità di trattamento dei concorrenti. Il candidato, infatti, sebbene in possesso delle conoscenze "tecnico - redazionali" utili a sviluppare l'elaborato in sede concorsuale, è stato privato dalle arbitrarie scelte compiute dalla resistente amministrazione degli strumenti e/o degli ausili cui avrebbe dovuto avere legittimo accesso. L'ASL, per contro, avrebbe almeno dovuto esplicitare, mediante il bando di concorso, il divieto di utilizzo degli indicati testi; condizione che, viceversa, non si è verificata.

Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente ha eccepito la presunta illegittimità della valutazione espressa dalla Commissione attraverso il ricorso al mero dato numerico senza specificare se l'elaborato, la cui redazione costituiva l'oggetto della prova pratica, fosse "conforme" allo schema redazionale dell'atto e/o del provvedimento sottoposto ai candidati. Il ricorso al solo dato numerico, infatti, considerata la peculiare natura della prova, volta a far emergere le capacità del candidato a rivestire le mansioni connotanti la figura professionale oggetto di concorso, si palesava del tutto inidoneo ad esprimere una compiuta ed imparziale valutazione della sua effettiva preparazione.

Si sono costituite sia la resistente ASL che le parti controinteressate che hanno insistito per l'integrale reiezione del gravame, essendo le sollevate censure del tutto infondate.

Respinta la domanda cautelare con ordinanza collegiale n. 1658/2021, la causa è stata riservata in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 4 ottobre 2022.

2. Il ricorso è infondato e, pertanto, dev'essere respinto.

3. Il Collegio non condivide il primo motivo di ricorso formulato in ordine alle modalità di espletamento della seconda prova (prova pratica) con particolare riguardo al divieto di consultazione dei codici e dei testi normativi, il cui uso da parte dei candidati era stato impedito dalla commissione di concorso.

Secondo il sostenuto impianto censorio, il succitato divieto integrerebbe la violazione del DPR n. 220/2001 e del DPR n. 487/1994 poiché il bando, non avendo esplicitato l'impossibilità per i candidati di consultare gli indicati testi, avrebbe dovuto ritenersi etero-integrato dal disposto dell'art. 12 del medesimo DPR n. 220/2001 che, con riguardo all'espletamento prova scritta, consente ai candidati di ricorrere alla consultazione viceversa arbitrariamente preclusa dalla commissione.

Come sopra anticipato, la censura non può essere condivisa.

4. La stessa disciplina nazionale sulle modalità di svolgimento delle prove dei concorsi pubblici del personale sanitario non dirigenziale (DPR n. 220/2001 “Regolamento recante disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), espressamente richiamata dall’art.11 del bando di concorso (nonché nel verbale n. 12 della commissione di concorso), prevede, al comma 10 dell’art. 12, rubricato “Prova scritta: modalità di espletamento”, che “è consentita la consultazione di testi di legge non commentati e di dizionari”.

Il successivo art. 15, rubricato “Prova pratica: modalità di svolgimento”, per contro, non contempla affatto tale facoltà, stabilendo soltanto che “nei giorni fissati per la prova pratica, ed immediatamente prima del suo svolgimento, la commissione ne stabilisce le modalità ed i contenuti che devono comportare uguale impegno tecnico per tutti i concorrenti. Nel caso in cui la commissione decida di far effettuare a tutti i candidati la stessa prova, deve proporre tre prove con le medesime modalità previste per la prova scritta per far procedere al sorteggio della prova oggetto di esame. la commissione stabilisca modalità e contenuti della prova pratica”.

In ottemperanza alle predette disposizioni, la commissione, dopo aver corretto la prova scritta, nel fissare le modalità di svolgimento della prova pratica, all’unanimità ha stabilito di somministrare ai candidati la medesima prova e, a tal fine, ha predisposto le tre prove, stabilendo che la loro redazione sarebbe dovuta avvenire senza l’ausilio della consultazione di codici ovvero di testi normativi (vedi verbale 6).

Orbene, reputa il Collegio che non sia condivisibile l’argomentazione su cui il ricorrente ha incentrato la censura in esame sollevata avverso la determinazione assunta dalla commissione, ovverosia che la scelta da quest’ultima adottata di far svolgere la prova pratica nella forma dell’elaborato scritto comportasse automaticamente l’applicazione delle medesime regole disciplinanti quest’ultima.

Tale conclusione, viceversa, confligge con una più che costante opinione giurisprudenziale, univoca nell’affermare che lo svolgimento della prova pratica in forma scritta non costituisce elemento sufficiente per condurre al mutamento sostanziale/ontologico della prova stessa, che (secondo quanto sostenuto dal ricorrente) da prova pratica si trasformerebbe in una vera e propria prova scritta per il cui svolgimento dovrebbero essere applicate le medesime regole a garanzia del principio generale di imparzialità e di legittimo affidamento dei candidati.

Invero, sul punto non si può prescindere dall’osservazione che, nelle procedure concorsuali per il personale sanitario, la prova pratica risulta ontologicamente differente dalla prova teorica (da farsi anche in forma scritta), in quanto è finalizzata a far apprezzare la capacità del candidato di applicare le nozioni teoriche al caso pratico all’esame, formulando soluzioni concrete tali da far emergere, in un’ottica prospettica, l’attitudine a rivestire la posizione professionale richieste.

Osserva infatti il Collegio che, per giurisprudenza costante, una prova pratica è tale non solo quando consista nell’espletamento di operazioni materiali, ma anche quando si espliciti attraverso operazioni intellettuali, il cui contenuto non s’identifichi in un’astratta e teorica trattazione di una questione, ma nella dimostrazione del possesso di specifiche competenze e dell’attitudine alla loro applicazione, come avvenuto nel caso di specie (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. III, n. 6087/2012; id., sez. V, n. 4533/2007; id., sez. V, n. 159/1994).

Ne consegue che la prova pratica somministrata ai candidati da espletarsi con le contestate modalità, stante l'impossibilità di essere equiparata sotto il profilo teleologico alla prova scritta, deve intendersi conforme al citato dettato normativo, in quanto concepita ed eseguita come finalizzata alla valutazione delle competenze del candidato nella soluzione di problemi operativi, a prescindere dalle modalità con cui viene acquisita la dimostrazione della predetta attitudine, peraltro pienamente offerta dagli altri candidati che, pur senza l'ausilio dei testi legislativi, hanno dimostrato una preparazione funzionale alla stesura degli atti amministrativi oggetto della prova de qua.

D'altronde, è ben noto che il legislatore, come anche l'Amministrazione, nell'indicare la modalità di svolgimento della prova pratica è dotato di ampia discrezionalità che può esercitare nei limiti della ragionevolezza e logicità delle scelte effettuate.

La previsione di una prova che nelle sue modalità di svolgimento appare volta a valutare aspetti non meramente nozionistici, ma altresì di capacità di organizzazione e di sintesi in ordine alla risoluzione di una problematica amministrativa, mediante la stesura del corrispondente atto senza la possibilità di consultazione dei testi normativi di riferimenti, non può difatti che ritenersi confacente al temperamento dei molteplici interessi che appaiono sottesi alla procedura concorsuale in questione, tra cui, solo a titolo esemplificativo, la necessità di mantenere elevato il livello di preparazione dei funzionari che supereranno la procedura concorsuale, interesse che appare strettamente connesso a quello di assicurare il regolare svolgimento dell'attività amministrativa che solo personale adeguatamente selezionato in base al merito può garantire (TAR Lazio, Roma, sez. III, 20.09.2021, n. 9854).

Orbene, nella fattispecie in esame, il modus procedendi seguito dall'Azienda, sul presupposto dell'irriducibile diversità funzionale tra la prova pratica e quella scritta, si rivela del tutto coerente con i caratteri sopra indicati, nella misura in cui ha concepito lo svolgimento della prova con modalità tali che non si risolvono in una mera trattazione teorica essendo state, anzi, finalizzate a verificare l'abilità operativa del candidato, così da doversi ritenere immune dai vizi erroneamente ritenuti dal ricorrente (Consiglio di Stato sez. VI, 11.12.2017, n. 5804).

2. Infondato, è anche il secondo motivo di ricorso con cui parte ricorrente ha censurato la presunta illegittimità della valutazione della prova pratica espressa dalla Commissione attraverso il solo dato numerico.

Occorre premettere che costituisce *jus receptum* che i criteri di valutazione delle prove di una selezione possono essere fissati direttamente dal bando oppure rimessi alla discrezionalità della Commissione esaminatrice, con l'unico vincolo tassativo costituito dal fatto che, in tale ultimo caso, essi siano fissati prima dell'avvio delle operazioni valutative, e ciò a garanzia dei principi di trasparenza e di imparzialità dell'azione amministrativa; la predeterminazione dei relativi criteri in un momento antecedente alla valutazione delle prove è volta ad evitare che l'attribuzione del punteggio per i titoli stessi possa essere condizionata dalla previa conoscenza del risultato delle prove precedenti, calibrando i punteggi da attribuire ai singoli candidati (cfr. TAR Marche, 25 novembre 2019, n. 729).

Orbene, nel caso di specie, deve senz'altro ritenersi che i criteri siano stati approvati collegialmente prima dell'inizio delle prove (verbale n. 13 del 13.05.2021) e il punteggio risulta essere

stato attribuito in relazione ai singoli indicatori e descrittori come riportati nella griglia depositata dalla stessa parte resistente.

Pertanto, quanto alle valutazioni della commissione d'esame effettuate in forma numerica, deve essere richiamato il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale il punteggio numerico è di per sé idoneo a sorreggere l'obbligo di motivazione richiesto dall'art. 3 della legge n. 241/1990 nel momento in cui siano stati previamente determinati adeguati criteri di valutazione, essendo in tal modo permesso ricostruire ab externo la motivazione del giudizio (Consiglio di Stato, sentenza n. 7495/2019; n. 3384/2015; TAR Lazio, Roma, sentenza n. 7092/2019).

La motivazione numerica, infatti, risponde ad un chiaro principio di economicità della valutazione in quanto il voto numerico esprime e sintetizza il giudizio tecnico discrezionale della commissione in relazione ad ogni singolo elaborato ed alla stregua dei parametri generali predefiniti del giudizio, contenendo così in sé la motivazione senza che siano necessarie ulteriori spiegazioni, ed assicura la necessaria chiarezza e graduazione delle valutazioni compiute dalla commissione nell'ambito del punteggio disponibile e del potere amministrativo da essa esercitato (cfr. Cons. Stato, A.P. 7/2017). Il collegio deve realisticamente prendere atto come la giurisprudenza ormai consolidata, e segnatamente quella d'appello, affermi che "Anche successivamente all'entrata in vigore della l. 7 agosto 1990 n. 241 il voto numerico, attribuito dalle competenti commissioni alle prove scritte od orali di un concorso pubblico o di un esame, esprime e sintetizza il giudizio tecnico discrezionale della commissione stessa, contenendo in sé la motivazione, senza bisogno di ulteriori spiegazioni o chiarimenti (da ultimo, Consiglio Stato, Sez. V, 11 dicembre 2015, n. 2719; id., Sez. VI, 6 settembre 2005, n. 4529; Sez. IV, 10 maggio 2005, n. 2269; 7 marzo 2005, n. 900; Sez. V, 11 novembre 2004, n. 7332; TAR Umbria, 28 dicembre 2005, n. 654; TAR Calabria, Catanzaro, 22 novembre 2005 n. 2138; TAR Lazio, Sez. I, 3 maggio 2005, n. 3303; TAR Piemonte, Sez. I, 16 febbraio 2005, n. 305); e ciò in quanto la motivazione espressa numericamente, oltre a rispondere ad un evidente principio di economicità amministrativa di valutazione, assicura la necessaria chiarezza e graduazione delle valutazioni compiute dalla commissione nell'ambito del punteggio disponibile e del potere amministrativo da essa esercitato" (così, ex multis, C.d.S., IV, 5 settembre 2013, n. 4457; V, 11 gennaio 2013, n. 102; VI, 11 febbraio 2011, n. 913; IV, 4 maggio 2010, n. 2543; IV, 19 maggio 2008, n. 2293; IV, 10 aprile 2008, n. 1553; VI, 6 settembre 2005, n. 4529; IV, 10 maggio 2005, n. 2269; V, 11 novembre 2004, n. 7332) senza che necessiti, ai fini della legittimità dei verbali di correzione e dei conseguenti giudizi, l'apposizione di glosse, segni grafici o indicazioni di qualsivoglia tipo sugli elaborati in relazione agli eventuali errori commessi (IV, 16 aprile 2012 n. 2166; id. 12 aprile 2011, n. 1612). Tale principio è stato definito "diritto vivente" dalla stessa Corte Costituzionale (sentenze 30 gennaio 2009, n. 20, e sentenza 15 giugno 2011, n. 175).

Inoltre, deve rilevarsi che le valutazioni espresse dalle Commissioni di esame nei pubblici concorsi non sono sindacabili dal giudice amministrativo nel merito del contenuto del giudizio reso, ma unicamente sotto il profilo della legittimità, in caso di illogicità manifesta o travisamento di fatti, o di contraddittorietà *ictu oculi* rilevabile; ne consegue che il giudicante non può ingerirsi negli ambiti riservati alla discrezionalità tecnica dell'organo valutatore (e quindi sostituire il

proprio giudizio a quello della Commissione), se non nei casi in cui il giudizio si appalesi viziato sotto il profilo della logicità (TAR Lazio, Roma, 21 dicembre 2019, n. 14712; Consiglio di Stato, IV, 29 novembre 2016 n. 5016). La giurisprudenza ha ancora osservato (tra le altre Tar Emilia Romagna, Parma, n. 113/2015) che la commissione esaminatrice di un pubblico concorso è titolare di ampia discrezionalità nel catalogare i titoli valutabili in seno alle categorie generali predeterminate dal bando, nell'attribuire rilevanza ai titoli e nell'individuare i criteri per attribuire i punteggi ai titoli nell'ambito del punteggio massimo stabilito, senza che l'esercizio di tale discrezionalità possa essere oggetto di censura in sede di giudizio di legittimità, a meno che non venga dedotto l'eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e arbitrarietà.

Nel caso di specie, i criteri appaiono adeguati in relazione alla procedura di riferimento, non arbitrari e descrittivi della situazione esistente. Inoltre la fissazione dei criteri numerici con cui valutare ognuno dei parametri fissati dalla commissione costituisce uno strumento idoneo per consentire di svolgere in modo corretto la discrezionalità tecnica di cui è titolare la commissione.

In definitiva, ne discende l'infondatezza della censura con la conseguente reiezione del proposto gravame.

4. Le spese di giudizio, in ragione della particolarità degli interessi coinvolti e della complessità delle questioni agitate, possono essere interamente compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge;
spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente e quelle controinteressate.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese,	Presidente
Gianluca Di Vita,	Consigliere
Fabio Maffei,	Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Fabio Maffei	Maria Abbruzzese