Pubblicato il 21/07/2021
N. 05063/2021 REG.PROV.COLL.
N. 04182/2017 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania
(Sezione Quinta)
ha pronunciato la presente
SENTENZA NON DEFINITIVA
sul ricorso numero di registro generale 4182 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da
Chiara Perri, Anna Puglia, Gerardo Pizzulo, Antonietta Borrelli, Maria Virginia Nardone, Marco Sparagna, Pietro Gerardo Mariani, Taisir Adas, rappresentati e difesi dall'avvocato Luca Rubinacci, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Santa Lucia, 15;
Francesco Capodanno, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Di Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, viale Antonio Gramsci, 19;
contro
Azienda Sanitaria Locale di Caserta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Melisurgo, 4;
Asl 106 - Napoli 1;
per l'annullamento,
per quanto riguarda il ricorso introduttivo:
a) della deliberazione del Direttore Generale della Azienda Sanitaria Locale di Caserta n. 851 del 27 giugno 2017, pubblicata presso l'albo pretorio il medesimo giorno, con la quale è stato indetto l'avviso di mobilità interregionale per soli titoli, per il reclutamento di n. 54 unità di Dirigente Veterinario - Sanità Animale – area “A”;
b) della deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Locale di Caserta n. 1061 del 10 agosto 2017, con la quale è stato indetto avviso pubblico per titoli e colloquio, pubblicato sul BURC n. 65 del 28 agosto 2017, per l'assunzione a tempo determinato, con rapporto di lavoro subordinato, per la durata di mesi otto eventualmente rinnovabili, di n. 45 Dirigenti Veterinari - Sanità Animale - area "A";
c) della nota prot. n. 199390/ASL del 30 agosto 2017, emessa dall'Azienda Sanitaria Locale di Caserta in riscontro all'atto di invito e diffida del 14 agosto 2017, con il quale i ricorrenti hanno chiesto il ritiro in autotutela della delibera sub b);
d) della nota prot. n. 216767/ASL del 19 settembre 2017 emessa dall'Azienda Sanitaria Locale di Caserta in riscontro al secondo atto di diffida inoltrato dai ricorrenti in data 5 settembre 2017;
e) di ogni atto connesso e consequenziale, comunque lesivo degli interessi dei ricorrenti;
per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 19 gennaio 2018:
a) della deliberazione del Direttore Generale della Azienda Sanitaria Locale di Caserta n. 1218 del 29 settembre 2017, pubblicata sul B.U.R.C. n. 76 del 23 ottobre 2017, con la quale è stato indetto il concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 51 Dirigenti Veterinari – Sanità Animale (Area A);
b) della deliberazione n. 1217 del 29 settembre 2017 con la quale l'Asl di Caserta prende atto delle istanze di partecipazione all'avviso pubblico indetto con Deliberazione n. 1061 del 10 agosto 2017 e, al contempo, provvede a nominare la Commissione esaminatrice per la valutazione dei candidati;
c) della deliberazione n. 1540 del 4 dicembre 2017 con cui l'Asl Ce ha approvato la graduatoria finale di merito relativo all'avviso pubblico indetto con Deliberazione n. 1061 del 10 agosto 2017;
d) di ogni atto connesso e consequenziale comunque lesivo degli interessi dei ricorrenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell’Azienda Sanitaria Locale di Caserta;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio nell'udienza del giorno 1 giugno 2021 tenuta da remoto con modalità Microsoft Teams a termini dell’art. 25 del D.L. 137/2020, nonché del D.L. 44/2021 conv. in L. 76/2021, e passata in decisione la causa sulla base degli atti;
Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO
1. I ricorrenti hanno partecipato al concorso pubblico, per titoli ed esami, per n. 13 posti di dirigente medico veterinario dell’area sanità animale, indetto dall’Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 con deliberazione n. 2326 del 28 luglio 2003, e sono stati tutti inseriti, all'esito della procedura predetta, come idonei non vincitori nella graduatoria finale (approvata con deliberazione del Direttore Generale n. n. 805 del 1°agosto 2006).

1.1 Con il ricorso introduttivo del giudizio, come integrato da motivi aggiunti, gli istanti hanno impugnato una serie di atti con i quali l'Azienda Sanitaria Locale di Caserta ha attivato una serie di procedure orientate all'assunzione delle medesime figure professionali, prediligendo meccanismi diversi dallo scorrimento delle graduatorie vigenti e, in tesi, pienamente e doverosamente utilizzabili, pur se approvate da altra azienda sanitaria del medesimo sistema sanitario della Regione Campania.
1.1.a In particolare, i ricorrenti, con il ricorso principale, sono insorti:
I) avverso la delibera n. 851 del 27 giugno 2017 con la quale l'amministrazione resistente ha indetto un avviso di mobilità interregionale, per soli titoli, per la copertura delle medesime figure professionali nel numero di 54 unità;
II) avverso la successiva determinazione n. 1061 del 10 agosto 2017 di indizione di un avviso pubblico, per titoli e colloquio, funzionale all'assunzione, a tempo determinato, per otto mesi, rinnovabili, di n. 45 Dirigenti Veterinari – Sanità Animale "Area A".
1.1.b Con successivi motivi aggiunti, i ricorrenti hanno poi impugnato:
III) la graduatoria conclusiva della procedura selettiva a tempo determinato di cui al ricorso principale (approvata con deliberazione n. 1540 del 4 dicembre 2017);
IV) la deliberazione n. 1218 del 29 settembre 2017, con cui l'amministrazione ha indetto altresì un nuovo concorso per l'assunzione, a tempo indeterminato, di n. 51 unità Dirigenti Veterinari appartenenti all'area "A".
1.1.b Al riguardo, i ricorrenti hanno stigmatizzato il mancato scorrimento della precitata graduatoria (approvata con deliberazione del Direttore Generale ASL Na 1 n. 805/2006), ancora valida ed efficace, rimarcando di aver anche inviato invano plurimi atti di diffida indirizzati all'amministrazione affinché provvedesse al ritiro in autotutela delle delibere indittive delle diverse procedure selettive avversate, palesando l'irragionevolezza del comportamento della medesima P.A. che, in situazioni precedenti e analoghe a quella in esame, avrebbe sempre optato per il meccanismo dello scorrimento in luogo dell'attivazione di ogni altra procedura di reclutamento.
1.2 A fondamento del gravame proposto con ricorso introduttivo, i ricorrenti adducono, in tre articolate doglianze, la violazione della normativa di settore (segnatamente: dell'art. 35, comma 5-ter del D.lgs. n. 165/2001, in relazione all'art. 4, comma 4 del d.lgs. n. 101/2013. Violazione dell'art. 9 della legge n. 3/2003. Violazione dell'art. 3, comma 61 della legge n. 350/2003) nonché l'eccesso di potere per violazione dei principi di economia ed efficienza dell'azione amministrativa, difetto di istruttoria e di motivazione; infine, l'erroneità dei presupposti e la violazione delle linee guida stabilite dalla Regione Campania con nota prot. n. 231 del 11 maggio 2017 nonché con la circolare n. 2082 del 28 aprile 2017 circa le procedure di reclutamento del personale nel Sistema Sanitario Regionale.
1.2.a Dopo aver diffusamente richiamato il vigente quadro normativo, anche alla luce della costante interpretazione giurisprudenziale, che depone per la pacifica inversione del rapporto tra opzione per un nuovo concorso e decisione di scorrimento, nonché le cogenti disposizioni date dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro del settore sanitario della Campania, i ricorrenti hanno rimarcato l'obbligo, anche delle Amministrazioni diverse (nella specie, l'Azienda Sanitaria Locale di Caserta) da quella che aveva bandito il concorso e approvato la relativa graduatoria (Azienda Sanitaria Locale Napoli 1), di utilizzarla, attraverso l'istituto dello scorrimento ovvero di dare atto delle ragioni che avevano giustificato l'eccezionale mancato utilizzo, sulla base di una motivazione stringente e rafforzata.
1.2.b In secondo luogo, hanno censurato gli impugnati provvedimenti in quanto assunti in violazione dell'art. 3 l. 241/1990, in carenza assoluta di motivazione, difetto di istruttoria oltre che intrinsecamente illogici e contraddittori.
1.2.c Infine, è stato stigmatizzato il *modus agendi* dell'amministrazione, che nella prospettazione attorea si porrebbe in netto contrasto con le indicazioni fornite dal Commissario *ad acta* alle amministrazioni del S.S.R. in ordine all'utilizzo prioritario delle graduatorie vigenti per l'individuazione del personale, al fine di evitare un ulteriore aggravio di spese e assicurare l'interesse pubblico alla più rapida ricostruzione delle dotazioni organiche.
1.3 Con motivi aggiunti i ricorrenti, oltre a riprodurre avverso gli ulteriori atti impugnati le medesime censure già riproposte con ricorso principale avverso la procedura di mobilità e l'avviso di selezione a tempo determinato, hanno dedotto la contraddittorietà della nuova procedura concorsuale per il reperimento di dirigenti veterinari a tempo indeterminato, in ragione della precedente indizione dell'avviso pubblico per l'assunzione delle medesime figure professionali, sia pure a tempo determinato, senza esplicitare le ragioni di tale doppia procedura selettiva e senza prevedere forme di raccordo tra le due procedure.
Sotto altro profilo, i deducenti hanno inoltre ribadito la doverosità dello scorrimento delle graduatorie attualmente valide ed efficaci, anche se approvate da altre amministrazioni, prima di bandire un nuovo concorso, ovvero, in alternativa, l'obbligo di motivare in maniera espressa sulle ragioni di un'eventuale diversa scelta; nondimeno, gli stessi hanno rimarcato l'erroneo richiamo da parte dell'azienda sanitaria all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 essendo, in tesi, detto riferimento normativo valido per le sole amministrazioni statali, di talché del tutto inconferente sarebbe la conseguente presa d'atto da parte dell'Asl resistente dell'assenza di graduatorie interne da utilizzare, senza che la stessa abbia anche proceduto a verificare la sussistenza di graduatorie utilizzabili, in quanto approvate da altre aziende sanitarie del medesimo sistema sanitario regionale.
2. Costituitasi in giudizio per opporsi all'avverso assunto, l'Azienda Sanitaria Locale di Caserta ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia all'esame, e, nel merito, ha argomentato diffusamente le proprie difese, asserendo che alcuna disposizione prescrive un obbligo in capo alla P.A. di reperire e scorrere graduatorie di altro Ente per l'assunzione del personale, restando questa, in base al dettato normativo, una mera facoltà, subordinata alla stipula di apposita convenzione.

3. All'udienza del 1° giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.
DIRITTO
4. In via preliminare di rito deve essere respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione spiegata dalla difesa aslina, secondo la quale gli atti impugnati con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti atterrebbero a una procedura che *"non può definirsi un concorso tout court"* ma che *"si configura come una procedura selettiva di tipo idoneativo nel cui ambito la selezione dei candidati è effettuata dalla P.A. tramite l'esercizio dei poteri manageriali del datore di lavoro".*
Ed invero, la controversia all'esame afferisce alla scelta discrezionale dell'amministrazione di procedere, per garantirsi la necessaria provvista di personale, allo svolgimento di procedure selettive di tipo concorsuale, che richiedono una vera e propria valutazione comparativa dei candidati e la redazione, all'esito, di una graduatoria di merito, e dunque radica, in applicazione di consolidati principi di riparto basati sulla posizione giuridica soggettiva azionata, la giurisdizione del g.a..
Al riguardo, va infatti rimarcato che oggetto di contesa è la scelta assunzionale effettuata a monte dall'amministrazione resistente di coprire i posti di dirigente veterinario in questione attraverso procedure selettive a tempo determinato e indeterminato, piuttosto che attraverso lo scorrimento di graduatorie preesistenti, ancora valide ed efficaci, afferenti ai medesimi profili professionali richiesti, a fronte della quale i ricorrenti sono titolari di una posizione di interesse legittimo.
Come chiarito dalla giurisprudenza, anche della sezione, se di regola, in materia di concorsi pubblici, la cognizione della domanda avanzata dal candidato utilmente collocato nella graduatoria finale, riguardante la pretesa al riconoscimento del diritto allo scorrimento della graduatoria del concorso espletato, appartiene alla giurisdizione del g.o., facendosi valere, al di fuori dell'ambito della procedura concorsuale, il diritto all'assunzione, tuttavia, ove il riconoscimento del suddetto diritto sia consequenziale, come nel caso di specie, alla negazione degli effetti del provvedimento di indizione di un nuovo concorso o di una nuova selezione, la contestazione investe l'esercizio del potere esercitato dall'Amministrazione, a cui corrisponde una posizione di interesse legittimo, la cui tutela spetta al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 63, comma 4, d.lg. n. 165 del 2001 (*cfr*. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 24 maggio 2017, n. 2767; Cassazione civile, Sezioni Unite, 6 maggio 2013, n. 10404; 13 giugno 2011, n. 12895 e 16 novembre 2009, n. 24185; Consiglio di Stato, sez. III, 14 luglio 2015, n. 3512; sez. II, 1 giugno 2015, n. 3200; sez. V, 14 aprile 2015, n. 1921).
4.1 Sempre in via preliminare di rito, deve darsi atto dell'improcedibilità per difetto di interesse della domanda volta all'annullamento degli atti indittivi della procedura di mobilità interregionale, di cui alla delibera n. 851/17 (per n. 54 posti).
Al riguardo è sufficiente rimarcare che, in disparte la circostanza della mancata impugnazione della determinazione conclusiva di detta procedura, alcuna lesione ne è comunque derivata ai ricorrenti dal suo svolgimento, atteso che solo 3 soggetti interessati, come riferito dalla resistente, hanno presentato domanda, di talché i posti ancora da ricoprire (n. 51) risultano in astratto sufficienti a garantire il soddisfacimento delle posizioni di tutti i ricorrenti.
4.2 Venendo all'esame della domanda (proposta con motivi aggiunti) volta a conseguire l'annullamento della graduatoria finale di merito della selezione di dirigenti veterinari a tempo determinato (approvata con deliberazione n. 1540 del 4 dicembre 2017), in uno al presupposto avviso di selezione pubblica di cui alla Deliberazione n. 1061 del 10 agosto 2017 (già gravato con ricorso principale), il Collegio rileva la necessità che parte ricorrente proceda alla preliminare integrazione del contraddittorio per pubblici proclami nei riguardi di tutti i controinteressati (vincitori e idonei) inseriti nella predetta graduatoria, atteso che l'eventuale accoglimento *in parte qua* del ricorso potrebbe produrre effetti su un numero di soggetti più esteso di quelli evocati in giudizio.
A tal fine, date per richiamate *ex* art. 74 c.p.a. le motivazioni di cui all'ordinanza della Sezione n. 1396 del 20 aprile 2020, si dispone che la notificazione del ricorso sia eseguita mediante pubblicazione dell'avviso sul sito web (internet) istituzionale dell'ASL Caserta, con l'indicazione delle seguenti informazioni: 1) l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede; 2) il numero di Registro Generale del procedimento; 3) il nominativo della parte ricorrente; 4) gli estremi dei principali provvedimenti impugnati; 5) l'indicazione dei nominativi dei controinteressati posizionati in graduatoria e il testo integrale del ricorso; 6) l'indicazione del numero del presente provvedimento con il riferimento che con essa è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami; 7) l'indicazione che lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso l'inserimento del numero di registro generale del ricorso nella seconda sottosezione "Ricerca ricorsi", rintracciabile all'interno della seconda sottosezione "Campania - Napoli" della sezione "T.A.R."; infine, la parte ricorrente dovrà, quindi, aver cura che l'avviso sia pubblicato sul sito internet dell'Ente con le sopra precisate modalità, richiedendo tale inserimento tramite apposita istanza alla predetta Amministrazione, nel termine di 30 (trenta) giorni dalla notifica e/o comunicazione della presente ordinanza; alla richiesta deve seguire il deposito in atti della prova dell'intervenuta pubblicazione entro il termine perentorio di giorni 30 (trenta) successivi al termine predetto (di 30 gg.); l'avviso non dovrà essere comunque rimosso dal sito dell'Amministrazione sino alla pubblicazione della sentenza definitiva di questo Tribunale.
5. Tanto precisato, ritiene il Collegio potersi procedere comunque, nelle more del perfezionamento degli adempimenti sopra disposti, per ragioni di economia processuale e in ragione della separatezza delle domande, all'ulteriore esame di merito del ricorso per motivi aggiunti, nei limiti in cui è contestata la legittimità della determina di indizione del successivo concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 51 Dirigenti Veterinari – Sanità Animale (Area A) e se ne chiede, dunque, l'annullamento.

Il ricorso per motivi aggiunti *è in parte qua* fondato, assumendo portata decisiva e assorbente la censura di difetto di motivazione, nei limiti e nei termini che saranno di seguito precisati.
5.1 Come anticipato in premessa, è controversa la modalità di provvista del personale prescelta dalla Azienda resistente in luogo dello scorrimento di graduatoria, preesistente e pienamente efficace, approvata da altra azienda sanitaria regionale, in relazione al medesimo profilo professionale, senza che l'Ente abbia rappresentato le specifiche ragioni per procedere piuttosto alla indizione di nuove procedure concorsuali, come richiesto dalla consolidata giurisprudenza, nondimeno applicabile, in tesi della parte ricorrente, anche rispetto alle graduatorie approvate da amministrazioni diverse.
Più in dettaglio, la questione all'esame involge il rapporto sussistente, ai fini della copertura dei posti vacanti, tra l'utilizzo di graduatorie di altra Amministrazione e l'indizione di un nuovo concorso; rapporto che, secondo la prospettazione di parte ricorrente, articolata in ricorso, dovrebbe essere risolto sempre nel senso della priorità dello scorrimento rispetto all'indizione di apposita procedura selettiva, salvo diversa specifica valutazione dell'amministrazione che bandisce il nuovo concorso, oggetto in tal caso di rafforzata motivazione.
5.2 Per dirimere la questione, il Collegio, reputa opportuno richiamare una sua recente pronuncia avente ad oggetto una fattispecie analoga a quella oggetto del presente giudizio, ribadendo integralmente le conclusioni ivi declinate (*cfr*. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 29 marzo 2021, n. 2103).
Com'è noto, rappresenta un assunto oramai consolidato nell'interpretazione giurisprudenziale il principio per cui, in materia di assunzione di nuovo personale nelle pubbliche amministrazioni, l'indizione del concorso pubblico rappresenta modulo di provvista residuale, utilizzabile condizionatamente alla definizione negativa delle procedure di mobilità e all'inesistenza di valide ed efficaci graduatorie di procedura concorsuale afferente alle medesime figure professionali, sempreché speciali discipline settoriali o particolari circostanze di fatto o ragioni di interesse pubblico, da motivare adeguatamente, non depongano per l'opzione prioritaria del nuovo concorso.
In tali termini si è espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 14 del 2011, cui si è conformata la successiva e prevalente giurisprudenza.
In particolare si è rimarcato come, in tema di scorrimento di una graduatoria concorsuale ancora efficace, la disciplina in materia non assegna agli idonei un diritto soggettivo pieno all'assunzione, mediante lo scorrimento, per il solo fatto della vacanza e disponibilità di posti in organico. In tali circostanze l'amministrazione non è incondizionatamente tenuta alla loro copertura, dovendo per contro assumere una decisione organizzativa, correlata a tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti nella concreta situazione, con cui stabilire se procedere, o meno, al reclutamento del personale. Tuttavia, una volta stabilito di procedere alla provvista del posto, l'Amministrazione deve sempre motivare in ordine alle modalità prescelte per il reclutamento:
- dando conto, in ogni caso, della esistenza di eventuali graduatorie degli idonei ancora valide ed efficaci al momento dell'indizione del nuovo concorso;
- tenendo nel massimo rilievo la circostanza che l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei (a fronte dei necessari costi connessi all'espletamento di una nuova procedura concorsuale e dei tempi procedurali), che recede soltanto in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque, essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso (in senso conforme, tra le tante, Cons. St, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4361; 27 dicembre 2013, n. 6247; se. VI, 15 luglio 2014, n. 3707; 4 luglio 2014, n. 3407).
Così delineato il quadro giurisprudenziale di riferimento, ai fini della risoluzione della controversia all'esame, s'impone l'ulteriore verifica volta a perimetrare l'ambito soggettivo di operatività dell'istituto in esame, dovendosi chiarire:
- se i superiori principi della prevalenza dello scorrimento sul nuovo concorso siano riferibili esclusivamente all'ipotesi in cui la graduatoria utilizzabile sia stata approvata dalla stessa Amministrazione che deve procedere alla nuova provvista di personale;
- ovvero se detti principi conservino valore anche per l'ipotesi in cui, in base alla normativa di settore, ad essa possano attingere, previo accordo, Amministrazioni diverse da quella che ha bandito il concorso ed approvato la relativa graduatoria.
Al riguardo soccorrono i pertinenti parametri normativi di riferimento, ed in particolare:
- l'art. 3 co. 61 legge n. 350/2003, anche richiamato dalla legge 125/2013 di conversione del D.L. 101/2013, in materia di pubbliche amministrazioni e pubblico impiego, a mente del quale "le amministrazioni pubbliche (...) possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate";
- l'art. 14 co. 4 bis del D.L. n. 95 del 6 luglio 2012 conv. in legge n. 135/2012 per cui "in relazione alle esigenze di ottimizzare la allocazione del personale presso le Amministrazioni soggette agli interventi di riduzione organizzativa prevista dall'art. 2 del presente decreto e al fine di consentire ai vincitori di concorso una più rapida immissione in servizio (...) le amministrazioni pubbliche (...) che non dispongano di graduatorie in corso di validità possono effettuare assunzioni con le modalità previste dall'art. 3 co. 61 legge n. 350/2003 anche con riferimento ai vincitori di concorso presso altre amministrazioni".
È agevole rilevare che la richiamata normativa statale di settore prevede una mera facoltà per le Amministrazioni di utilizzare, previa intesa, la graduatoria approvata da altri enti, sicché, in assenza di specifiche ragioni che giustifichino una deroga, la predetta opzione resta discrezionale e non obbligata (in tali termini, TAR Puglia, Bari, n. 992/2018).

In tal senso, del resto, si esprime la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 5/2013 per cui "le amministrazioni pubbliche nel rispetto delle limitazioni prescritte in materia di assunzioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate possono utilizzare graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni (...) la disposizione per ragioni di contenimento della spesa è applicabile per tutte le amministrazioni e il previo accordo che può concludersi anche dopo la pubblicazione della graduatoria nasce dall'esigenza di condividere lo scorrimento della graduatoria da parte dell'amministrazione interessata con quella che ne è titolare che deve esprimere il proprio assenso".
Tuttavia, a fronte di tale complessivo quadro normativo di riferimento, non può escludersi che la discrezionalità della scelta finale, involgente le modalità di provvista del nuovo personale, possa risultare già in parte consumata a seguito dell'emanazione di atti interni e circolari aventi valenza generale, adottati da soggetti collocati in posizione apicale nell'ambito degli apparati amministrativi, ovvero in condizione tale da incidere non solo su aspetti organizzativi ma anche funzionali, al fine di garantire omogeneità e adeguatezza dell'azione degli uffici, in vista di una più adeguata ed efficiente cura degli interessi pubblici.
In tale categoria di atti rientrano quelli con cui, nella direzione segnata dalla vigente normativa, dagli organi di vertice dell'apparato amministrativo sia individuato come prioritario, rispetto all'indizione di nuovi concorsi, lo scorrimento di determinate graduatorie preesistenti, anche se approvate da una diversa Amministrazione.
Invero, tali atti, realizzando a monte una prima sintesi dell'unitaria e complessiva valutazione dei contrapposti interessi, finiscono per condizionare ineludibilmente l'esercizio del potere di scelta operato a valle dai destinatari delle direttive interne, tenuti a darvi esecuzione anche in sede di adozione di atti a rilevanza esterna, senz'altro sindacabili per eccesso di potere se con essi immotivatamente contrastanti. Deve infatti ritenersi che gli uffici cui la circolare è rivolta siano onerati, qualora intendano discostarsene, da un obbligo motivazionale circa le ragioni della non condivisione degli indirizzi espressi nella circolare medesima, pena l'eccesso di potere per carenza di motivazione e per contraddittorietà fra atti.
Di conseguenza, in tale più articolato contesto, la valutazione circa l'utilizzo di preesistenti graduatorie diviene un passaggio obbligato per l'amministrazione interessata alla nuova assunzione.
Quest’ultima, infatti, non potrà non tenere in debita considerazione la qualificata posizione degli idonei di altra predeterminata procedura concorsuale, afferente al medesimo profilo professionale, che, pertanto, diventano titolari di una legittima aspettativa allo scorrimento della graduatoria su scala più ampia, non ristretta all'amministrazione che ha bandito il concorso, e legittimati a contestare gli atti indittivi di procedure assunzionali che si discostino immotivatamente dalle cd. norme interne, contenute nelle circolari adottate dagli organi sovraordinati.
5.3 Tale situazione ricorre nel caso di specie, posto che, sul generale quadro normativo - che, come precisato, consente senz'altro l'utilizzo delle graduatorie di altre amministrazioni, afferenti a profili equivalenti, sia pure sulla base di una valutazione discrezionale di utilizzo e previo assenso dell'amministrazione titolare della graduatoria (anche successivo alla sua approvazione) - si è innestata l'attività di indirizzo e di coordinamento funzionale svolta dal Commissario *ad acta* per il risanamento del sistema sanitario regionale della Campania.
Quest’ultimo, nell'esercizio dei propri poteri, opera quale organo decentrato dello Stato, ai sensi dell'art. 120 della Cost., che di quest’ultimo si avvale nell'espletamento di funzioni di emergenza stabilite dalla legge, in sostituzione delle normali competenze regionali emanando provvedimenti o misure straordinarie in esecuzione del piano di rientro, così come gli ulteriori provvedimenti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali necessari alla completa attuazione del piano di rientro (*cfr*. Consiglio di Stato n. 2470/2013; Tar Campania, Sez. I, n. 4206/2019).
La prefata struttura commissariale, in particolare, ha diramato plurime circolari in tema di utilizzo delle graduatorie concorsuali di altre amministrazioni (*cfr*. Circolari Commissariale prot. n. 1550 del 31 marzo 2014 e prot. n. 3523 del 30 settembre 2015, nonché Circolare prot. n. 0083762/2017 della Direzione Generale Tutela della Salute), in cui ha ribadito la necessità del ricorso, ove possibile, allo scorrimento delle graduatorie vigenti in ambito regionale, a condizione del rispetto di omogenei criteri di vicinanza territoriale e di disciplina. Tale soluzione, infatti, a fronte della gravità della situazione determinata dal blocco del “turn over”, viene indicata come la più efficace ed idonea a soddisfare non solo le esigenze di risparmio di spesa, ma soprattutto quelle di rapido reclutamento del personale medico, tecnico ed amministrativo, essendosi per converso registrata una ingiustificata e preoccupante lentezza nelle procedure di reclutamento aziendali.
In particolare, proprio al fine di chiarire il valore delle precedenti disposizioni dettate in ordine all'utilizzo delle graduatorie vigenti in ambito regionale, il Commissario *ad acta*, anche richiamando la circolare regionale n. 1322 del 15 marzo 2017, ha rappresentato che, nel primo arco programmatico di "ripopolamento" delle Aziende sanitarie della Regione, le indicazioni fornite in merito assumono "carattere di assoluta cogenza in considerazione dell'interesse pubblico alla più rapida ricostruzione delle dotazioni organiche rispetto ad altri interessi, di minore portata".
In conseguenza delle decisioni commissariali, le Aziende sanitarie regionali sono state chiamate, con atto avente portata precettiva generale, a dare piena attuazione al principio dell'utilizzo di graduatorie concorsuali delle altre Aziende, ove disponibili, e a "revocare con urgenza i provvedimenti di indizione di procedure concorsuali alla data odierna per le quali (...) non sia già stata espletata la prima prova scritta" (*cfr*. nota prot. n. 2082 del 28 aprile 2017).
Di conseguenza, nell’odierna fattispecie, intendendo la resistente azienda assumere, a tempo indeterminato, n. 51 Dirigenti Veterinari – Sanità Animale (Area A), lo scorrimento della graduatoria approvata da altre amministrazioni con riguardo ad analoghi profili professionali, come la graduatoria approvata dall’Azienda sanitaria NA 1, anteriormente all’indizione del contestato concorso, in cui erano utilmente collocati gli odierni ricorrenti, in forza del vigente quadro normativo e dei predetti atti programmatori interni adottati a livello centrale dal Commissario *ad acta*, si poneva quale

opzione prioritaria nell'ambito del processo decisionale finalizzato alle nuove assunzioni della resistente Amministrazione, stante, come chiarito, l'accordata prevalenza all'interesse pubblico alla celere ricostituzione di tutte le dotazioni organiche ridotte all'estremo in forza del disavanzo del settore sanitario regionale e del conseguente blocco assunzionale.
Né una tale soluzione può ritenersi gravosa, atteso che il campo d'indagine circa l'eventuale esistenza di ulteriori graduatorie cui poter attingere è stato ristretto dal Commissario ad acta alle sole Amministrazioni del settore sanitario della Regione Campania.
Restava salva, per quanto esposto innanzi, la possibilità di un discostamento delle superiori direttrici, purché motivando adeguatamente la scelta discrezionale compiuta, alla stregua di una stringente e rafforzata motivazione, idonea, secondo un criterio di sufficienza, a dar conto della diversa valutazione comparativa degli interessi effettuata in ragione di peculiari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, da enucleare puntualmente nell'atto di indizione del nuovo concorso (*cfr*.: Cons. Stato, Ad. plen. 28 luglio 2011, n. 14).
Nel caso all'esame, tuttavia, una tale motivazione è del tutto mancata, essendosi l'amministrazione limitata ad affermare la necessità di indire la contestata procedura concorsuale in ragione dell'accertata carenza di organico, così risultando violata la regola generale fissata dal legislatore della prevalenza dello scorrimento delle graduatorie degli idonei da riferirsi, per quanto esposto, anche a quelle di altre aziende sanitarie della Regione Campania e che, nella oramai costante interpretazione giurisprudenziale, è declinata nel senso di ammettere deroghe, purché supportate da una motivazione rafforzata che dia conto della valutazione comparativa degli interessi e, in particolare, del sacrificio imposto ai concorrenti idonei rispetto alle preminenti esigenze di interesse pubblico (*cfr*. Cons. Stato, Ad. plen. 28 luglio 2011, n. 14; Cons. Stato, 24 dicembre 2018, n. 72).
Invero, è dirimente osservare che nei provvedimenti in discussione è assente una sia pur minima ponderazione ed esplicitazione della scelta effettuata nonché delle ragioni che potessero eventualmente giustificarla anche alla luce dei rafforzati oneri motivazionali imposti dalle prescrizioni dettate dalla struttura commissariale.
Sussistevano, dunque, tutti gli elementi per dare corso in via prioritaria allo scorrimento della graduatoria e l'aver immotivatamente scelto in senso opposto comporta illegittimità dell'attività provvedimentale, in quanto lesiva dell'interesse legittimo pretensivo vantato dai ricorrenti, con il conseguente definitivo accoglimento del proposto gravame.
Da tali considerazioni consegue l'accoglimento del ricorso per motivi aggiunti limitatamente alla domanda di annullamento della procedura selettiva di dirigenti veterinari a tempo indeterminato, con assorbimento degli altri argomenti di doglianza e motivi non espressamente esaminati ritenuti non rilevanti ai fini della decisione *in parte qua* e comunque inidonei a supportare una conclusione di natura diversa; ciò in quanto nel processo amministrativo costituisce *jus receptum* il principio secondo cui l'accoglimento di una censura, che sia in grado di provocare la caducazione dell'atto impugnato, fa venir meno l'interesse del ricorrente all'esame degli altri motivi da parte del giudice e la potestà di questi di procedere a tale esame autorizza la dichiarazione di assorbimento (*cfr*. Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2017, n. 2526; Tar Abruzzo, Pescara,17 gennaio 2019, n. 2; idem, L'Aquila, sez. I, 23 marzo 2016, n. 181).
5.4 Il ricorso per motivi aggiunti è dunque accolto *in parte qua* e, quindi, deve essere annullata la deliberazione del Direttore Generale della Azienda Sanitaria Locale di Caserta n. 1218 del 29 settembre 2017, di indizione del concorso, a tempo indeterminato, per n. 51 dirigenti veterinari, oggetto di contestazione.
5.5 Per l'esame delle restanti censure proposte in relazione alle ulteriori domande di annullamento dell'avviso pubblico e relativa graduatoria finale di merito, relativa alla selezione per titoli e colloquio, per l'assunzione a tempo determinato, con rapporto di lavoro subordinato, di n. 45 Dirigenti Veterinari - Sanità Animale - area "A", si rinvia in prosieguo alla udienza pubblica del 22 febbraio 2022.
6. Spese al definitivo.
P.Q.M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli, Sez. V, non definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così decide:
- dichiara in parte improcedibile il ricorso principale, nei sensi di cui in motivazione;
- dispone l'integrazione del contraddittorio nei termini precisati in parte motiva, in relazione alla domanda - proposta con i motivi aggiunti - di annullamento della graduatoria finale di merito, relativa all'avviso pubblico per titoli e colloquio, per l'assunzione a tempo determinato, con rapporto di lavoro subordinato, di n. 45 Dirigenti Veterinari - Sanità Animale - area "A" e rinvia in prosieguo alla udienza pubblica del 22 febbraio 2022;
- annulla, in accoglimento *in parte qua* del ricorso per motivi aggiunti, la deliberazione del Direttore Generale della Azienda Sanitaria Locale di Caserta n. 1218 del 29 settembre 2017, pubblicata sul B.U.R.C. n. 76 del 23 ottobre 2017, con la quale è stato indetto il concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 51 Dirigenti Veterinari – Sanità Animale (Area A).
Spese al definitivo.
Manda alla Segreteria della Sezione per le comunicazioni di rito.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 1 giugno 2021, tenuta da remoto tramite Microsoft Teams, con l'intervento dei magistrati:
Maria Abbruzzese, Presidente
Gianluca Di Vita, Consigliere

Maria Grazia D'Alterio, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Maria Grazia D'Alterio

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO