

# STUDIO LEGALE LUBRANO

## TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO. ROMA

Sezione Terza *Quater* – R.G. n. 119/2021

### Motivi aggiunti

Per il **dott. Francesco Zappulla** nato a Roma il 28 agosto 1973 (C.F. ZPP FNC 73M28 H501R), e residente a Roma, in Viale Tucidide 22 (00124), rappresentato e difeso, come da mandato in calce al ricorso introduttivo del giudizio, dalla prof. avv. Benedetta Lubrano (C.F. LBR BDT 75H62 H501G – PEC avv.benedetta.lubrano@pec.it), presso la quale è elettivamente domiciliato in sede digitale (PEC avv.benedetta.lubrano@pec.it ) e presso il Suo Studio in Roma, 00196 Via Flaminia 79 (Studio legale Lubrano & Associati), FAX 06/3214981

### CONTRO

il **Ministero della Salute**, in persona del Ministro *pro-tempore*

il **Ministero della Salute – Direzione Generale del Personale, dell'Organizzazione e del Bilancio**, Ufficio I, Affari generali, gestione documentale e relazioni con il pubblico, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*

la **Commissione esaminatrice del Concorso pubblico (Codice Concorso 785)**, nominata con provvedimento del Direttore Generale della Direzione generale del Personale, dell'Organizzazione e del Bilancio, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*

### e nei confronti di

dott. Dott. Fredy Uriel Quezada (CF QZD FDY 71B07 D653J), (fredyuriel.quezada@pec.pg.fnovi.it), nato a Foligno (PG), il 7 febbraio 1971, che ha partecipato al Concorso ed ha superato la prova scritta e la prova teorico-pratica, accedendo a quella orale

dott. ssa Marianna Gallo (CF GLLMNN89E44B963E), nata a Caserta il 4 maggio 1989 ([gallo.marianna@pec.ce.fnovi.it](mailto:gallo.marianna@pec.ce.fnovi.it)), che ha partecipato al Concorso e risulta qualificata in posizione n. 41esima della graduatoria di merito provvisoria degli specializzati, con punteggio totale di 60,25 punti;

dott. ssa Francesca Tino, nata il 27 giugno 1978 ([tino.francesca@pec.ce.fnovi.it](mailto:tino.francesca@pec.ce.fnovi.it)), che ha partecipato al Concorso e risulta qualificata in prima posizione della graduatoria di merito provvisoria degli specializzati, con punteggio totale di 88,03 punti;

dott. ssa Maria Flaminia Persichetti, nata il 25 maggio 1986 in Brasile (CF PRSMFL86E65Z602K), ([mariافلaminia.persichetti@vetroma.it](mailto:mariافلaminia.persichetti@vetroma.it)), che ha partecipato al Concorso e risulta qualificata in 23esima posizione della graduatoria di merito

## STUDIO LEGALE LUBRANO

provvisoria degli specializzati, con punteggio totale di 65 punti;

dott. ssa Cosima Damiana Marchesi, nata a Bari il 20 giugno 1979 (CF MRCCMD79H60L425S) ([cosima.damiana.marchisi@postecert.it](mailto:cosima.damiana.marchisi@postecert.it)), che ha partecipato al Concorso e risulta qualificata in 18esima posizione della graduatoria di merito provvisoria degli specializzati, con punteggio totale di 67,45 punti;

dott. Attilio Puzzolante, nato in Germania il 1 agosto 1981, (CF PZZT\*TL81M01Z112I), ([attilio.puzzolante@pec.veterinaritorino.it](mailto:attilio.puzzolante@pec.veterinaritorino.it)), che ha partecipato al Concorso e risulta qualificata in 7ima posizione della graduatoria di merito provvisoria degli specializzati, con punteggio totale di 73,52 punti;

dott. ssa Francesca Ramazzotti, nata a Roma il 17 marzo 1982, (CF RMZFNC82C57H501I) ([francesca.ramazzotti@pec.it](mailto:francesca.ramazzotti@pec.it)), che ha partecipato al Concorso e risulta qualificata in 51esimaposizione della graduatoria di merito provvisoria degli specializzati, con punteggio totale di 58 punti;

### **PER L'ANNULLAMENTO, previa sospensione cautelare,**

- della graduatoria **finale del concorso, nella quale sono indicati i nominativi dei vincitori (dei posti a tempo indeterminato – originariamente in numero pari a 12, poi estesi a 15 -e dei posti a tempo determinato, aggiunti successivamente alla pubblicazione del bando di concorso)**, all'interno del quale non risulta il nominativo del dott. Francesco Zappulla;
- di tutti gli atti procedimentali presupposti alla suddetta graduatoria, per la loro idoneità a determinare l'esclusione del dott. Zappulla dalla graduatoria dei vincitori, ed in particolare de:
- del **provvedimento**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, 4 serie speciale, n. 86 del 3 novembre 2020, con la quale sono stati **indicati gli ammessi alle prove orali** del **Concorso pubblico, per titoli ed esami**, per la copertura di 12 posti di dirigente sanitario veterinario (ex dirigente delle professionalità sanitarie) – disciplina “Sanità animale”, a tempo pieno ed indeterminato, per le esigenze degli uffici centrali e periferici del Ministero della Salute – Codice Concorso 785, indetto dal Ministero della Salute, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie concorsi, n. 77 del 27 settembre 2019, all'interno del quale non risulta il nominativo del dott. Francesco Zappulla;
- del **verbale n. 11/2020** della Commissione esaminatrice – conclusione correzione prova scritta e abbinamento anagrafico e formazione graduatoria ammessi all'orale;
- dei **verbali di correzione delle prove scritte del dott. Francesco Zappulla**, correzione che dovrebbe essere stata effettuata in data 20 ottobre 2020 (**verbale n.9/2020**

della Commissione esaminatrice – correzione prova scritta), come si può desumere dal fatto che la busta contenente i compiti scritti redatti dal dott. Zappulla è numerata come busta n. 57, all’esito della quale correzione **il dott. Francesco Zappulla non è stata ammesso alle prove orali del Concorso di cui sopra** e, per i soli fini necessari, di tutti i verbali di correzione delle prove scritte (presumibilmente dal verbale n. 6/2020 al verbale n. 11/2020);

- del **verbale relativo alla valutazione dei titoli del dott. Francesco Zappulla** – scheda di valutazione allegata al verbale dell’orale del concorso – e del presupposto verbale n. 5/2020 della Commissione esaminatrice, nel quale vengono indicate le modalità di inserimento dei risultati della valutazione dei titoli dei singoli candidati;

- del verbale n. 17/2021 della Commissione esaminatrice – sessione straordinaria della prova orale, e degli atti ad esso verbale connessi e presupposti, concernenti le modalità di svolgimento della prova orale del dott. Zappulla e le determinazioni assunte dalla Commissione ad esito della stessa prova orale (anche in relazione alla composizione stessa della Commissione esaminatrice);

- del presupposto verbale n. 1/2020 di insediamento della Commissione esaminatrice e determinazioni sullo svolgimento del concorso;

- degli atti presupposti, in particolare degli atti (anche endoprocedimentali) concernenti le modalità di svolgimento delle prove di esame, ivi comprese le singole buste in cui sono state inseriti gli elaborati di tutti i partecipanti, buste che risultano firmate all'esterno dai componenti della Commissione subito dopo l'avvenuta identificazione dei concorrenti ed in relazione alle quali le firme – ed il timbro con la data della prova – risultano apposti in modo differente a seconda dei candidati (con possibilità di ricondurre le buste a “quattro gruppi” distinti, ciascuno dei quali è caratterizzato da un differente modo di apposizione delle firme/timbro all'esterno);

- nonché di tutti gli atti a quelli suindicati comunque connessi e coordinati, anteriori e conseguenti.

### FATTO

Il dott. Francesco Zappulla ha partecipato al **Concorso pubblico, per titoli ed esami**, per la copertura di 12 posti di dirigente sanitario veterinario (ex dirigente delle professionalità sanitarie) – disciplina “Sanità animale” (originariamente 12 posti a tempo indeterminato, anche se, per effetto di ampliamento nel corso del procedimento, si sono aggiunti un tot di ulteriori posti a concorso, in quanto ai 12 posti a tempo indeterminato, da inserire quali Dirigenti presso la Sede del Ministero, si sarebbero aggiunti ulteriori 18 posti a tempo determinato per le Sedi distaccate, e la graduatoria resta comunque “aperta” con

possibilità per le altre Amministrazioni collegate al Ministero della Salute di attingere da essa per le proprie necessità<sup>1</sup>).

La procedura concorsuale prevedeva una fase preselettiva (superata, con punteggio di 49,55/60), una fase di valutazione dei titoli (superata con attribuzione di 10,53 punti totali, dei massimo 20 punti previsti dall'art. 10 del Bando di concorso), una fase selettiva scritta, consistente in due prove, una prova scritta ed una prova pratica (fase che il dott. Zappulla non avrebbe superato, ma in relazione alla quale è stato proposto il giudizio in essere), ed una prova orale (sostenuta dal dott. Zappulla il 9 febbraio 2021, per la quale ha ottenuto il punteggio di 11/20esimi, insufficiente per accedere alla graduatoria dei vincitori).

Come già precisato nel ricorso introduttivo, il dott. Francesco Zappulla, dopo avere superato la prova preselettiva, di ammissione al concorso, ha sostenuto le prove scritte tenutesi in data 17 settembre 2020, ma, inspiegabilmente, all'esito della correzione di tali prove **il nominativo del dott. Zappulla non risulta ricompreso tra quelli dei 72 candidati ammessi agli orali.**

In relazione al suddetto esito negativo, ed al fine di difendere i propri interessi giuridici, il dott. Zappulla ha proposto ricorso al TAR del Lazio, chiedendo anche la concessione delle misure cautelari e formulando istanza istruttoria al fine di conoscere la documentazione presupposta e potere proporre motivi aggiunti (la richiesta di accesso agli atti era stata già formulata dal dott. Zappulla ma senza ricevere un riscontro favorevole, per questo è stata reiterata con il ricorso introduttivo del giudizio).

In esecuzione degli ordini della Sezione Terza Quater del TAR del Lazio, il dott. Francesco Zappulla

- **ha potuto conoscere la documentazione presupposta** (alcuni atti sono stati trasmessi via pec dall'Amministrazione al suo domicilio eletto, in data 19 gennaio 2021, in esecuzione del decreto monocratico 12 gennaio 2021, n. 104, altri documenti sono stati depositati dall'Amministrazione direttamente in giudizio, in ottemperanza a quanto previsto dall'ordinanza cautelare 19 febbraio 2021, n. 1072;
- **ha sostenuto, in data 9 febbraio 2021 le prove orali del concorso**, all'esito delle quali ha ottenuto una valutazione di 11/20, chiaramente penalizzante per la sua posizione concorsuale ed in relazione alla quale si propongono i seguenti motivi aggiunti.

---

<sup>1</sup> Per la suddetta procedura concorsuale sono previsti 12 posti a tempo indeterminato e 18 a tempo determinato, secondo una graduatoria di merito, ma esiste la possibilità, come da "voci di corridoio", che gli originari 12 posti vengano ampliati, fino a 14 o 15 – il che è rilevante nel caso di specie per le ragioni che verranno esplicitate nel proseguo, concernenti i "gruppi" di buste -.

## STUDIO LEGALE LUBRANO

Gli orali si sono svolti dinanzi (e sono stati valutati da) alla stessa Commissione che ha presieduto lo svolgimento, la consegna e la correzione delle prove scritte.

Nelle more del processo il procedimento concorsuale è andato avanti e, conseguentemente, è stata stilata la graduatoria provvisoria dei vincitori: anche in relazione a tale graduatoria si propongono i presenti motivi aggiunti.

Analizzando la documentazione di cui sopra (primo riscontro alla istanza di accesso, mediante invio di pec in data 19 gennaio 2021, e secondo riscontro, mediante deposito di documentazione istruttoria, direttamente in giudizio, in data 26 febbraio 2021), sono emersi una serie di profili di illegittimità attinenti alle valutazioni delle prove e dei titoli del dott. Zappulla e concernenti lo stesso rispetto dei principi di anonimato delle prove, imparzialità di giudizio da parte della Commissione esaminatrice e parità di trattamento tra i concorrenti, in relazione ai quali si propone il presente atto giurisdizionale per i seguenti motivi di

### DIRITTO

#### I. PER QUANTO ATTIENE ALLO SVOLGIMENTO (ED ALLA CORREZIONE) DELLE PROVE SCRITTE.

I.1. Violazione e falsa e/o errata applicazione dell'art. 97 della Costituzione e dei principi generali in tema di svolgimento di concorsi pubblici con riguardo alle specifiche modalità di esecuzione, valutazione e correzione, con particolare e specifico riferimento ai principi di segretezza ed anonimato delle prove scritte. Violazione dei principi di anonimato delle prove, imparzialità di giudizio da parte della Commissione esaminatrice e parità di trattamento tra i concorrenti. Eccesso di potere per sviamento, per violazione dei principi di trasparenza, per condicio, difetto di motivazione, travisamento, illogicità ed arbitrarietà della decisione assunta in punto di nullità della prova per asserita violazione dei principi di segretezza ed anonimato.

E' doverosa una premessa fattuale sul punto: il 17 settembre 2020, prima della consegna degli elaborati, i singoli candidati sono stati identificati, uno ad uno, con verifica dei documenti, e subito dopo hanno consegnato le buste contenenti le loro prove scritte.

Tale fatto va correlato alla firma apposta all'esterno delle buste da parte dei Commissari di concorso e del timbro indicante la data di svolgimento delle prove: tali firme, come accertato solo dopo avere potuto visionare tutte le buste (che, pur richieste più volte con

istanze di accesso<sup>2</sup>, il Ministero ha depositato solo a seguito di ordine del Giudice), risultano apposte in modo diverso sulle varie buste: è possibile, infatti, effettuare una distinzione per gruppi omogenei delle buste contenenti le prove scritte di esame a seconda delle modalità di apposizione di timbro e firma.

Un primo gruppo risulta avere una delle firme posta esattamente sopra il timbro contenente la data (questo gruppo è pari a **14 - o forse 15 - buste**, identificate come le nn. 109, 104, 102, 92, 90, 89, 87, 69, 68, 66, 47, 33, 30, 28 e 27 e , forse, la n. 73.

La ragione per la quale si mette in dubbio se la busta n. 73 possa essere ricompresa in questo “gruppo” o meno è molto semplice: la firma apposta sul timbro, per le quattordici buste sopra indicate, è sempre del medesimo Commissario (non si ha certezza di chi sia, confrontando queste firme/sigle con quelle risultanti in calce al verbale dell’orale del dott. Zappulla si presume che la firma “identificativa” sia quella del Presidente della Commissione esaminatrice, dott. Silvio Borrello), nella busta n. 73 la firma, apposta quasi sopra il timbro – forse “copiando” un metodo del quale era stata intuita la *ratio* sottesa e non esplicitata – sembrerebbe la firma di un altro Commissario (anche in questo caso è difficile identificare a chi appartenga, da un confronto sembrerebbe uno dei Componenti – non il Presidente, non il Segretario – ma è difficile identificare con certezza).

Gli altri gruppi non portano alcuna sovrapposizione delle firme sul timbro e si distinguono tra loro perché:

- un **gruppo** è caratterizzato dalla presenza di due firme, poi il timbro, e accanto le altre due firme (compiti contenuti nelle buste così numerate: 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 21, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 70, 71, 72, 74, 75, 57 – che è la busta del ricorrente, dott. Zappulla -, 77, 78, 81, 83, 84, 85, 86, 95, 96, 97, 100, 108, 110, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120);
- un secondo **gruppo** è caratterizzato dalla presenza di una firma, poi il timbro, e accanto le altre tre firme (compiti contenuti nelle buste così numerate: 1, 9, 19, 38,

---

<sup>2</sup> La istanza di accesso era stata formulata una prima volta dal dott. Zappulla in data 13 novembre 2020, ma era rimasta priva di riscontro, poi è stata inserita nel ricorso giurisdizionale notificato il 31 dicembre 2020 – ed in relazione ad essa il Ministero ha dato un primo riscontro, affermando però che il dott. Zappulla si dovesse recare materialmente presso il Ministero per prendere visione degli atti -, è stata necessaria quindi una ulteriore diffida notificata – a fronte della quale il Ministero ha trasmesso una parte dei documenti richiesti con l'accesso, a mezzo pec inviata nel domicilio eletto – e solo in esecuzione dell'ordinanza cautelare del TAR del Lazio, che ordinava il deposito della documentazione mancante, assegnando un termine di 7 giorni dalla comunicazione o notificazione dell'ordinanza, a fronte dell'avvenuta notificazione dell'ordinanza cautelare, il Ministero ha depositato la documentazione mancante, tra cui le buste sottoscritte dai Commissari.

56, 61, 80, 82, 98, 101, 103, 105 e 106);

- un terzo **gruppo** è caratterizzato dalla presenza di tre firme, poi il timbro, e l'ultima firma (compiti contenuti nelle buste così numerate: 15, 37, 50, 59, 76 – questa caratterizzata da un differente “ordine” delle quattro firme, rispetto alle altre buste -, 79, 88, 91, 94, 99 – situazione identica alla 76 -, 107, 112 e 114) – la differenziazione tra il secondo ed il terzo gruppo è molto “sottile” in realtà;
- da ultimo esiste un quarto “**gruppo**” – se tale si può definire, posto che è composto da una unica busta – che è caratterizzato dalla apposizione del timbro a margine delle quattro firme, tutte affiancate tra loro (busta n. 93).

La differente modalità di apposizione delle firme e del timbro potrebbe, di per sé, essere considerata un fatto irrilevante, se non fosse collegata a due elementi di fatto che la rendono insidiosa: la identificazione dei singoli partecipanti, che è stata effettuata subito prima della apposizione delle firme sull'atto, e la particolarità che proprio 14 (o forse 15) buste siano state volutamente firmate da un Commissario, apponendo la propria firma sopra il timbro, il che unito al fatto che i posti dei vincitori vanno a coincidere proprio con le buste siglate in modo chiaramente differente (firma apposta sopra il timbro della data) porta a sospettare che vi sia stata una violazione del principio dell'anonimato delle prove scritte (violazione non casuale, ma voluta, il che la renderebbe particolarmente grave, posto che andrebbe a determinare una illegittimità di tutte le prove, scritte ed orali, stante la parzialità della Commissione e/o di almeno uno dei suoi componenti).

Nel caso di specie appare, quindi, violato il principio sancito dall'art. 97 della Costituzione e, in particolare, sembrerebbe essere venuto meno il criterio dell'anonimato nello svolgimento delle prove di concorso, criterio dal rispetto del quale non si può prescindere nello svolgimento delle prove concorsuali, posto che rappresenta “*il diretto portato del principio costituzionale di uguaglianza nonché specialmente di quelli del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione*”, venendo così meno la libertà (ed il dovere) della Commissione esaminatrice di potere valutare senza condizionamenti esterni e garantendo la *par condicio* tra i candidati.

Per assicurare l'anonimato nello svolgimento delle prove (e nella correzione delle stesse), la pubblica amministrazione deve adottare a livello normativo delle regole che tipizzano rigidamente il proprio comportamento, ed all'atto pratico deve introdurre delle “*cautele e accorgimenti prudenziali*”, anche nell'ottica della tutela della trasparenza dell'azione pubblica; ogni qual volta essa di discosta in modo percepibile da tali regole comportamentali si determina automaticamente “una illegittimità di per sé rilevante e



insanabile, venendo in rilievo una condotta già ex ante implicitamente considerata come offensiva” in quanto connotata dall’attitudine a porre in pericolo o anche soltanto a minacciare il bene protetto da suddette regole.

L’importanza del rispetto dell’anonimato nelle prove concorsuali è tale che il Giudice amministrativo, mutuando una terminologia tipica del diritto penale, ha qualificato la violazione dell’anonimato come “**illegittimità da pericolo c.d. astratto**”, in quanto vizio derivante da una violazione della presupposta norma d’azione, e come tale sanzionabile presuntivamente. Ne consegue che, secondo l’orientamento prevalente, la violazione della regola dell’anonimato nei concorsi pubblici, una volta accertata, **non necessita di alcuna ulteriore specifica in termini di effettiva lesione** in quanto risulta già irrimediabilmente violato il canone dell’imparzialità<sup>3</sup>.

Sul punto l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito **come la violazione dell’anonimato nelle prove concorsuali deve ritenersi rilevante in sé, perché comporta una illegittimità da pericolo c.d. astratto**, e cioè un vizio derivante da una violazione della presupposta norma d’azione, irrimediabilmente sanzionato dall’ordinamento in via presuntiva, senza necessità di accertare l’effettiva lesione dell’imparzialità in sede di correzione, e non occorre ricostruire a posteriori il possibile percorso di riconoscimento degli elaborati da parte dei soggetti chiamati a valutarli.

Tale conseguenza deriva dalla portata del criterio dell’anonimato nelle prove scritte delle procedure di concorso, che costituisce la diretta applicazione del principio costituzionale di uguaglianza, nonché di quelli del buon andamento e dell’imparzialità della pubblica amministrazione, la quale deve operare le proprie valutazioni senza lasciare alcuno spazio a rischi di condizionamenti esterni e dunque garantendo la *par condicio* tra i candidati. Tale criterio, costituendo appunto applicazione di precetti costituzionali, assume una valenza generale e incondizionata, mirando in sostanza ad assicurare la piena trasparenza di ogni pubblica procedura selettiva e costituendone uno dei cardini portanti.

\*

Preso atto che nel caso di specie si è determinata una **violazione delle regole a tutela dell’anonimato nelle procedure concorsuali**, e che tale elemento fattuale rileva di per sé, senza che occorra ricostruire a posteriori il possibile percorso di riconoscimento degli

---

<sup>3</sup> Sul punto cfr. Cons. Stato, 21.10.2019, n. 2019, dove viene precisato che in definitiva, la soglia di criticità è stata ritenuta superata per l’astratta possibilità che la presenza di un elenco identificativo e il collegamento al codice del test di ciascun candidato, unitamente alla circostanza che i test erano stati consegnati e ritirati e che le buste erano state conservate in ordine alfabetico, consentissero la rintracciabilità a fini non leciti della scheda-risposta di ciascun candidato.



elaborati da parte dei soggetti chiamati a valutarli (anche se, in un certo senso questo riconoscimento potrebbe essere in parte effettuato, utilizzando i poteri istruttori del Giudice amministrativo ed andando, quindi, a confrontare i numeri delle buste sopra indicati con i nominativi dei concorrenti e, successivamente, ricostruendo l'iter di valutazione degli stessi elaborati scritti), occorre verificare quale debba essere la conseguenza di tale eccezione illegittimità.

Sul punto è noto che la naturale conseguenza dell'accoglimento di tale motivo porterebbe all'annullamento della procedura concorsuale, ma nell'ottica di seguire quello che risulta essere un orientamento del Giudice amministrativo, si intende sottolineare quale sia **l'interesse espressamente azionato in via principale dal ricorrente**, che è, chiaramente, quello di **essere ammesso al prosieguo dell'iter concorsuale, e di essere valutato, anche in sede di prova orale, da una Commissione in composizione imparziale e priva di preconcetti nei suoi confronti**; alla luce del suesposto orientamento<sup>4</sup> si chiede che il Collegio voglia preferire la soluzione di accoglimento del ricorso e proseguimento dell'iter concorsuale rispondente all'interesse del ricorrente, eventualmente ammettendolo alla ripetizione della prova orale, dinanzi ad una Commissione in diversa composizione, stante il fatto che la Commissione esaminatrice risulta non integralmente imparziale e potrebbe porsi nei confronti dell'odierno ricorrente in una posizione che impedirebbe la completa imparzialità dell'operato della stessa, in luogo dell'annullamento integrale della prova, che non soddisferebbe se non in limitatissima parte le pretese di parte ricorrente e avrebbe pesantissimi effetti pratici, di cui non si può non tenere conto, su tutti gli altri partecipanti, per evitare che il rimedio ad una ingiustizia si traduca in una generalizzata e ben più grave ingiustizia per tutti i partecipanti, compresi quelli che si sono utilmente e meritatamente collocati in graduatoria.

La conseguenza della accertata illegittimità di cui sopra, potrebbe essere, quindi, ove il Collegio dovesse ritenere di potere accedere all'orientamento che è stato fatto proprio dal Giudice amministrativo in precedenti fattispecie in un certo senso analogo, quella dell'ammissione del ricorrente al prosieguo dell'iter concorsuale e/o dell'inserimento nella graduatoria in soprannumero.

\* \*

### **I.2. Violazione e falsa e/o errata applicazione della normativa concernente le modalità di correzione delle prove scritte. Violazione di legge ed eccesso di potere**

---

<sup>4</sup> Cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 28 febbraio 2012, n. 457; T.A.R. Toscana, 27 giugno 2011, n. 1105, TAR Lazio, Sezione I *Quater*, 21 febbraio 2018, n. 1988.

con riferimento alla legge n. 241/1990, agli artt. 3 e 97 della Costituzione ed al principio di trasparenza: irrazionalità, irragionevolezza, illogicità manifesta, arbitrarietà e disparità di trattamento nell'ambito dell'attività di correzione degli elaborati.

I.2.1. Nel caso di specie sussiste un problema, attinente alla motivazione del giudizio conseguente alla correzione degli elaborati in sede di procedura concorsuale, posto che, come in parte già evidenziato nel ricorso introduttivo, nel fattispecie in esame manca una vera e propria valutazione della prova scritta, che viene estrinsecata con la semplice espressione di un punteggio numerico.

Tale valutazione appare in contrasto con quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 241/1990 in ordine all'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo, e, come è noto, sul punto vi sono orientamenti differenti della giurisprudenza amministrativa, che è passata dal **richiedere comunque una motivazione letterale del giudizio** (per la ritenuta insufficienza della indicazione numerica a valere come motivazione) **al ritenere sufficiente la valutazione numerica come espressione in se stessa di motivazione.**

Oltre ai suddetti orientamenti esiste una tesi intermedia, secondo la quale la valutazione numerica può costituire adeguata motivazione quando risultino preventivamente fissati i criteri per la valutazione, in modo da rendere possibile il relativo controllo di logicità della valutazione sulla base di un confronto sostanziale tra l'elaborato oggetto di correzione ed i criteri di massima dettati per la correzione. Il principio (che, peraltro, costituisce solo un limitato accoglimento della tesi della necessità della motivazione non semplicemente numerica, posto che, evidentemente, l'ipotizzato controllo di logicità della valutazione, sulla base del richiamato confronto sostanziale, è di limitatissima rilevanza) è, comunque, un principio vincolante per le Commissioni giudicatrici degli elaborati, teso a realizzare, nei limiti del possibile, limiti apprezzabili al giudizio delle Commissioni giudicatrici, in modo di permettere la realizzazione di giudizi quanto più possibili omogenei e ponderati, oltre a fornire uno strumento per la successiva verificabilità e, conseguente, sindacabilità degli stessi evitando, così, che le Commissioni giudicatrici tendano a sconfinare nell'arbitrio, nel particolarismo, nei favoritismi.

In questa prospettiva interpretativa il limite nell'esercizio del potere, e, conseguentemente, un esercizio legittimo del potere valutativo (discrezionale), evidentemente si realizza solo quando i criteri di massima per la valutazione siano specifici e concreti, posto che, atteso il carattere indiscutibilmente discrezionale delle

valutazioni, l'assenza di puntuali definizioni di criteri, anche contenutistici, rende impossibile ogni serio controllo dell'operato e consentirebbe alle Commissioni giudicatrici di esercitare un potere che da funzione si trasformerebbe in arbitrio.

La necessità che la valutazione espressa tramite punteggio numerico sia preceduta e coordinata con la previsione di criteri predeterminati è stata rilevata dalla giurisprudenza, posto che, pur seguendo il principio della sufficienza del voto numerico, il Giudice amministrativo ha precisato come *“tuttavia, la sufficienza del voto numerico, senza ulteriori specificazioni, in tanto può ammettersi, in quanto siano stati previamente determinati adeguati criteri di valutazione, che consentono di ricostruire ab externo la motivazione di tale giudizio, risultando, dunque il punteggio sufficiente soltanto ove i criteri siano predeterminati rigidamente, e insufficiente nel caso in cui gli stessi criteri si risolvano in espressioni generiche (Consiglio di Stato, Sezione VI, 18 febbraio 2003, 2331, nonché TAR Lazio Sezione Terza n. 4044/2013)”* (il principio, costantemente ribadito dal Consiglio di Stato – Sezione Sesta sentenze 10 settembre 2009, n. 5447, 11 febbraio 2011, n. 913 e 11 dicembre 2015, n. 5639, risulta specificamente affermato anche da T.A.R. Lazio Sezione, Prima Quater, 5 marzo 2018, n. 2436, che ha specificamente precisato come **la mancanza di “criteri di massima e precisi parametri di riferimento cui raccordare il punteggio assegnato”** possa determinare la illegittimità di una valutazione effettuata sotto forma di **punteggio numerico**, posto che il principio di economicità amministrativa della valutazione debba intendersi nel senso che **“la necessaria chiarezza e graduazione delle valutazioni compiute dalla commissione”** debbano potersi ricavare **“in relazione alla prefissazione di criteri di massima di valutazione che soprassedono all'attribuzione del voto”**, rimanendo il limite delle valutazioni da cui emerga una *“contraddizione manifesta tra specifici elementi di fatto obiettivi, i criteri di massima prestabiliti e la conseguente attribuzione del voto”*).

Nel caso di specie **gli unici criteri predeterminati di valutazione delle prove scritte e della prova orale risultano i seguenti** (come delineati nella documentazione del concorso): **“attinenza, completezza della trattazione, chiarezza espositiva, capacità di enucleare i momenti più significativi pur nella brevità di esposizione, capacità di argomentazione logica, espositiva, di analisi e di sintesi del candidato”**.

E' evidente *ictu oculi* sia come siffatti criteri siano insufficienti a determinare quella limitazione del potere discrezionale che il legislatore avrebbe voluto, e in relazione alla quale viene ammessa anche l'espressione della valutazione delle prove scritte mediante attribuzione di un semplice punteggio numerico, non supportato dalla esistenza di ulteriori argomentazione, sia come non risulti in alcun modo la loro ponderazione in relazione alle

valutazioni attribuite nella correzione delle singole prove scritte e/o nella valutazione della esposizione orale (sul punto, in particolare per quanto concerne la valutazione delle prove scritte e dell'orale del dott. Zappulla, nelle prove scritte non vi è alcun segno apposto dalla Commissione, né risulta essere stata compilata una scheda di sintesi nella quale i vari profili sopra indicati – a) *attinenza*, b) *completezza della trattazione*, c) *chiarezza espositiva*, d) *capacità di enucleare i momenti più significativi pur nella brevità di esposizione*, e) *capacità di argomentazione logica, espositiva, di analisi e di sintesi del candidato* – risultano singolarmente valutati; per le prove orali sembra essere stata fornita una motivazione ma, come verrà specificamente indicato nel proseguo, essa risulta palesemente illogica, irragionevole ed immotivata).

\*                      \*

**I.2.2.** A ciò si aggiunge che nel caso di specie non risultano in alcun modo rispettate nemmeno le regole concernenti la **durata minima delle prove concorsuali**, sia per quanto concerne

- a) La attività di **correzione delle prove scritte** (confrontando i verbali di correzione delle prove scritte appare **impossibile ricostruire la tempistica**, posto che

**A.1** nella prima seduta – verbale n. 6/2020 – di correzione della prove scritte sono state effettuate solo attività preliminari e poi corretti 11 compiti (inizio correzione avvenuta alle ore 10.00, sospensione lavori alle ore 13.30, per cui un totale di 12 compiti corretti in 210 minuti – **quasi 18 minuti a compito**), nelle giornate successive la tempistica è differente;

**a.2.** nella seconda seduta – verbale n. 8/2020 – di correzione della prove sino al 50esimo compito (inizio correzione avvenuta alle ore 8.30, sospensione lavori alle ore 13.30, per cui un totale di 38 compiti corretti in 300 minuti – **quasi 8 minuti a compito**);

**a.3.** nella terza seduta – verbale n. 9/2020 – di correzione della prove sino al 77esimo compito (inizio correzione avvenuta alle ore 8.30, sospensione lavori alle ore 13.30, per cui un totale di 17 compiti corretti in 300 minuti – **quasi 18 minuti a compito**);

**a.4.** nella ultima seduta – verbale n. 11/2020 – di fine correzione della prove - sino al 120esimo compito (inizio riunione avvenuta alle ore 8.30, sospensione lavori alle ore 13.30), non è chiaro quanti compiti siano stati corretti. Dalla documentazione fornita sembrerebbe ci sia stata una seduta, probabilmente di correzione dei compiti, tra quelle di cui sono stati forniti i verbali – posto che tra la terza seduta, verbale n. 9/2020, e l'ultima seduta

di correzione degli scritti, verbale n. 11/2020, presumibilmente dovrebbe esserci un **verbale n. 10/2020**, del quale però non si conosce il contenuto, posto che non è stato inserito nella documentazione fornita con l'accesso. Non è chiaro, quindi, se ci siano state sedute di correzione tra quella del 20 ottobre 2020 – verbale n. 9 – e l'ultima seduta del 27 ottobre 2020 – verbale n. 11 – anche se la numerazione porterebbe a ritenere che qualcosa ci sia stato; ciò determina la **impossibilità di ricostruire** se e quanti compiti siano stati corretti il 27 ottobre 2020 e quale sia stata la tempistica, posto che

a.4.1) non è chiaro se siano stati corretti i compiti dal 77 al 120 o da quale numero di compiti siano partiti;

a.4.2) risulta dal verbale che in questa ultima seduta la Commissione ha anche effettuato una serie di adempimenti tesi ad organizzare lo svolgimento delle prove orali, ma non si sa quanto tempo sia stato dedicato alla correzione dei compiti residui e quanto agli altri adempimenti).

Appare evidente che non sia stato rispettata una regola uniforme nella tempistica di correzione delle prove scritte, il che porta a presumere che non sia stata rispettata in tutte le ipotesi la modalità di correzione collegiale prevista dalla normativa in materia.

\* \* \*

## **II. PER QUANTO ATTIENE ALLO SVOLGIMENTO DELLA PROVA ORALE.**

**Violazione e falsa e/o errata applicazione dell'art. 97 della Costituzione e dei principi generali in tema di svolgimento di concorsi pubblici. Violazione dei principi di imparzialità di giudizio da parte della Commissione esaminatrice e parità di trattamento tra i concorrenti. Eccesso di potere per sviamento, per violazione dei principi di trasparenza, par condicio, difetto di motivazione, travisamento, illogicità ed arbitrarietà della decisione assunta.**

\*

### **Premessa.**

In via preliminare occorre evidenziare come i fatti sopra indicati – attinenti alla violazione dell'anonimato e al conseguente venire meno della imparzialità della Commissione esaminatrice – se ritenuti rilevanti, attengono anche allo svolgimento della prova orale del dott. Zappulla.

Se la Commissione esaminatrice non è stata del tutto imparziale nella attività di correzione delle prove scritte, per effetto di una violazione dell'anonimato e del principio di uguaglianza tra i candidati e *par condicio*, tale illegittimità va a colpire anche la prova orale.

Tanto più che nel momento in cui il dott. Zappulla si è trovato di fronte alla Commissione esaminatrice per sostenere l'esame orale, i componenti della stessa erano ben consapevoli della proposizione del ricorso giurisdizionale e della richiesta, più volte reiterata dal ricorrente, di potere avere copia delle buste delle prove scritte, richiesta che era stata formulata proprio in relazione ad un sospetto di violazione del principio di imparzialità, e si erano trovati a dovere fissare appositamente quella data per l'orale, posto che, a fronte del decreto monocratico che ordinava l'ammissione del dott. Zappulla agli orali, il Ministero aveva inizialmente fissato la data del 15 gennaio 2021 per lo svolgimento degli stessi, data che non rispettava le regole fissate dal bando circa il preavviso di minimo 20 giorni per lo svolgimento delle prove orali ed è stata necessaria apposita notificazione di diffida, da parte del legale del dott. Zappulla, perché venisse modificata la data indicata per l'orale, giungendo così a rispettare quanto previsto dalla *lex specialis* (ad un primo tentativo di evidenziare tale fatto, formulato in via informale dal dott. Zappulla, era stato risposto in modo evidentemente negativo; solo in seguito alla formale diffida notificata vi è stato un "ripensamento").

Tale fatto, oltre a rilevare in sé, rileva con specifico riferimento alla esistenza di un giudizio pendente: è evidente che una bocciatura alla prova orale implica per il ricorrente la impugnazione della stessa, posto che altrimenti si determinerebbe una estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse; tale fatto è noto anche ai non giuristi che abbiano una certa consuetudine con lo svolgimento di selezioni concorsuali.

Ne consegue un primo motivo di **illegittimità della prova orale, determinato dalla composizione della Commissione esaminatrice**, posto che, stante la situazione in essere, il dott. Zappulla avrebbe dovuto essere esaminato da una Commissione in composizione differente, così da potere essere assicurata la imparzialità della stessa e la libertà nella espressione delle proprie valutazioni.

\*

Per quanto attiene allo svolgimento delle prove orali, inoltre, si rileva la evidente contraddittorietà tra quanto indicato nel verbale e quanto avrebbe dovuto essere effettuato, sotto due profili fondamentali.

### **II.1 Per quanto attiene alla durata di svolgimento delle prove orali.**

Nel verbale n. 17/2021 della Commissione esaminatrice, concernente lo svolgimento della sessione straordinaria della prova orale, cui ha partecipato il dott. Zappulla, vengono

prima indicate le “regole” di svolgimento della prova orale e successivamente “raccontato” come si è svolta la prova specifica.

Nella prima parte viene chiaramente dichiarato che a ciascun candidato vengono concessi **20 minuti per rispondere ai tre quesiti contenuti nella busta, oltre 5 minuti ulteriori per le prove di inglese e di informatica.**

Il che significa che quei 25 minuti costituiscono il termine (minimo e, in un certo senso, anche massimo) per rispondere ai tre quesiti + alle domande di inglese ed informatica.

E' noto che la durata delle prove orali, quando fissata, costituisce anche una forma di garanzia per il candidato, al quale viene assegnato un termine minimo, e, conseguentemente, la possibilità di esprimersi in modo compiuto, essendo ascoltato dalla Commissione.

Nel caso di specie tale regola non risulta rispettata (o, almeno, questo è ciò che appare dalla lettura del verbale). Nella parte del verbale che va a “raccontare” lo svolgimento della prova orale, infatti, risulta che al dott. Zappulla, in luogo dei sopra indicati 25 minuti, sono stati concessi **solo 9 minuti scarsi**, posto che alle ore 10.03 “*viene chiamato il candidato Francesco Zappulla che sceglie la busta 3 tra quelle contenenti le tre domande ed il numero 5 sia per i quesiti di inglese che di informatica*” e poi alle 10.12 la prova risulta terminata.

E' evidente che **non sia stato dato al candidato il modo ed il tempo per esprimere al meglio le proprie capacità e tale fatto rileva in termini di illegittimità dello svolgimento della prova.**

\*

### II.1 Per quanto attiene il contenuto delle prove orali.

Nel verbale n. 17/2021 della Commissione esaminatrice, concernente lo svolgimento della prova orale viene indicato quali sarebbero state le domande proposte e quali le risposte fornite, con una motivazione che da conto anche delle presunte carenze del candidato.

Semplicemente leggendo la motivazione emerge la **illogicità, irragionevolezza e l'evidente sviamento sotteso**, posto che viene fatto riferimento alla **mancata trattazione dei controlli negli allevamenti “free ranch”** (il candidato non avrebbe *dato alcuna indicazione dei controlli negli **allevamenti free ranch***): è evidente la pretestuosità ed erroneità di tale affermazione, che rende la motivazione **immotivata, illogica, irragionevole e contraddittoria**. L'espressione “*free ranch*” non ha nessun significato in lingua inglese, né risulta in alcun modo indicata nel Piano nazionale di controllo delle salmonellosi negli avicoli 2019/2021, nel quale tale espressione non si rinviene. Ne consegue a sia la illogicità ed irragionevolezza della valutazione perché il candidato correttamente non ne ha parlato, sia l'**evidente sviamento sottostante**.



## STUDIO LEGALE LUBRANO

Lo sviamento emerge in modo ancora più evidente se si considera che in lingua inglese esiste una espressione simile (nel suono): quando si parla di "free range" si fa riferimento al concetto di "ruspante", concetto che nel Piano nazionale di controllo delle salmonellosi negli avicoli 2019/2021 si riferisce ad una modalità di allevamento di avicoli che preveda per gli animali un allevamento a terra con a disposizione anche dello spazio all'aperto; ciò che dimostra l'evidente sviamento è proprio il fatto che il dott. Zappulla ha parlato nella propria esposizione di tale ultimo tema, descrivendo la fattispecie di allevamento e le modalità di campionamento, e ne ha parlato per rispondere al quesito che gli era stato posto, ma ne ha parlato in italiano, posto che tale tema era stato oggetto di quesito in italiano (dal verbale risulta che il primo quesito era il seguente "*Piano nazionale di controllo delle salmonellosi: modalità di campionamento polli da carne e tacchini all'ingrasso*").

### P.Q.M.

si chiede **l'annullamento degli atti impugnati**, e quale conseguenza l'ammissione diretta del candidato alla graduatoria in soprannumero e/o la possibilità che le sue prove scritte siano ricorrete da una diversa Commissione esaminatrice, e la possibilità che la prova orale possa essere sostenuta dinanzi ad una nuova Commissione esaminatrice, in diversa composizione; con ogni conseguenza di legge; con vittoria di spese e di onorari.

Roma, 19 marzo 2021

(prof. avv. Benedetta Lubrano)