

Pubblicato il 09/12/2025

N. 00489/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00423/2025 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 per l'Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 423 del 2025, proposto da C.M., rappresentata e difesa dagli avvocati F.C., C.C., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Asl di Pescara, rappresentata e difesa dall'avvocato G.B., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensiva

del provvedimento prot.n.64795/25 dell' 01/07/2025, comunicato a mezzo pec il 02/07/2025, con cui la Asl di Pescara ha disposto l'esclusione della candidatura dell'odierna ricorrente dalla procedura indetta con avviso pubblico per la formazione di un elenco di psicologi di base nonché di ogni altro atto preordinato connesso e/o consequenziale, tra cui espressamente della clausola di cui alla lettera D, ultimo comma dell'avviso pubblico se del caso necessario, della deliberazione del D.G. n.902 del 27/06/2025 di istituzione ed approvazione del suddetto elenco, poi rettificata e sostituita con successiva delibera del D.G. n.1096 01/08/2025 e pubblicata in pari data nell'albo pretorio online nonché della nota

prot.n.0073008/25 del 23/07/2025 a firma del dirigente responsabile UOS Gestione sanitari convenzionati di conferma delle ragioni dell'esclusione, comunicata con Pec di pari data.

E per la declaratoria del diritto all'ammissione della candidatura della ricorrente alla procedura selettiva e sua conseguente iscrizione nell'elenco aziendale degli psicologi di base della Asl di Pescara avendone i requisiti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Asl di Pescara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2025 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con delibera del Direttore Generale n. 87 del 29.01.2025, l'Azienda Sanitaria Locale di Pescara, in ottemperanza all'atto di indirizzo di cui alla delibera della Giunta regionale n. 398 in data 08.07.2024, indicava una procedura pubblica volta alla formazione di un elenco interno aziendale di psicologi per l'affidamento di incarichi di psicologi di base. Nell'avviso pubblico si precisava che *“Tali incarichi convenzionali verranno attivati tramite pubblicazione di manifestazioni di interesse e relative graduatorie aperte ai soli psicologi iscritti nell'elenco aziendale in parola”*.

2. L'avviso prevedeva una serie di requisiti di accesso tra cui, per quanto di interesse, il *“D) Documentato svolgimento di attività di Psicologo almeno biennale (con esclusione dei periodi svolti nello svolgimento di tirocini), anche non continuativa e con qualsiasi tipo di contratto, nelle ASL e nelle strutture socio-sanitarie pubbliche e private accreditate dalla Regione Abruzzo.*

Per i candidati che presentano attestazione di struttura privata accreditata è necessario produrre documentazione fiscale che comprovi l'attività di Psicologo contrattualmente svolta e/o di avere almeno 2 anni di anzianità contributiva.”

3. La ricorrente espone di aver partecipato alla procedura di che trattasi producendo, tra gli altri, tre contratti di collaborazione professionale con la Casa di Cura Villa Serena accreditata con il SSN e un certificato di servizio rilasciato dalla citata Casa di Cura il 04.02.2025, ma non anche la documentazione fiscale biennale relativa all'attività svolta pur richiesta dall'avviso.

Con deliberazioni del Direttore Generale n. 902 del 27.06.2025 e n. 1096 in data 01.08.2025, veniva istituito ed approvato l'elenco di Psicologi di Base della ASL di Pescara, redatto in ordine alfabetico.

Il 02.07.2025 la ASL di Pescara, con nota Prot. 0064795/25 in data 01.07.2025, a seguito della verifica della documentazione presentata, comunicava alla ricorrente la sua esclusione dall'elenco sulla base della seguente motivazione *“documentazione fiscale biennale richiesta, ai fini dell'ammissione, per attività di Psicologo dichiarata presso struttura socio-sanitaria privata accreditata: non allegata”*.

4. Con l'odierno gravame la ricorrente è insorta, previa sospensiva, avverso la determinazione della ASL Pescara con cui la stessa è stata esclusa dall'elenco di Psicologi di Base della ASL di Pescara, lamentando censure di violazione di legge e di eccesso di potere sotto vari profili.

5. Si è costituita per resistere al ricorso l'Azienda Sanitaria Locale di Pescara, eccependo, in punto di rito, l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e concludendo, comunque, per il suo rigetto in quanto privo di merito di fondatezza.

6. All'udienza camerale del giorno 26 settembre 2025, il Collegio, sentite le parti, ha disposto il rinvio della causa alla camera di consiglio del 14 novembre 2025.

7. In prossimità dell'udienza camerale parte ricorrente ha depositato memoria ex art. 55, comma 5 c.p.a. nella quale, in ordine all'eccepito difetto di giurisdizione, ha insistito sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo nella fattispecie per cui è causa ulteriormente argomentando sulla base del seguente duplice ordine di ragioni: i) in forza dell'atto di indirizzo approvato con DGR n.

398/2024 la procedura di cui all'avviso pubblico n. 87/2025, conclusasi con l'elenco approvato con la delibera n. 902/2025, fa parte di un'unica più ampia e complessa procedura selettiva, rappresentandone il primo step propedeutico all'attivazione e conferimento degli incarichi convenzionali tramite pubblicazione ad opera della ASL di manifestazioni di interesse, dirette alla costituzione di una graduatoria finale, con assegnazione di punteggi; ii) le contestazioni mosse dalla ricorrente involgono situazioni giuridiche aventi la consistenza di interessi legittimi, in quanto afferiscono all'esercizio del potere-discrezionale dell'Amministrazione circa il mancato inserimento nell'elenco a causa della errata valutazione – rispetto ai dettami dell'avviso pubblico – svolta dall'Ente sui titoli comprovanti il possesso dei requisiti essenziali.

8. All'udienza camerale del 14 novembre 2025, in sede di decisione della domanda cautelare, il Collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, previo avviso alle parti come da dichiarazione riportata a verbale, dopo aver approfondito la questione della giurisdizione anche nell'ambito di altri giudizi vertenti su contenziosi analoghi a quello in esame, ha ritenuto di poter definire il giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a., stante l'inammissibilità del gravame per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

9. Il ricorso, come eccepito dall'amministrazione resistente, è infatti inammissibile per difetto di giurisdizione.

In termini generali deve osservarsi che, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo si fonda sul generale criterio del *petitum* sostanziale, che deve essere identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto bensì in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati.

L'art. 63, comma 1 del D. Lgs. n. 165/2001 devolve al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, la cognizione di tutte le vertenze aventi ad oggetto i rapporti di lavoro pubblico privatizzato o contrattualizzato - così definiti in quanto regolati, oltre che dal D.lgs. n. 165/2001 e da norme speciali, dalle leggi che disciplinano il lavoro subordinato nell'impresa (su tutte il codice civile e lo Statuto dei Lavoratori), dai contratti collettivi e dal contratto individuale -, con la sola esclusione delle controversie relative alle procedure concorsuali finalizzate all'assunzione (comma 4) e con espressa inclusione di quelle concernenti il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale.

Al riguardo le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, con la pronuncia n. 10360 del 20 agosto 2021, hanno evidenziato che *“il termine "concorsuale" deve essere interpretato in senso restrittivo, nel senso che la procedura concorsuale si identifica esclusivamente in quella caratterizzata dall'emanazione di un bando, dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria di merito, la cui approvazione, individuando i "vincitori", rappresenta l'atto terminale del procedimento preordinato alla selezione dei soggetti idonei”*. In sostanza, *“sono concorsuali sia le procedure connotate dall'espletamento di prove, ma comunque libere nella modalità, purché la procedura concreti una selezione tra diversi, sia i concorsi per soli titoli. Non danno invece luogo a procedure concorsuali le assunzioni in esito a procedimenti di diverso tipo: assunzioni dirette, procedure di mera verifica di idoneità dei soggetti da assumere, in quanto titolari di riserva o iscritti in apposita lista, giacché il possesso dei requisiti e l'idoneità si valutano in termini assoluti, senza dar luogo ad una graduatoria di merito”*.

10. Nel caso che ci occupa la procedura attivata dalla ASL con l'avviso in questione non presenta lo schema tipico del pubblico concorso, non venendo in considerazione una selezione comparativa con nomina di una commissione e giudizio di idoneità finale dei candidati, ma soltanto una verifica del possesso dei

requisiti prescritti in termini assoluti dall'avviso (in tali termini si è recentemente espresso questo Tribunale: cfr. T.A.R. Pescara, sentenza 11 febbraio 2025, n. 70). A valle della procedura non viene infatti stilata una graduatoria di merito, bensì un elenco di professionisti, redatto in ordine alfabetico, in possesso di determinati requisiti il cui accertamento è demandato all'Amministrazione mediante l'esercizio di un'attività vincolata che involge posizioni giuridiche aventi la consistenza di diritti soggettivi, senza che residui l'esercizio di alcun potere discrezionale e/o autoritativo da parte della P.A., chiamata a una mera verifica del possesso dei requisiti previsti dall'avviso sulla scorta della documentazione prodotta dai candidati.

L'individuazione dei soggetti aventi diritto all'inserimento nell'elenco non costituisce il frutto di una vera e propria scelta comparativa "di carattere concorsuale", in quanto non caratterizzata dallo svolgimento di prove o selezioni sulla base di una *lex specialis*, da valutazioni tecniche e dalla compilazione di un'autentica graduatoria finale (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1685 del 14 aprile 2008).

In buona sostanza l'avviso prevedeva la formazione di un elenco dei partecipanti in base all'accertamento del mero possesso dei requisiti di accesso prescritti dall'avviso stesso, senza alcuna graduazione tra i candidati a cui affidare gli eventuali e futuri incarichi di psicologi di base, e ciò porta ad escludere che trattasi di una procedura concorsuale di tipo comparativo.

In effetti, la ricorrente ha censurato l'impugnato atto di esclusione dall'elenco e tale atto, alla luce di quanto precede, deve ritenersi adottato dall'Amministrazione senza la spendita di poteri ontologicamente autoritativi ed all'esito di procedura di carattere non autenticamente concorsuale, con conseguente configurabilità in capo alla ricorrente di una posizione non già di interesse legittimo, bensì di diritto soggettivo.

Ne consegue pertanto che la controversia per cui è causa esula dal perimetro della giurisdizione del giudice amministrativo poiché attiene ad una vicenda in cui sono

indubbiamente ravvisabili situazioni giuridiche di diritto soggettivo la cui cognizione appartiene al giudice ordinario.

11. Sulla base di tutte le considerazioni testé svolte ricorso in esame deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile per essere questo Tribunale privo di giurisdizione in ordine alla controversia dedotta e va dichiarato che è il giudice ordinario ad essere munito di giurisdizione innanzi al quale il giudizio potrà proseguire in base al principio della *translatio iudicii* ai sensi dell'art. 11 c.p.a..

12. L'esito in rito del giudizio giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, dinanzi al quale il giudizio potrà essere riassunto ai sensi dell'art. 11 c.p.a., e compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Giovanni Giardino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Giardino

IL PRESIDENTE

Paolo Passoni

IL SEGRETARIO