

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEDE DI ROMA

RICORSO

per il dott. **Manai Rizieri**, nato a Roma (RM), il 14 ottobre 1987 (c.f. MNARZR87R14H501X), residente a Palestrina (RM), in via don Sturzo, n. 2 c, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al presente atto, dagli Avv.ti Francesco Leone (c.f. LNEFNC80E28D976S; fax n. 091 7722955; francescoleone@pec.it), Simona Fell (c.f. FLLSMN85R68G273D; fax: n. 091 7722955; pec: simona.fell@pec.it) e Rosy Floriana Barbata (c.f. BRBRYF87P65D423C; fax: n. 091 7722955; florianabarbata@pec.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli stessi sito in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3

CONTRO

- il **Ministero della Salute**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- la **Regione Lazio**, in persona del Presidente *pro tempore*;
- la **Direzione salute ed integrazione socio-sanitaria della Regione Lazio**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- l'**Assessorato alla Sanità e integrazione socio-sanitaria della Regione Lazio**, in persona dell'Assessore *pro tempore*;
- la **Commissione giudicatrice del concorso**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

E NEI CONFRONTI

- della dott.ssa **Barni Michela**, nata a Colleferro (RM) il 28 gennaio 1978, c.f. BRNMHL78A68C858R, collocata alla posizione n. 45 della graduatoria degli idonei, con punteggio pari a 6,15;

PER L'ANNULLAMENTO

(PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA)

- della graduatoria unica regionale per l'ammissione al Corso di formazione specifica in Medicina Generale, per il triennio 2019-2022, della Regione Lazio, pubblicata con Determinazione Dirigenziale del 3 marzo 2020, n. G02306, assunta dal Direttore della Direzione salute ed integrazione sociosanitaria della Regione Lazio e a sua volta pubblicata sul Bollettino Ufficiale della

Regione Lazio - n. 19- in data 5 marzo 2020, nella parte in cui non include parte ricorrente tra i candidati risultati idonei (allegato "A");

- dell'allegato "B", parte integrante della Determinazione Dirigenziale n. G02306 pubblicata il 5 marzo 2020, nel quale parte ricorrente è collocata come "non idonea";

- dell'"Avviso pubblico per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale (2019- 2022) tramite graduatoria riservata ex art. 12, comma 3, del D.L. n. 35/2019, convertito con legge n. 60/2019" di n. 45 medici in soprannumero senza borsa di studio al Corso di formazione specifica in Medicina Generale della Regione Lazio, pubblicato con Determinazione Dirigenziale n. G13522 del 9 ottobre 2019, assunta dal Direttore della Direzione Salute ed Integrazione sociosanitaria della Regione Lazio e a sua volta pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 82 del 10 ottobre 2019, nella parte in cui ha bandito meno posti di quelli necessari a coprire il fabbisogno della Regione per il triennio indicato;

- dei verbali recanti la valutazione dei requisiti di ammissione e dei titoli di parte ricorrente, di cui quest'ultima non è ad oggi in possesso;

- per quanto di ragione e ove occorra, della nota del 19 settembre 2019, ancorché di estremi e contenuto non conosciuti, con la quale il Coordinamento Tecnico della Commissione Salute ha comunicato il riparto regionale dei posti per l'accesso al corso di formazione specifica in Medicina generale 2019 – 2022 in applicazione del D.L. n. 35/2019 convertito con L. n. 60/2019, citata dall'Avviso pubblico del corso *de quo*;

- per quanto di ragione e ove occorra, dell'atto, ancorché di estremi e contenuto non conosciuti, con il quale la Regione Lazio ha comunicato al Ministero della Salute il contingente numerico da ammettere al corso di formazione specifica in medicina generale triennio 2019-2022 per la Regione Lazio;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, anche potenzialmente lesivo della posizione dell'odierna parte ricorrente;

E PER L'ACCERTAMENTO

- del diritto di parte ricorrente ad essere ammessa al Corso di Formazione specifica in Medicina Generale, per il triennio 2019/2022, della Regione Lazio tramite graduatoria riservata ex art. 12, comma 3, del D.L. n. 35/2019, convertito con legge n. 60/2019;

E PER LA CONDANNA EX ART. 30 C.P.A. DELLE AMMINISTRAZIONI INTIMATE

al risarcimento del danno in forma specifica, ai sensi dell'art. 30 c.p.a., mediante l'adozione del relativo provvedimento di ammissione di parte ricorrente al Corso di Formazione specifica in Medicina Generale, per il triennio 2019/2022, della Regione Lazio, nonché, ove occorra e comunque in via subordinata, al pagamento del danno subito e subendo, con interessi e rivalutazione, come per legge.

Si premette in

FATTO

Con Determinazione del 9 ottobre 2019, n. G13522, pubblicata sul B.U.R.L. del 10 ottobre 2019, la Regione Lazio – Direzione Salute ed Integrazione sociosanitaria ha indetto l'“*Avviso pubblico per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale (2019- 2022) tramite graduatoria riservata ex art. 12, comma 3, del D.L. n. 35/2019, convertito con legge n. 60/2019*”, di n. 45 medici in soprannumero senza borsa di studio.

Occorre sin da subito precisare che l'accesso al corso di formazione in medicina generale è normalmente soggetto ad un concorso a numero programmato a livello nazionale, bandito annualmente con provvedimento del Ministero della Salute, dal momento che il suo svolgimento deve avvenire in maniera identica e contestuale in tutte le Regioni, salvo poi essere gestito totalmente a livello locale.

Tuttavia, al dichiarato fine di porre rimedio alla straordinaria carenza di personale sanitario e di promuovere una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale, è intervenuto il D.L. 30 aprile 2019, n. 35 (c.d. “Decreto Calabria”), recante “*Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria*”, convertito dalla L. 25 giugno 2019, n. 60 (in G.U. 01/07/2019, n. 152).

Detto Decreto, all'art. 12, ha previsto - per la prima volta - la possibilità di accesso al corso triennale di formazione in medicina generale tramite graduatoria riservata e senza percezione di borsa di studio, in favore dei laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio professionale e risultati idonei alla frequentazione del corso in precedenti edizioni, che abbiano svolto, nei precedenti dieci anni, per almeno 24 mesi, anche non continuativi, incarichi di medicina generale in convenzione con il S.S.N.

Conseguentemente, sulla base delle previsioni del D.L. 35/2019, l'**art. 2** (“*Requisiti di ammissione*”) **del citato bando di concorso** (il primo dopo l'approvazione del c.d. DL Calabria) ha richiesto ai

candidati, ai fini dell'ammissione alla graduatoria riservata in esame, il possesso:

"a) del diploma di laurea in medicina e chirurgia;

nonché dei seguenti requisiti:

b) abilitazione all'esercizio della professione in Italia;

c) iscrizione all'albo professionale dei medici chirurghi di un ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Repubblica Italiana;

d) idoneità al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, già conseguita nella Regione Lazio nei concorsi precedenti a quello relativo al triennio 2019-2022;

e) svolgimento di incarichi, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dal vigente Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (assistenza primaria, continuità assistenziale, emergenza sanitaria territoriale, medicina dei servizi) per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti alla data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale della regione Lazio relativo al triennio 2019-2022".

Parte ricorrente, in possesso dei prescritti requisiti, ha presentato domanda di ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale, relativo al triennio 2019-2022, per la regione Lazio, inviando ben quattro dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà recanti i titoli posseduti (ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. N. 445 DEL 28/12/2000).

Nella specie, parte ricorrente:

- ha conseguito il diploma di laurea in Medicina e Chirurgia presso l'Università di Roma – "La Sapienza" in data 31 marzo 2016, riportando la votazione di 110/110 e la lode accademica;

- ha ottenuto il diploma di abilitazione all'esercizio professionale presso l'Università di Roma – "La Sapienza" in data 8 settembre 2016;

- è iscritta all'albo professionale dei medici chirurghi dell'ordine provinciale di Roma, come da delibera dell'OMCEO (Ordini Medici Chirurghi e Odontoiatri) dell'8 settembre 2016;

- ha ottenuto **ben due idoneità in concorsi precedenti a quello relativo al triennio 2019-2022:** rispettivamente, al "Concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di n. 70 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale 2017-2020, indetto con determinazioni regionali G04364 del 06/04/2017 e G09655 dell'11/07/2017" e, più di recente, al "Concorso pubblico, per esami, per l'ammissione

di n. 174 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale 2018–2021, indetto con determinazioni regionali G06264 del 16/05/2018 e G12081 dell'28/09/2018";

- ha svolto incarichi **per oltre 24 mesi** con nomina dell'ASL presso la "Sanitas 2002 S.r.l.", struttura accreditata e convenzionata con il S.S.N., **a far data dal 2016**, con nomina di medico prelevatore del Reparto di Laboratorio analisi chimiche, operando nell'ambito della **medicina dei servizi territoriali con incarico a tempo indeterminato**.

In aggiunta, parte ricorrente ha svolto attività di **sostituzione di medici di assistenza primaria** (presso lo studio di medicina generale dei dottori Cannone, Viganò, Di Matteo, Paparelli, Cacciotti), presso l'A.S.L. Roma 5 di Tivoli, dal 1 gennaio 2017 al 12 dicembre 2019.

All'esito della valutazione dei titoli effettuata dalla Commissione, in data 5 marzo 2020, è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 19 la Determinazione del 3 marzo 2020, n. G02306, con la quale è stata formulata e approvata la graduatoria regionale dei candidati idonei ai fini dell'ammissione al Corso di formazione specifica in Medicina Generale della Regione Lazio, di cui all'allegato "A", ed è stato, altresì, predisposto l'elenco dei candidati risultati non idonei (allegato "B") e non valutabili (allegato "C").

Preso visione dei suddetti elenchi, parte ricorrente ha appreso di non essere risultata idonea, in quanto ricompresa nell'allegato "B".

Non comprendendo le ragioni della citata valutazione di inidoneità e vedendosi esclusa dall'elenco degli idonei, parte ricorrente ha notificato all'Amministrazione resistente apposita istanza di accesso agli atti inerenti alla procedura, ai sensi dell'art. 22 e ss. della Legge n. 241/1990.

A tale istanza, tuttavia, non è ancora stato dato riscontro, nonostante l'ulteriore sollecito inviato a parte resistente in data 10 giugno u.s.

Contattati gli uffici per via telefonica, parte ricorrente ha appreso informalmente che i titoli di servizio posseduti non sono stati utilmente valutati ai fini dell'inserimento nella graduatoria riservata perché ritenuti inspiegabilmente non sufficienti per l'ammissione al corso che ci occupa.

Tuttavia, ciò non corrisponde a quanto previsto dai criteri di valutazione dei titoli stabiliti dall'ultimo Accordo Collettivo Nazionale a cui fa riferimento il bando.

Peraltro, come si dimostrerà nel prosieguo, il numero di posti banditi per l'ammissione tramite graduatoria riservata è del tutto inadeguato rispetto a quello necessario a coprire il fabbisogno regionale di medici di base.

Alla luce di quanto rappresentato, la mancata inclusione di parte ricorrente nella graduatoria degli idonei al corso in questione si appalesa illegittima e i provvedimenti sopra indicati sono censurabili per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 2 E DELL'ART. 4 DEL BANDO DI CONCORSO DI CUI ALLA DETERMINAZIONE DELLA REGIONE LAZIO DEL 9 OTTOBRE 2019, N. G13522 PUBBLICATA SUL BOLLETTINO DELLA REGIONE LAZIO N. 82 DEL 10 OTTOBRE 2019 - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'A.C.N. 21 GIUGNO 2018 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 12, D.L. N. 35/2019, E DELLE LINEE GUIDA REGIONALI – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 DICEMBRE 1992, N. 502 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI TRASPARENZA, BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA EX ART. 97 COST. – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE, PERPLESSITÀ E IRRAGIONEVOLEZZA DELL'AGIRE AMMINISTRATIVO – DIFETTO DI ISTRUTTORIA - TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI – MANIFESTA ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ.

Come esposto in narrativa, l'odierno ricorrente è stato irragionevolmente escluso dal novero degli idonei della procedura di che trattasi, pur essendo in possesso di requisiti e titoli indiscutibilmente valutabili ai fini della relativa ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale.

In particolare, il bando di concorso (Determinazione 9 ottobre 2019, n. G13522) all'art. 2, lettera *e*) dispone che, per essere inseriti in graduatoria tra gli idonei, bisogna essere in possesso dei seguenti titoli di servizio:

“e) svolgimento di incarichi, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dal vigente Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (assistenza primaria, continuità assistenziale, emergenza sanitaria territoriale, medicina dei servizi) per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti alla data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale della regione Lazio relativo al triennio 2019-2022”.

Si tratta, come si è detto, dei requisiti prescritti dall'art. 12 del citato Decreto n. 35/2019, in base al quale *“Fino al 31 dicembre 2021 i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale e già risultati idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, che siano stati incaricati, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo*

collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti alla data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale, accedono al predetto corso, tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio".

Peraltro, per favorire una omogenea applicazione, su tutto il territorio nazionale, di quanto previsto dalla surriferita normativa, in materia di accesso al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato le "Linee guida regionali" in merito all'attuazione dell'articolo 12 del c.d. "D.L. Calabria", con le quali "si prende atto delle indicazioni ministeriali che, per quanto riguarda le modalità di calcolo del punteggio di anzianità di servizio, sulla base del quale determinare la priorità di iscrizione al corso di formazione specifica in medicina generale, richiamano alla puntuale applicazione dei criteri previsti dall'accordo collettivo nazionale vigente (Articolo 3, titolo II "Titoli di servizio", ACN 21 giugno 2018), in virtù del disposto di cui all'art. 12, comma 3, del decreto legge n. 35 del 2019, convertito dalla legge n. 60 del 2019".

Nella specie, parte ricorrente ha svolto incarichi, per oltre 24 mesi, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dal vigente Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (assistenza primaria, continuità assistenziale, emergenza sanitaria territoriale, medicina dei servizi), previste dal relativo art. 3 ("Titoli per la formazione della graduatoria regionale") e segnatamente:

- attività di **sostituzione del medico di assistenza primaria** svolta con riferimento a più di 100 utenti per periodi non inferiori a 5 giorni continuativi e su base oraria (*lett. b*);
- **servizio effettivo con incarico a tempo indeterminato nella medicina dei servizi territoriali** (*lett. e*).

In considerazione dell'attività professionale svolta da parte ricorrente, il citato art. 3 dell'Accordo Collettivo Nazionale (ACN 21 giugno 2018) ha previsto il riconoscimento di:

- **0,20 punti per ciascun mese di attività di sostituzione del medico di assistenza primaria svolta con riferimento a più di 100 utenti e non inferiore a 5 giorni lavorativi, ragguagliato a 96 ore nel caso di prestazioni effettuate su base oraria** (il ricorrente, come da prospetto di seguito riportato, ha sostituito per 5 giorni lavorativi il Dott. Di Matteo e per un totale di 2.254 ore i Dottori Cannone, Viganò, Paparelli e Cacciotti);
- **0,20 punti per ogni mese corrispondente a 96 ore di attività di servizio effettivo nella**

medicina dei servizi territoriali con incarico a tempo indeterminato (il ricorrente, come da prospetto seguente, ha svolto 2.853 ore di servizio effettivo come medico prelevatore tramite nomina ASL presso la struttura privata accreditata al S.S.N. “Sanitas 2002 S.r.l.”: rispettivamente, 150 ore nell’anno 2016; 912 ore nel 2017; 909 ore nel 2018; 882 ore nel 2019).

Per maggiore chiarezza si specifica nella tabella sottostante un prospetto dei titoli posseduti e presentati ai fini della valutazione dal ricorrente e il punteggio corrispondente che la Commissione valutatrice avrebbe dovuto attribuire.

Struttura	Ore lavorate totali	Punteggio
Sanitas 2002 S.r.l. : attività medico prelevatore	Dal 01/11/2016 al 12/12/2019 2853 ore	5.94 [(2.583/96)*0.20]
Sostituzioni di medicina generale presso la dott.ssa Cristina Cannone	Dal 01/01/2017 al 12/12/2019 1.104 ore	2.3 [(1.104/96)*0.20]
Sostituzioni di medicina generale presso il dott. Roberto Viganò	01/07/2020 al 12/12/2019 720 ore	1.5 [(720/96)*0.20]
Sostituzioni di medicina generale presso la dott.ssa Maria Teresa Paparelli	01/07/2017 al 12/12/2019 250 ore	0.5 [(250/96)*0.20]
Sostituzioni di medicina generale presso il dott. Di Matteo Maurizio	5 giorni lavorativi dal 17/07/2017 al 21/07/2017	0.05 (0.20/4)
Sostituzioni di medicina generale presso la dott.ssa Mara Cacciotti	01/07/2017 al 12/12/2019 180 ore	0.4 [(180/96)*0.20]
Totale ore	Totale ore 5.107	10.69

Al fine di rendere intellegibile il suddetto prospetto, pare opportuno specificare che, per il calcolo del punteggio, l’art. 3 dell’Accordo Collettivo Nazionale menzionato, alla lett. b) dispone che “Le sostituzioni effettuate su base oraria sono valutate con gli stessi criteri di cui alla lettera c.” – ovvero – “per ogni mese corrispondente a 96 ore di attività: p. 0,20.”.

Pertanto, nel caso di prestazioni effettuate su base oraria occorre tenere conto del monte ore lavorate da parte ricorrente, da dividere per le 96 ore di attività cui è ragguagliata ciascuna mensilità, moltiplicando il quoziente ottenuto per gli 0,20 punti assegnabili.

Fanno eccezione a tale calcolo i cinque giorni lavorativi di sostituzione, svolta con riferimento a più di 100 utenti, presso lo studio del Dott. Di Matteo, che non vengono calcolati su base oraria, bensì

attribuendosi 0,20 punti per ciascun mese complessivo (così come di disposto dalla *lett. e* del citato art. 3 dell'Accordo Collettivo Nazionale 2018).

In considerazione dei titoli di servizio posseduti da parte ricorrente, come si vede dalla tabella, lo stesso infatti avrebbe ottenuto un punteggio (pari a 10.69) tale da consentirle di essere, inevitabilmente, ricompreso nel novero degli idonei e addirittura tra i vincitori di uno dei posti messi a concorso.

L'ultima candidata risultata vincitrice (posizione n. 45), in effetti, ha un punteggio pari a 6,15, quindi notevolmente più basso.

Qualora la commissione avesse valutato correttamente i titoli del dott. Manai lo stesso si sarebbe collocato addirittura in 16esima posizione su 45 posti messi a bando.

Per converso, è risultato inspiegabilmente collocato nell'elenco dei candidati inidonei (elenco "B").

Delle due, l'una: o l'Amministrazione per un clamoroso disguido ha errato nella valutazione dei titoli posseduti da parte ricorrente o ha illegittimamente stabilito dei criteri difformi da quelli enucleati nell'A.C.N., ponendo in essere una patente violazione del bando di concorso in esame.

Quale che sia la motivazione la Commissione valutatrice del concorso ha errato, essendo tenuta unicamente ad applicare i criteri perentoriamente stabiliti nel bando di concorso e conseguentemente nell'Accordo (A.C.N. 2018) stabiliti tassativamente dal Legislatore proprio al dichiarato fine di rendere uniforme in tutte le Regioni l'assegnazione dei punteggi per l'accesso alla graduatoria riservata del corso di formazione in medicina generale.

Nel caso in cui non fossero stati valutati i titoli attinenti all'attività svolta dal dott. Manai, come medico nominato dall'ASL per lo svolgimento di funzioni di medico prelevatore presso Sanitas 2002 S.r.l, una struttura accreditata che opera in convenzione con il S.S.N., è opportuno fugare qualsivoglia equivoco sulla possibile non equipollenza delle prestazioni svolte presso strutture pubbliche o strutture private accreditate al Sistema sanitario nazionale.

Sul punto può osservarsi che, a livello nazionale, la disciplina dell'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale è contenuta nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

In particolare, l'art. 8 bis prevede che le Regioni "*assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza di cui all'articolo 1 avvalendosi dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 8 quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all'articolo*

8 quinquies”.

Dunque, ai sensi della norma sopra richiamata, **il Servizio Sanitario Nazionale è costituito dalle strutture "a gestione diretta" (Aziende Sanitarie Locali, Aziende ospedaliere, Aziende universitarie, I.R.R.C.S.) e dalle strutture private accreditate.**

Peraltro, a corroborare la validità del servizio svolto presso Sanitas 2002 S.r.l. e la sua equipollenza con analogo incarico svolto in ambito ospedaliero devono essere considerate due circostanze:

- 1) l'incarico è sottoposto alla nomina A.S.L., pertanto il suo nominativo non è stato direttamente indicato dalla struttura privata accreditata, ma dall'azienda ospedaliera;
- 2) l'espletamento di un'ulteriore prestazione professionale presso un istituto pubblico, contestualmente allo svolgimento dell'incarico di medico prelevatore presso la menzionata struttura, è assolutamente incompatibile.

Secondo quanto statuito dalla giurisprudenza *in subiecta materia*, “A norma delle vigenti disposizioni, l'estensione del regime delle incompatibilità ai medici che operano nelle strutture accreditate e nei presidi delle Usl significa che anche coloro che operano in tali strutture non possono avere ulteriori rapporti, di qualsivoglia genere ed entità, con altre strutture accreditate. Infatti, è incontrovertibile, anche se espressa in modo particolarmente tortuoso, la voluntas legis di considerare e disciplinare ciascun presidio dell'Usl nel cui territorio è ubicato, proprio per la sua somiglianza strutturale e funzionale con le corrispondenti strutture pubbliche, come se fosse una struttura pubblica, anche ai fini del regime delle incompatibilità del suo personale.” (T.A.R. Venezia, sez. I, 08/02/2000, n. 496).

Come precisato finanche dalla Corte costituzionale, “[...] *La particolare natura delle istituzioni sanitarie private convenzionate, le quali svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica, impone che il medico che già presta la sua attività in rapporto esclusivo con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata.*» (ex multis, Corte cost., sent. 21 dicembre 2018, n. 238).

Ne discende, com'è noto, l'assoluta equiparazione tra strutture ospedaliere pubbliche e quelle accreditate con il S.S.N.

Ancora, “i presidi del Servizio Sanitario Nazionale, siano essi pubblici o privati, dovrebbero considerarsi tutti su di un piano di parità, in base ad un'ottica di tipo concorrenziale, ai fini del miglioramento del livello di efficienza e di qualità del servizio, consentendo peraltro al cittadino la libera scelta dell'utente tra strutture pubbliche o private accreditate” (Consiglio di Stato, sez. III, 19/07/2016, n. 3201).

Quindi non v'è dubbio alcuno che i titoli inerenti l'**attività di servizio effettivo nella medicina dei servizi territoriali con incarico a tempo indeterminato**, svolta presso la struttura privata accreditata "Sanitas 2002 s.r.l.", avrebbero dovuto essere correttamente valutati.

Ma vi è di più.

Anche il **servizio inerente l'attività di sostituzione del medico di assistenza primaria** svolta con riferimento a più di 100 utenti e non inferiore a 5 giorni lavorativi, è comprovato.

Peraltro, parte ricorrente, durante l'attività di sostituzione dei già menzionati Dottori, ha impiegato ricettari per prescrizioni terapeutiche, specialistiche e diagnostiche.

Sul punto *"non c'è dubbio che tanto le prescrizioni di farmaci e le richieste di diagnostica strumentale e di laboratorio, quanto il rilascio di certificazioni di malattia sono aspetti essenziali delle prestazioni di cui consta l'assistenza sanitaria garantita dal servizio nazionale, che, anche per i risvolti pubblicistici e di certezza giuridica legati alle certificazioni di malattia"* (Corte cost., sentenza 20 dicembre 1988, n. 1103).

Ad aggravare la situazione descritta è il mancato, tempestivo, riscontro dell'istanza di accesso agli atti proposta dal Dott. Manai.

Si ribadisce, difatti, che l'inerzia amministrativa si è protratta, anche a seguito dell'inoltro di diversi solleciti, sì obbligando il ricorrente ad instaurare il presente giudizio, senza la previa cognizione delle ragioni che, in effetti, hanno comportato l'inidoneità concorsuale.

Tanto premesso, la mancata inclusione di parte ricorrente nel novero degli idonei è gravemente inficiata dai citati vizi e in quanto tale meritevole di annullamento.

II. IN SUBORDINE, ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – ERRATA INDIVIDUAZIONE DEL FABBISOGNO DI PROFESSIONALITÀ MEDICHE – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.M. DEL 7 MARZO 2006 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 25, COMMA 2, DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 368 DEL 1999 - VIOLAZIONE DELL'ART. 32 COST.

In via gradata rispetto alle esposte considerazioni, occorre segnalare a Codesto Ecc.mo Collegio **l'esistenza di un fabbisogno di medici di medicina generale indubbiamente più elevato rispetto al numero dei posti previsto per la procedura bandita.**

Ai sensi dell'art. 1, comma primo e secondo, del d.m. del 7 marzo 2006, *"1. Le regioni e le province autonome emanano ogni anno, di norma entro il termine di cui all'art. 25, comma 2, del decreto legislativo n. 368 del 1999, in relazione alle proprie esigenze ed alle necessità formative evidenziate nelle rilevazioni dei fabbisogni, i bandi di concorso per l'ammissione ai corsi triennali di formazione specifica in*

medicina generale. I bandi contengono, tutti, le medesime disposizioni, concordate tra le regioni e le province autonome. 2. I contingenti numerici da ammettere annualmente ai corsi sono determinati, entro il 31 ottobre di ogni anno, dalle regioni e province autonome nell'ambito delle risorse disponibili e dei limiti concordati con il Ministero della salute. La determinazione dei contingenti consegue ad una previsione triennale del fabbisogno, effettuata sulla base delle effettive esigenze, correlate sia al numero degli iscritti alle graduatorie regionali per la medicina convenzionata ancora non occupati, sia alle previsioni dei pensionamenti dei medici in servizio ed alla verifica delle zone carenti e relativi posti disponibili, in base al rapporto ottimale previsto dagli accordi nazionali vigenti."

Sono le Regioni, quindi, che devono stabilire per il proprio ambito territoriale il numero di medici da ammettere al corso di formazione, nei limiti delle dotazioni finanziarie a tale scopo destinate dal Ministero della Salute.

L'obiettivo che il Legislatore si prefigge di perseguire, per il tramite dell'articolata istruttoria di cui alle norme richiamate, è, infatti, quello di **formare un numero di medici di Medicina Generale rispondente alle esigenze del S.S.N al fine di garantire il rispetto del diritto alla salute di cui all'art. 32 della Carta costituzionale.**

In tale contesto, specie a fronte dell'attuale emergenza sanitaria, il contingentamento stabilito dalla Regione Lazio (pari a 45 unità di soprannumerari) risulta assolutamente inadeguato.

A maggior ragione se si considera che i posti afferenti la c.d. graduatoria riservata ex DL Calabria sono tutti senza corresponsione della borsa di studio.

La circostanza che induce spesso le Regioni a bandire meno posti per l'accesso al corso di medicina generale di quelli effettivamente necessari - "piegata" a mere esigenze di bilancio, mentre il Sistema sanitario nazionale e la domanda di servizi sanitari proveniente dai cittadini esprimono ben altro bisogno di provvista di personale medico, affinché sia assicurata l'adeguata tutela del bene salute – nel caso odiernamente trattato non appare meritevole di apprezzamento.

In effetti non vi è bisogno di una "particolare" copertura finanziaria, se i medici che accedono al corso non ricevono la corresponsione della borsa di studio.

Pertanto, a fronte dell'assenza di un effettivo onere economico sarebbe certamente stato auspicabile mettere a concorso un numero maggiore di posti considerato che è ormai fatto notorio la carenza di personale medico specializzato nel servizio sanitario nazionale.

E ciò soprattutto nell'attuale periodo di emergenza epidemiologica, determinata dal virus COVID-

19, la quale ha messo implacabilmente e drammaticamente in luce le carenze e le sofferenze del nostro S.S.N. anche in termini di medici di medicina generale.

A tal proposito, non si può prescindere dal rilevare che il Governo, trovandosi sprovvisto di personale sanitario, con il decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020, recante “*misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*”, ha addirittura richiamato “alle armi” i medici pensionati.

Dati alla mano, si evidenzia come il nostro S.S.N. registrerà ben oltre 30.000 pensionamenti di medici di Medicina Generale entro il 2026.

Ciò emerge chiaramente confrontando i numeri dei pensionamenti di medici di medicina generale che avverranno nel quinquennio 2018/2022 e nel decennio 2018/2028, riportati nel seguente articolo: <https://www.sanitainformazione.it/speciali/medici-di-medicina-generale/numeri-carezza-medici-famiglia/> con i posti banditi Regione per Regione.

E infatti, con riguardo ai pensionamenti:

- nel quinquennio 2018/2022 si registreranno su tutto il territorio nazionale ben 14.908 cessazioni dal rapporto di lavoro di medici di medicina generale;
- nel decennio 2018/2028, invece, se ne registreranno ben 33.392.

Non v'è chi non veda come il contingente numerico da ammettere al corso di formazione specifica in medicina generale sia assolutamente inadeguato alla copertura dei posti che rimarranno vacanti a causa delle cessazioni dal rapporto di lavoro sopra prospettate.

In relazione alla specifica situazione della Regione Lazio, nel quinquennio 2018/2022 (<https://www.sanitainformazione.it/speciali/medici-di-medicina-generale/numeri-carezza-medici-famiglia/>) si registreranno 1.313 cessazioni dal rapporto di lavoro di altrettanti medici di medicina generale; queste, nel decennio 2018/2028 diverranno addirittura 3.049. L'anno di picco sarà il 2022, nel quale si dovrà far fronte a ben 334 pensionamenti.

Sul punto, il Consiglio di Stato, nelle controversie relative alle modalità di ammissione ai cdI in medicina e chirurgia ed odontoiatria e protesi dentaria sia per l'a.a. 2018/2019 che l'a.a. 2019/2020, ha accolto la censura sull'errato calcolo del fabbisogno dei medici, rilevando che “*il ricorso articola una motivata censura alle modalità di programmazione della capacità formativa [...]; per il suo andamento nel tempo, da ultimo crescente, vi sono indici che l'offerta formativa sia stata sottostimata, indici colti anche dai vertici politici dei Ministeri in dichiarazioni pubbliche; l'emergenza Covid comunque*

evidenzia carenze del personale medico anche dal punto di vista sociale ed occupazionale; da tempo la Sezione segnala che "occorre una realistica ed accurata proiezione previsionale circa il fabbisogno di medici nelle varie specialità per gli anni a seguire, anche al fine di scongiurare le prevedibili (e previste) prossime carenze del numero di medici, pari a quella in atto nel numero di infermieri del SSN;" (ex multis, Consiglio di Stato, sez. VI, decreto n. 1901 del 15 aprile 2020, confermato poi con ordinanza n. 2567 dell'11 maggio 2020, mentre per il 2018/2019 si cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza n.. 5735 del 18 novembre 2019).

Va da sé che il contingentamento stabilito dalla Regione Lazio a soli 45 soprannumerari, senza percezione di borsa, deve essere ritenuto illegittimo.

SULLA DOMANDA CAUTELARE

Alla luce di quanto articolato e dedotto, sussiste il requisito del *fumus boni iuris* a sostegno del presente ricorso.

Quanto, invece, al *periculum in mora* si consideri che, ove non accolta la presente istanza cautelare, il percorso di formazione e di apprendimento di parte ricorrente sarebbe ingiustamente ed irreparabilmente leso, con grave pregiudizio personale, professionale e patrimoniale.

La lesione alla sfera giuridica di parte ricorrente è *in re ipsa*, atteso l'imminente inizio del corso di formazione specialistica in Medicina Generale triennio 2019/2022 della Regione Lazio – previsto, secondo l'ultima comunicazione della Commissione Salute del 06.05.2020, per il mese di settembre 2020 – e considerato dunque che, in assenza di un provvedimento che autorizzi la rettifica del punteggio e/o l'immediata iscrizione in sovrannumero e senza borsa al corso, parte ricorrente non potrebbe frequentare regolarmente e il ricorso risulterebbe, in pratica, proposto inutilmente.

La mancata partecipazione alle lezioni ed alle attività di tirocinio ed il protrarsi dell'impedimento di prendere parte alle stesse per effetto della ingiusta esclusione dal corso nelle more della trattazione nel merito del ricorso, avrebbero anche l'effetto di vanificare gli effetti di un futuro provvedimento di accoglimento del ricorso e di ammissione, giacché, in ragione dell'obbligo di frequenza di cui all'art. 24 D. Lgs. 368/1999, la medesima rischierebbe, per cause a sé non imputabili, di non raggiungere il numero di presenze necessarie per la valida frequentazione del corso stesso.

A fortiori, è bene soggiungere che, in caso di ammissione tardiva al corso, parte ricorrente **perderebbe un'intera annualità**, ritardando il conseguimento del titolo a dispetto dei colleghi che

inizieranno tempestivamente a frequentare il corso.

Considerato che già al termine del primo anno di corso si profila, per i frequentanti il corso, l'utile partecipazione a bandi per zone carenti, all'indicata perdita dell'annualità si sommerebbe l'impossibilità di ottenere un posto di lavoro ai fini dell'esercizio della medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale.

Tale circostanza, in un momento di crisi occupazionale quale è quella attuale, rischia di produrre effetti dirompenti sulle legittime aspettative professionali di parte ricorrente.

Sarebbe paradossale, inoltre, anche a fronte della notoria carenza di personale medico, precludere l'accesso al corso in questione ad un professionista che può vantare una notevole esperienza sia nel campo dell'assistenza primaria che della medicina dei servizi territoriali, settori nevralgici della medicina generale.

Infine, la concessione della invocata misura cautelare appare idonea a contemperare gli interessi in gioco in quanto, a fronte dei pregiudizi gravi ed irreparabili che derivano a parte ricorrente dalla mancata partecipazione al corso di formazione, nessun pregiudizio subirebbero né le Amministrazioni resistenti né i candidati controinteressati, dal momento che, le prime, **non devono affrontare esborsi di denaro in favore di parte ricorrente (trattandosi di ammissione senza percezione della borsa di studio)**, e, per i secondi, perché tale ammissione potrebbe avvenire in sovrannumero senza l'esclusione dei candidati già ammessi al corso.

Per tale ragione, si ritiene che sussistano i presupposti per invocare la concessione della misura cautelare.

* * *

ISTANZA EX ART 65, COMMA 3, C.P.A.

Ai fini della corretta istruzione del presente procedimento si chiede a Codesto Ecc.mo Giudice di intimare all'odierna precedente l'esibizione di tutti gli atti concorsuali su cui si fonda il gravato giudizio di inidoneità.

Si ribadisce, a tal proposito, che la presente istanza è resa necessaria dall'inerzia amministrativa che è stata serbata all'istanza di accesso agli atti che il ricorrente ha ritualmente avanzato lo scorso 25 maggio.

In conseguenza di ciò, al fine di tutelare i propri interessi legittimi, allo spirare dei termini di impugnazione del provvedimento di inidoneità il ricorrente è stato costretto, seppur non conoscendo tutti gli atti del procedimento, ad instaurare il presente giudizio.

Ebbene, poiché gli oscuri provvedimenti di cui trattasi si rivelano necessari per assicurare la completezza dell'istruttoria si chiede a Codesto Ecc.mo T.A.R. di ordinare all'Amministrazione concorsuale l'esibizione degli atti richiesti con apposta istanza inoltrata dal ricorrente lo scorso 25 di maggio e, segnatamente:

- della scheda di valutazione redatta dalla commissione esaminatrice in merito alla domanda di partecipazione avanzata dall'istante;
- del verbale di riunione redatto dalla commissione esaminatrice durante l'espletamento della valutazione della domanda di partecipazione presentata dal ricorrente;
- del rapporto informatico (ove esistente) contenente eventuali profili di demerito ostativi all'ammissione alla graduatoria;
- del verbale (ove esistente) contenente eventuali profili di non valutabilità dei titoli posseduti dall'istante ai fini della sua ammissione in graduatoria;
- decreto di nomina dei componenti commissione e criteri di valutazione;
- di ogni altro atto inerente la procedura concorsuale in esame, anche potenzialmente lesivo della posizione dell'odierno ricorrente.

ISTANZA EX ART. 41 C.P.A.

Qualora, il Collegio non ritenga sufficienti le notifiche già eseguite si chiede di poter provvedere alla notifica per pubblici proclami, mediante pubblicazione del ricorso nell'albo online dell'amministrazione resistente, ex art. 41 c.p.a., in ragione della difficile individuazione di tutti i potenziali controinteressati.

Infatti, stante l'elevato numero dei soggetti coinvolti e l'impossibilità per i ricorrenti di reperire i loro luoghi di residenza, la notificazione per pubblici proclami mediante pubblicazione sul sito dell'amministrazione resistente consentirebbe di garantire ugualmente la conoscenza dell'atto.

Tanto premesso,

VOGLIA L'ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA REGIONE LAZIO – ROMA

- **in via preliminare:**

i) ai sensi dell'art. 65, comma 3, c.p.a., intimare alla procedente l'esibizione di tutti gli atti concorsuali *ut supra* specificati;

ii) ai sensi dell'art. 41 c.p.a., disporre, stante la numerosità delle persone potenzialmente lese dal ricorso in esame, l'integrazione del contraddittorio mediante la notificazione del ricorso per pubblici proclami;

- **in via cautelare**, sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati, riconoscendo a parte ricorrente il punteggio per titoli di servizio legittimamente spettante e, conseguentemente, consentendo l'ammissione, anche in sovrannumero, della stessa al corso di formazione specifica in Medicina Generale, triennio 2019/2022, per la Regione Lazio;

- **nel merito**, accogliere il presente ricorso e per l'effetto annullare i provvedimenti in epigrafe indicati, ed ammettere parte ricorrente al corso di formazione specifica in Medicina Generale triennio 2019/2022 della Regione Lazio;

- **nel merito e in subordine**, condannare parte resistente al risarcimento del danno per perdita di *chance* e delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge, nonché alla refusione delle spese legali sostenute da parte ricorrente.

Ai sensi del T.U. spese giustizia si dichiara che il presente ricorso sconta un contributo unificato pari ad € 650,00.

Con ogni conseguenza in ordine alle spese, da distrarre in favore dei sottoscritti procuratori che si dichiarano distrattari.

Palermo – Roma, 25 giugno 2020

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell

Avv. Rosy Floriana Barbata