

TAR CALABRIA – Sezione II – sentenza n. 1250 dell’8 luglio 2020

LE CONDIZIONI PER L’AMMISSIONE IN SOPRANNUMERO AL CORSO DI FORMAZIONE SPECIFICA IN MEDICINA GENERALE

L’ammissione in soprannumero ai corsi di formazione specifica in medicina generale, per i medici in possesso dei requisiti di cui all’art. 3 l. 401/2000, non può essere subordinata al rispetto di alcun quoziente numerico legato al fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale (Ssn).

Ciò in quanto la ratio della norma è quella di tutelare il legittimo affidamento di coloro che si erano iscritti ad una facoltà che, improvvisamente, non era più abilitante per la medicina generale.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1919 del 2019, proposto da con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Calabria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall’avvocato Massimiliano Manna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Regione Calabria Dipartimento Tutela della Salute e Politiche Sanitarie, non costituito in giudizio;

nei confronti

di non costituiti in giudizio;

per l’annullamento

della graduatoria regionale del concorso per l’ammissione in soprannumero al corso di formazione specifica in medicina generale triennio 2018/2012 assunta con DD n. 13701 del 7.11.2019 (all. 1) pubblicata il 7.11.2019 con allegata la graduatoria di merito (all. 2) e la graduatoria degli esclusi (all. 3); dei verbali della Commissione di concorso seppur non conosciuti nonostante le rituali istanze di accesso spiegate; dell’Avviso Pubblico per l’ammissione in soprannumero al Corso di Formazione specifica in Medicina Generale triennio 2018/2021 indetto con DDG n. 3308 DEL 18.03.2019 nella parte in cui prevede un contingentamento massimo di soprannumerari pari a 7 medici; di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto e/o successivo anche se ignoto e/o sconosciuto, che precluda e/o comunque pregiudichi la possibilità degli odierni ricorrenti di partecipare in soprannumero al corso triennale 2018/2021 ai sensi e per gli effetti dell’art. 3 l. 401/2000; per l’accesso, ex art. 116 del cod. proc. amm., ai seguenti atti: copia della documentazione relativa al procedimento intrapreso dalla Regione per mezzo della quale è stata individuata l’entità del contingente numerico da ammettere per ciascun anno al Corso Triennale di Formazione Specifica in Medicina Generale della Regione Calabria (triennio 2018/2021), an-

che sulla base delle previsioni relative all'assegnazione di zone carenti di assistenza primaria (art. 25 d.lgs. 368/1999) nonché sulle capacità formative della rete di formazione all'uopo destinata per lo svolgimento dei corsi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2020 la dott.ssa Martina Arrivi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con Decreto D.G. n. 3308 del 18.03.2019 la Regione Calabria ha approvato l'avviso pubblico per l'ammissione di sette candidati aventi i requisiti di cui all'art. 3 l. 401/2000, in soprannumero al corso triennale di formazione specifica in medicina generale triennio 2018/2021. I ricorrenti, in possesso dei requisiti, hanno presentato domanda di ammissione al corso.

Con Decreto Dirigenziale n. 13701 del 7.11.2019 la Regione Calabria ha approvato la graduatoria di merito dei candidati, all'interno della quale gli odierni ricorrenti, essendosi collocati oltre il settimo posto, non sono stati ammessi al corso.

2. Ciò detto, i ricorrenti impugnano gli atti indicati in epigrafe per i seguenti motivi di diritto:

A) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 401/2000; eccesso di potere per arbitrio e per carenza d'istruttoria; eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento.

I ricorrenti rilevano che l'ammissione in soprannumero ai corsi di formazione specifica in medicina generale, per i medici in possesso dei requisiti di cui all'art. 3 l. 401/2000, non possa essere subordinata al rispetto di alcun quoziente numerico legato al fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale (Ssn). Ciò in quanto la ratio della norma è quella di tutelare il legittimo affidamento di coloro che si erano iscritti ad una facoltà che, improvvisamente, non era più abilitante per la medicina generale.

Rilevano, inoltre, che nella dichiarazione del Ministro della Salute emanata all'esito del reperimento di ulteriori 860 borse per il corso bandito a monte dell'avviso oggi impugnato, si evidenzia la drammatica carenza di personale medico, di talché, la decisione di subordinare ad un contingente numerico l'accesso in soprannumero, senza borse, dei medici in possesso dei requisiti di cui all'art. 3 l. 401/2000 appare in contrasto con l'effettivo fabbisogno della regione.

B) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 401/2000; eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa; violazione e falsa applicazione degli artt. 32 e 97 cost. e degli artt. 1, 3 e 7 l. 241/1990; violazione del principio del buon andamento; difetto assoluto di motivazione ed istruttoria; irragionevolezza e manifesta ingiustizia.

In via graduata i ricorrenti rilevano di non aver avuto accesso ad alcun documento e/o verbale contenente i punteggi assegnati ai singoli concorrenti, ai fini della predisposizione della graduatoria, formulando istanza di accesso endoprocessuale.

Ancora, rilevano l'illegittimità del criterio incardinato all'art. 4 comma 2 dell'avviso impugnato, che sancisce la prevalenza, a parità di punteggio, della minore età, sulla valutazione accademica e sull'anzianità di laurea, poiché non ispirato a un principio meritocratico.

3. Resiste la Regione Calabria, eccependo l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione nei termini dell'avviso pubblico di cui al D.G. n. 3308 del 18.03.2019 e deducendone l'infondatezza nel merito.

Con precipuo riferimento al primo motivo di ricorso, la Regione osserva che la determinazione del contingente numerico nel decreto n. 3308 del 18.03.2019 è dipesa da esigenze di carattere organizzativo e di tenuta dei bilanci ed è stata assunta in conformità allo schema di avviso pubblico approvato dalla Commissione Salute nella seduta del 22.03.2007 e condiviso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 29.03.2007.

4. Con ordinanza collegiale n. 8/2020, questa Sezione ha accolto l'istanza di accesso agli atti e respinto la domanda di tutela cautelare.

5. All'udienza pubblica del 7.07.2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente, occorre sceverare l'eccezione d'inammissibilità formulata dalla Regione Calabria: secondo la P.A., la clausola dell'avviso pubblico che incardina la previsione del numero chiuso per l'ammissione al corso è già autonomamente lesiva della posizione giuridica dei ricorrenti, sicché avrebbe dovuto essere impugnata nel termine decadenziale decorrente dalla pubblicazione dell'avviso pubblico.

L'eccezione è infondata, poiché la previsione non appartiene alle cd. clausole escludenti, dunque, è inidonea a fondare ex se l'interesse a ricorrere. Tra le clausole escludenti, infatti, rientrano solo quelle contenenti requisiti di partecipazione tali da precludere ex ante l'esito favorevole della procedura a determinate categorie di soggetti, prevedendo requisiti di partecipazione non posseduti dagli interessati.

Non è questo il caso, atteso che la previsione del contingentamento numerico viene in rilievo ai fini del valido inserimento dei candidati nella graduatoria, senza precludere la possibilità di partecipare alla procedura. La lesione in capo ai ricorrenti si è dunque radicata soltanto con la pubblicazione della graduatoria, ossia con l'atto che ha dato concreta applicazione alla previsione del bando ritenuta illegittima.

7. Nel merito, il ricorso deve essere accolto, rilevandosi in via assorbente la fondatezza del primo motivo di gravame.

L'art. 3 l. 401/2000 stabilisce che "i laureati in medicina e chirurgia iscritti al corso universitario di laurea prima del 31 dicembre 1991 ed abilitati all'esercizio professionale sono ammessi a domanda in soprannumero ai corsi di formazione specifica in medicina generale di cui al decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256. I medici ammessi in soprannumero non hanno diritto alla borsa di studio e possono svolgere attività libero-professionale compatibile con gli obblighi formativi".

Dal tenore letterale della disposizione è manifesto che l'ammissione in soprannumero ai corsi di formazione specifica in medicina generale, per i medici in possesso degli specifici requisiti della norma, non è subordinata al rispetto di alcun quoziente numerico né può essere soggetta ad una procedura selettiva: l'ammissione de qua discende, una volta verificata la sussistenza dei requi-

siti prescritti, sic et simpliciter dalla domanda di partecipazione in soprannumero (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 8.09.2010, n. 6513; Cons. Stato, Sez. V, 23.06.2008, n. 3114).

Tale conclusione è conforme alla ratio della previsione di cui all'art. 3 l. 401/2001, che è ispirata a introdurre una condizione di favore per i medici iscritti al corso di laurea prima del 31.12.1991 e laureati ed abilitati dopo il 31.12.1994, allorché non esisteva l'obbligo di attestato di formazione necessario per l'esercizio della medicina generale. Va ricordato infatti che solo con il d.lgs. 256/1991, attuativo della Direttiva 86/457/CEE, il legislatore italiano ha introdotto, a far tempo dal 1.01.1995, l'obbligo di formazione specifica in medicina generale al fine di esercitare la professione medica nell'ambito del Ssn.

Il d.lgs. 256/1991 ha inoltre dato indicazioni sulle modalità di organizzazione dei corsi di formazione, stabilendo che agli stessi gli interessati avrebbero potuto essere ammessi, previa pubblicazione annuale di apposito bando da parte delle Regioni e delle Province autonome ed approvazione di una graduatoria stilata sulla base dei risultati di una prova scritta, del voto di laurea e del voto conseguito all'esame di abilitazione, nel solo numero contingentato stabilito annualmente dal Ministero della Sanità sulla base delle indicazioni provenienti dalle unità sanitarie locali. È perciò emersa una disparità di trattamento tra i medici che avevano cominciato a frequentare la facoltà di medicina prima della entrata in vigore del d.lgs. 256/1991, quando avevano l'aspettativa di convenzionarsi con il Ssn senza dover conseguire alcuna specializzazione venendo poi a trovarsi nell'obbligo di munirsi del diploma specialistico in medicina generale, e coloro che invece si sono iscritti alla facoltà dopo il 31.12.1991, già vigente il nuovo regime: i primi hanno scelto un percorso formativo le cui difficoltà non conoscevano compiutamente al momento della scelta, mentre i secondi hanno scelto di iscriversi alla facoltà di medicina e chirurgia pur sapendo che il convenzionamento con il Ssn non sarebbe stato scontato, accettando così tutti i rischi insiti in tale scelta formativa. Proprio per non mortificare il legittimo affidamento dei primi, il legislatore – con l'art. 3 l. 401/2000 – ha previsto la possibilità, per coloro che avevano iniziato il percorso di studi prima del 31.12.1991, di poter partecipare ai corsi di formazione per il conseguimento del diploma specialistico senza rispettare i limiti del contingentamento numerico, poiché l'ammissione non è collegata al fabbisogno del Ssn, e senza prove selettive.

È pur vero che – come osservato dalla Regione - l'assenza del contingente numerico può causare scompensi all'organizzazione dell'attività formativa e alla tenuta dei bilanci regionali. Tali problematiche sono state prese in considerazione nel documento della Commissione Salute del 22.03.2007, condiviso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 29.03.2007, il quale – proprio per rispondere alle istanze di organizzazione e di contenimento di spesa – ha predisposto uno schema di avviso pubblico per l'ammissione in soprannumero con indicazione di un contingente numerico del 10% dei posti messi a concorso per il corso di formazione di medicina generale. Tuttavia, la scelta operata dalla Commissione Salute e dalla Conferenza interregionale, sebbene ispirata a considerazioni ragionevoli, è priva di supporto normativo (Cons. Stato, Sez. V, 23.06.2008, n. 3114, richiamato anche da TAR Campobasso, Sez. I, 10.02.2017, n. 48). Infatti, le amministrazioni non possono, “a mezzo di norme regionali, intese o altri atti

altrimenti denominati, porre dei limiti ad attività che il legislatore statale ha chiaramente inteso non fosse soggetta a limite alcuno” (TAR Torino, Sez. II, 30.01.2015, n. 192).

8. Per le ragioni suesposte, il decreto di approvazione della graduatoria deve essere annullato, limitatamente alla posizione dei ricorrenti.

Le spese di lite sono poste a carico dell'amministrazione resistente, in base al criterio della soccombenza. Esse sono liquidate in dispositivo, con applicazione dell'aumento per la pluralità di soggetti difesi dal medesimo avvocato ex art. 4, comma 2, d.m. 55/2014.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto annulla, nei confronti dei ricorrenti, il Decreto Dirigenziale n. 13701 del 7.11.2019.

Condanna la Regione Calabria a rifondere, in favore dei ricorrenti, le spese di giudizio, che liquida in misura pari a euro 4.200,00 per compensi defensionali, oltre alle spese generali, I.V.A. e C.P.A. come per legge, e al rimborso del costo del contributo unificato.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 18/2020, conv. in l. 27/2020, e dal decreto del Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria 25/2020, con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini,	Presidente
Martina Arrivi,	Referendario, Estensore
Gabriele Serra,	Referendario

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Martina Arrivi Giovanni Iannini