

N. 08894/2014 REG.PROV.COLL.

N. 09299/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9299 del 2013, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

..... tutti rappresentati e difesi
dall'avv. Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, v.le delle
Milizie, 9;

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa
dall'avv. Fiammetta Fusco, con domicilio eletto presso la sede della Avvocatura
dell'Ente in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;
Ministero della Salute, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso
per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale è domiciliato in
Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

con il ricorso introduttivo:

- delle note del 14.6.2013 di riscontro alle diffide dei ricorrenti per l'ammissione in soprannumero al Corso di formazione specifica in medicina generale 2013 – 2016;
 - della nota del 2.8.2013 adottata ai sensi dell'art. 10 bis della legge n. 241/90, con cui sono state rigettate dette domande, nonché, ove occorra;
 - del bando concorsuale per l'ammissione di n. 85 medici al Corso triennale di formazione specifica in medicina generale 2013 – 2016;
 - del DM 7.3.2006;
 - del silenzio rifiuto formatosi sulle istanze de quibus a seguito dell'omessa adozione del provvedimento finale ex art. 10 bis della legge n. 241/90;
- con i motivi aggiunti ed ove possa occorrere,
- del fax del Ministero della Salute 31 gennaio 2001 e della nota in data 11 ottobre 2001 dello stesso Ministero;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Ministero della Salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2014 il Cons. Alessandro Tomassetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, tutti medici chirurghi abilitati, con ricorso notificato il 2 ottobre 2013 e depositato il successivo 11 ottobre, impugnano – fra l'altro - le note, di identico contenuto, del 14 giugno 2013, prot. nn. 110281, 110286 e 110290, con le quali la

Regione Lazio, in riscontro alle apposite domande-diffide presentate dai ricorrenti, ai fini della ammissione in soprannumero al Corso di formazione specifica in medicina generale 2013-2016, dopo avere ricordato che “alle attività didattiche relative al corso 2013-2016 si accede per concorso come previsto dalle disposizioni del D.M. 7 marzo 2006, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 e s.m.i. e della deliberazione della Giunta Regionale n. 66 dell’11 aprile 2013 (bando di concorso)”, si riservava di “valutare comunque le istanze di ammissione ex art. 3 della L. n. 401/2000 pervenute”.

Riferiscono i ricorrenti di aver chiesto di essere ammessi al predetto corso in soprannumero, giovandosi delle previsioni di cui all’art. 3 della legge n. 401 del 2000.

A fronte di tali note interlocutorie, in violazione dell’art. 3 L. n. 241/1990, che obbliga l’Amministrazione a definire, nel termine di 30 giorni, le istanze dei cittadini volte ad ottenere l’adozione di provvedimenti amministrativi, gli odierni ricorrenti diffidavano ulteriormente la Regione Lazio.

A riscontro di tale sollecito, la Regione Lazio, con nota del 2 agosto 2013, pervenuta ai ricorrenti in data 7 agosto 2013, prot. n. 148511, adottata ai sensi dell’art. 10 bis, L. n. 241/1990, rigettava le predette domande di ammissione in soprannumero.

A sostegno di tale rigetto venivano indicati profili attinenti al bilancio, affermandosi, inoltre, che il bando non regolerebbe la partecipazione dei soprannumerari al corso de quo.

Con memoria procedimentale ex art. 10 bis, L. n. 241/1990, del 9 agosto 2013, gli odierni ricorrenti replicavano, con apposite osservazioni, alle deduzioni contenute nella suddetta nota.

A tali osservazioni non è seguita l’adozione del provvedimento finale.

Deducono i ricorrenti la violazione dell’art. 3 della legge n. 401 del 2000 e dell’art.

25 d. lgs. n. 368 del 1999 e la violazione del D.M. 7 marzo 2006.

La motivazione addotta dall'Amministrazione per giustificare la reiezione delle richieste dei ricorrenti, vale a dire che si può accedere ai detti corsi solo per concorso, non tiene conto di quanto statuito dal più volte menzionato art. 3 della legge n. 401 del 2000, che, invece, consente ai medici iscritti al corso universitario di laurea prima del 1991 ed abilitati all'esercizio professionale, di essere ammessi, ai ripetuti corsi, in soprannumero senza alcun concorso.

Diversa è l'ipotesi del richiamato D.M. del 7 marzo 2006, poiché detto atto è volto a regolare l'ammissione per concorso mentre, nel caso di specie, si tratta di ammissione in soprannumero.

Nella denegata ipotesi in cui si dovesse interpretare il predetto decreto nel senso che avrebbe soppresso la previsione del citato art. 3, esso si porrebbe in palese violazione della suddetta disposizione e, quindi, sarebbe illegittimo in forza del principio di gerarchia delle fonti.

Analogamente va osservato che il decreto legislativo n. 368 del 1999, richiamato dalla Regione Lazio a sostegno della tesi che l'accesso ai corsi è possibile solo per concorso, è volto a regolare l'ammissione per concorso ai ripetuti corsi, mentre il citato art. 3 della legge n. 401 del 2000 regola l'altra via di ammissione, quella in soprannumero.

Né può ritenersi che il più volte citato art. 3 della legge n. 401 del 2000 conduca alla creazione di un terzo genere di corsi di formazione, come sostiene la Regione, richiamando un precedente giurisprudenziale, poiché prevede il tempo pieno e la possibilità di svolgere attività libero-professionale, con rinuncia al diritto alla borsa di studio, in quanto compatibile con gli obblighi formativi.

Con successivo atto di motivi aggiunti gli istanti impugnano anche il fax del Ministero della Salute del 31 gennaio 2001, indirizzato agli Assessorati Regionali alla Sanità ed alle Province autonome e la nota dello stesso Dicastero dell'11

ottobre 2001.

Con il primo di tali atti, in particolare, comunicava, in relazione ad eventuali istanze di ammissione in soprannumero, ai sensi dell'art. 3 L. n. 401/2000, al corso 2000-2002 che le “predette richieste non possono, in alcun caso, essere prese in considerazione (...) perché lo specifico beneficio dell'accesso in soprannumero previsto dalla legge 401 deve, in ragione della natura del corso di formazione specifica in medicina generale e delle modalità del suo espletamento, essere necessariamente regolamentato preventivamente in sede di bando di concorso di ammissione e di decreto ministeriale (...). Il bando dovrà altresì stabilire per ogni Regione il numero massimo di soprannumerari ammissibili con riferimento anche alle disponibilità di strutture e docenti ed indicare i criteri per individuare attività libero professionali compatibili con obblighi formativi (...)”.

Deducono al riguardo gli istanti la violazione dell'art. 3 della legge n. 401 del 2000, dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, dell'art. 97 Cost. e l'eccesso di potere sotto il profilo della illogicità, difetto di istruttoria, falsità dei presupposti, incongruità.

L'atto impugnato si pone in contrasto con la disposizione del più volte citato art. 3 della legge n. 401 del 2000, poiché detta disposizione non subordina ad alcuna condizione o limite l'ammissione in soprannumero, come, peraltro, ha riconosciuto la giurisprudenza (TAR Umbria n. 245 del 2007).

Con ordinanza n. 4729 del 2013, assunta nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2013 è stata disposta l'ammissione con riserva degli istanti al corso di formazione.

La Regione Lazio, costituitasi in giudizio, deduce la infondatezza del ricorso e ne chiede il rigetto.

Si è costituito solo formalmente il Ministero della salute.

All'Udienza del 4 luglio 2014 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

L'oggetto del presente gravame è costituito dalle note in epigrafe specificate, con

cui la Regione Lazio ha risposto alle domande inoltrate dai ricorrenti in data 16 maggio 2013 volte all'ammissione in soprannumero ex art. 3 della legge n. 401 del 2000 al Corso di formazione specifica in Medicina generale 2013-2016, nonché, ove occorra, dal bando concorsuale per l'ammissione di n. 85 medici al Corso triennale di formazione specifica in Medicina generale 2013-2016, con impegno a tempo pieno, dalla delibera della Regione Lazio dell'11 aprile 2013, n. 66 di approvazione del bando stesso e dal silenzio serbato sulle domande sopra indicate, stante la riserva di adozione di provvedimenti definitivi sulle richieste dei deducenti.

Va, in via preliminare, osservato che il ricorso appare improcedibile nella parte in cui si rivolge contro il silenzio rifiuto opposto dalla Regione Lazio alle istanze dei ricorrenti, avendo la predetta Regione riscontrato con le note sopra specificate le menzionate istanze.

L'impugnativa si palesa tempestivamente proposta nella parte in cui si rivolge contro il bando di concorso n. 66 dell'11 aprile 2013, peraltro contestato solo ove occorra e, quindi in via eventuale.

Detto bando, invero, non fa menzione dei soprannumerari ex lege n. 401/2000, sicché costoro non ricevevano alcuna lesione sino alla loro esclusione o al diniego di avviare le procedure a loro riservate.

Il ricorso è, quindi, tempestivo in parte qua, se infatti, solo con il diniego alla loro richiesta, i ricorrenti hanno avuto certezza che non sarebbero stati ammessi al concorso bandito dalla regione, perché limitato agli aventi diritto a partecipare ai corsi ordinari ed hanno subito la lesione attuale ed effettiva da cui origina l'interesse a ricorrere.

Nel merito il ricorso è fondato nei sensi di cui in motivazione.

Rileva il Collegio che secondo l'articolo 3 della legge 29 dicembre 2000, n. 401, 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.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare (cfr. sentenza n. 3114 del 2008) che la norma istituisce una condizione di favore per i medici iscritti al corso di laurea prima del 31 dicembre 1991 e laureati ed abilitati dopo il 31 dicembre 1994, allorché non esisteva l'obbligo di attestato di formazione necessario per l'esercizio della medicina generale, introdotto a partire dal 1° gennaio 1995 dal D.Lgs. n. 256/1991, di attuazione della direttiva 86/475/CE. Con l'art. 21 del D.Lgs. n. 368/1999, concernente attuazione della direttiva 93/16/CE, è stato stabilito che per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale e per l'inserimento nelle relative graduatorie regionali è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale, rilasciato dagli assessorati regionali, all'esito di un corso di due anni istituito dalle Regioni. L'accesso al corso era subordinato al superamento di apposito concorso bandito dalle Regioni entro il 31 ottobre di ciascun anno. Con il D.Lgs n. 277/2003, la durata del corso di formazione è stata elevata a tre anni dal 31 dicembre 2003, fermo restando l'accesso su base concorsuale.

Né l'art. 3 della legge n. 401 del 2000 né le altre disposizioni in materia (D.Lgs. n. 368/1999, D.Lgs. n. 256/1991, D.Lgs n. 277/2003) subordinano ad alcun quoziente numerico l'ammissione in soprannumero ai corsi di formazione specifica in medicina generale dei medici iscritti al corso di laurea prima del 31 dicembre 1991 e laureati ed abilitati dopo il 31 dicembre 1994.

La citata decisione del Giudice di appello ha, altresì, negato che detta modalità di accesso necessiti di regolamentazione in sede di bando di concorso e di decreto

ministeriale. Di qui l'inammissibilità del gravame per difetto di interesse nei limiti in cui si indirizza contro il bando di cui si tratta.

Sono invece illegittime le determinazioni regionali di cui alle note del 14.6.2013 e del 2.8.2013 impugnate, che possono ritenersi definitive e, come tali, lesive della posizione dei ricorrenti, in quanto la riserva in esse contenuta di ulteriori pronunce sulle domande dei ricorrenti non ha mai avuto concreta attuazione malgrado le diffide degli interessati.

Appaiono altresì inammissibili, per difetto di interesse, i motivi aggiunti poiché:

- a) - il fax del Ministero della salute del 31 gennaio 2001 si riferisce ai corsi relativi al biennio 2001 e 2002 e le prescrizioni in esso contenute devono ritenersi superate dalle successive pronunce del giudice amministrativo di primo e di secondo grado;
- b) - la nota dell'11 ottobre dello stesso Ministero è puramente illustrativa dei contenuti di una sentenza del TAR del Lazio che contrasta con le più recenti decisioni del giudice di appello.

Per le suesposte ragioni il ricorso introduttivo deve essere dichiarato in parte inammissibile, in parte improcedibile ed in parte deve essere accolto, con annullamento delle note regionali in epigrafe specificate.

Vanno altresì dichiarati inammissibili i motivi aggiunti.

Sussistono, tuttavia, ragioni di ordine equitativo per compensare integralmente, fra le parti in causa, le spese e gli onorari del giudizio

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile, in parte improcedibile ed in parte lo accoglie nei sensi indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla le note regionali in premessa indicate. Dichiara inammissibili i motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere

Alessandro Tomassetti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/08/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)