



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 il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5621 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da

██████████ rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Bonetti, Santi Delia, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via S. Tommaso D'Aquino, n. 47;

contro

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elena Prezioso dell'Avvocatura regionale, presso la cui sede in Roma, via Marcantonio Colonna, n. 27 domicilia;

nei confronti

██████████ non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della graduatoria unica del concorso per l'ammissione al Corso triennale di formazione specifica in medicina generale per il triennio 2014/2017 nella

quale parte ricorrente risulta collocata oltre l'ultimo posto utile e, quindi, non ammesso al corso ivi comprese le successive revisioni e rettifiche, del D.A. di approvazione della graduatoria e delle prove di concorso a n. G14405 pubblicato in data 16 ottobre 2014 e dei successivi provvedimenti; dei verbali della Commissione di concorso ove parte ricorrente ha svolto la prova di ammissione;

del D.M. del Ministero della salute del 7 marzo 2006 e s.m.i. recante "Principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specialistica in Medicina Generale" nella parte in cui omette di stabilire l'attivazione di un'unica graduatoria nazionale e di tutti gli atti meglio nell'epigrafe del ricorso indicati, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale; nonché per l'accertamento

del diritto di parte ricorrente ad ottenere il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi a causa della illegittimità del concorso,

per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2 c.p.a.

delle Amministrazioni intimete all'adozione del relativo provvedimento di ammissione al corso su indicato per cui è causa nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al pagamento delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge,

e con motivi aggiunti depositati il 7 marzo 2017

della nota a prot. 616245 in data 12 dicembre 2016 con cui la Direzione regionale competente ha specificato che "la graduatoria per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale 2014-2017 è stata utilizzata fino alla posizione n. 349 a copertura degli ottantacinque posti previsti come contingente" e che risultavano frequentare il corso settantaquattro tirocinanti,..., nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

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

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

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2019 la dott.ssa Pierina

Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso notificato ai soggetti in epigrafe indicati in data 29 aprile 2015 e depositato il successivo 5 maggio 2015, la ricorrente espone di avere partecipato in data 17 settembre 2014 al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina Generale per il triennio 2014/2017 svoltosi presso la Regione Lazio con test uguale per tutte le regioni e di avere conseguito il punteggio di 76; rappresenta dunque che avverso il mancato piazzamento nella adottata graduatoria proponeva ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ma che su di esso il Ministero della Salute opponeva la trasposizione in sede giurisdizionale.

2. Premesse alcune note sulle irregolarità che avrebbero caratterizzato la prova in Campania e Puglia e rappresentato che alcune domande erano errate, come dimostrato dagli esposti di alcuni candidati che hanno prodotto la necessità della convocazione presso il Ministero della Salute della Commissione ex art. 3, comma 3 del D.M. 7 marzo 2006, l'interessata propone le seguenti censure: 1) Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 33 ultimo comma 34 commi 1, 2 e 97 Cost.; violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 264/1999 e dell'art. 7 comma 2 del d.m. 5 febbraio 2014 n. 85; eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento; 2) Violazione del principio di segretezza della prova e della lex specialis di concorso, violazione e falsa applicazione dell'art. 7 del d.P.R. 3 maggio 1957 n. 686 e dell'art. 14 del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, violazione e falsa applicazione del D.M. 7 marzo 2006, degli articoli 3, 4, 34 e 97 Cost., violazione della regola dell'anonimato nei pubblici concorsi e dei principi di trasparenza e par condicio dei

concorrenti; eccesso di potere per difetto dei presupposti, arbitrarietà, irrazionalità travisamento e sviamento dalla causa tipica; 3) Violazione del principio di paternità della prova di concorso, dei principi di trasparenza e par condicio dei concorrenti; 4) Violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di pubblici concorsi e del principio di affidamento e di buon andamento; 5) Violazione del d.P.R. n. 487/1994, violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di pubblici concorsi e del principio di affidamento e buon andamento; 6) Violazione del principio di segretezza della prova e della lex specialis del concorso; violazione dei principi di trasparenza e par condicio dei concorrenti; 7) Violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di pubblici concorsi e del principio di affidamento; 8) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e delle regole in materia di verbalizzazione delle operazioni di concorso e di funzionamento degli organi collegiali; violazione del giusto procedimento e dei principi di trasparenza e di imparzialità, violazione e falsa applicazione dell'art. 10 dell'Allegato A del D.M. 5 febbraio 2014, n. 85; 9) Violazione del principio di trasparenza e buon andamento della P.A.; Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e delle regole in materia di verbalizzazione delle operazioni di concorso e di funzionamento degli organi collegiali; violazione del giusto procedimento e dei principi di trasparenza e di imparzialità; 10) Violazione del principio di segretezza della prova e della lex specialis del concorso; violazione e falsa applicazione dell'articolo 7 del d.P.R. 3 maggio 1957 n. 686 e dell'articolo 14 del d.P.R. 9 maggio 1994 n. 487; violazione e falsa applicazione del DMIUR 24 aprile 2012, n. 74 e dell'Allegato 1 al decreto; violazione degli articoli 3, 4, 34 e 97 Cost., violazione della regola dell'anonimato nei pubblici concorsi e dei principi di trasparenza e par condicio dei concorrenti; eccesso di potere per difetto dei presupposti, arbitrarietà, irrazionalità, travisamento e sviamento dalla causa tipica.

Conclude chiedendo il risarcimento in forma specifica, o comunque il risarcimento del danno da perdita di chance, istanza istruttoria e chiede l'ammissione in soprannumero sulla base della legge n. 401 del 29 dicembre 2000 e senza borsa. Formula pure istanza istruttoria e cautelare e chiede l'accoglimento del ricorso.

3. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Salute e la Regione Lazio che, contestando tutte le censure, invece hanno rassegnato conclusioni opposte a quelle della ricorrente.

4. Pervenuta l'istanza cautelare alla Camera di Consiglio del 10 giugno 2015 è stata accolta ai soli fini dell'ammissione con riserva della ricorrente in soprannumero e senza borsa di studio sulla base di due precedenti specifici del Consiglio di Stato, che ha operato in cotal guisa e cioè le ordinanze n. 1891 e n. 1897 del 29 aprile 2015.

In vista dell'udienza pubblica di trattazione nel merito, parte ricorrente ha depositato cospicua memoria di replica in data 1° marzo 2016 con cui chiede la sopravvenuta improcedibilità del ricorso per essere stata ammessa alla frequenza del corso e comunque un rinvio della trattazione.

5. Con motivi aggiunti depositati il 7 marzo 2017 l'interessata ha impugnato la comunicazione con cui la competente Direzione Generale della Regione ha specificato che la graduatoria era stata utilizzata fino al posto 349 e che risultavano frequentare il corso settantaquattro tirocinanti.

Avverso tale atto la ricorrente, che in atto stava frequentando il corso in virtù dell'ordinanza cautelare di ammissione deduce: 1) Sulla sussistenza dei posti disponibili presso il Corso triennale di formazione specifica in medicina generale per gli anni 2014/2017 resi noti dalla Regione Lazio: violazione dell'art. 5, comma 4 del d.lgs. n. 368 del 1999, degli articoli 4, 35 e 51 Cost.; eccesso di potere per irragionevolezza, contraddittorietà tra più atti provenienti dalla P.A., violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento ai sensi dell'art. 97 Cost.; arbitrarietà della P.A. e violazione dei principi del fabbisogno e della capienza strutturale; 2) Sulla domanda errata

riconosciuta dalla stessa Commissione Ministeriale e sulla conseguente posizione in graduatoria di parte ricorrente; 3) Sul consolidamento della posizione acquisita da parte ricorrente, carenza di interesse; violazione del principio del legittimo affidamento; sull'assenza della riserva processuale. Conclude i motivi aggiunti per l'accoglimento degli stessi e del ricorso principale.

6. Pervenuto il ricorso per la decisione alla pubblica udienza del 22 marzo 2016 si è palesato un profilo di inammissibilità ex art. 73, comma 3 c.p.a., consistente nella circostanza che la ricorrente anziché nella posizione 352 risulterebbe collocata in base alla determinazione del 12 dicembre 2014, n. G17198 recante “Modifica della graduatoria regionale del concorso per l'ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale 2014 – 2017” cui ha partecipato, in posizione deteriore di due posti al di sotto di quella della prima graduatoria e cioè al posto 354, con conseguente inammissibilità del ricorso, laddove non risulta impugnata la ridetta nuova graduatoria.

7. In vista dell'udienza pubblica fissata nell'ordinanza di cui sopra alla data del 13 dicembre 2016, parte ricorrente ha ribattuto all'eccezione insistendo per l'accoglimento del ricorso siccome basato sul rilievo della erroneità della risposta alla domanda sull'angina che la stessa Commissione aveva riconosciuto di avere invertito ritenendo corretta la risposta che invece non lo era mentre lo era quella sulla “digossina”. Tanto comporterebbe l'automatico travolgimento degli atti consequenziali.

8. Alla pubblica udienza del 13 dicembre 2016 il ricorso è stato cancellato dal ruolo.

9. Parte ricorrente effettua una nuova istanza di prelievo nel 2017.

10. In vista dell'udienza pubblica fissata per l'8 maggio 2018 parte ricorrente insiste per l'integrazione del contraddittorio e la Regione contesta la posizione dell'interessata in ordine alla sua iscrizione con riserva ed in ordine alla data del 25 luglio 2018 di discussione della tesi finale del corso, concludendo

comunque con richiesta di improcedibilità del ricorso o senz'altro per la sua infondatezza.

11. Alla pubblica udienza dell'8 maggio 2018 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami.

12. Eseguito l'incombente e previo scambio di ulteriori memorie tra le parti il ricorso è pervenuto alla pubblica udienza del 16 ottobre 2018 alla quale è stato rinviato ad altra data.

13. In vista dell'odierna pubblica udienza la Regione ha depositato il d.P.R. in data 4 febbraio 2019 con cui è stata dichiarata la inammissibilità del ricorso proposto da altri ricorrenti avverso gli atti della medesima procedura di ammissione al Corso M.M.G. 2014/2017 per mancata impugnazione della determinazione n. G17198 del 12 dicembre 2014 di modifica della graduatoria già approvata con determinazione n. G14405 del 16 ottobre 2014, insistendo nelle già proposte eccezioni.

14. Previo scambio di ulteriori memorie tra le parti il ricorso infine è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 9 aprile 2019.

DIRITTO

1. Il ricorso ed i motivi aggiunti sono in parte fondati e vanno pertanto accolti come nel prosieguo esaminato.

In particolare col primo la ricorrente, che come sopra ampiamente narrato, ha partecipato al Corso di Formazione triennale in Medicina Generale anni 2014/2017 infine superandolo in virtù della ammissione con riserva effettuata da questa sezione con l'ordinanza n. 2408 del 2015 ha proposto quale settima censura quella sulla erroneità di alcune risposte ai quesiti cui i candidati sono stati sottoposti nella prova di ammissione.

E tra questa vi era quella alla domanda: "Solo uno dei seguenti farmaci non è indicato nel trattamento dell'angina instabile" che prevedeva come risposte "a) B-Bloccanti; b) Ossigeno; c) Nitrati; d) Digossina; e) Calcioantagonisti" laddove la risposta ritenuta corretta sarebbe quella alla lettera "c) Nitrati"

mentre quella realmente corretta è quella contrassegnata dalla lettera “d) Digossina” che è stata fornita, appunto, dalla ricorrente.

Al riguardo è da rilevare che la Commissione ex art. 3 D.M. 7 marzo 2006 presso il Ministero della Salute, a fronte delle contestazioni effettuate da alcuni candidati in ciascuna Regione, con verbale del 1° dicembre 2014 aveva ritenuto di accogliere, tra le altre, le osservazioni formulate in ordine alla domanda sull’angina instabile ritenendo corretta la risposta “d) Digossina” in quanto “la Digossina non viene mai utilizzata come farmaco nel trattamento dell’angina instabile” e quindi è l’unico farmaco non indicato nel trattamento dell’angina stabile, secondo la formulazione della domanda che, essendo posta in maniera negativa, aveva generato l’equivoco iniziale.

Della questione si è peraltro preso atto in un precedente specifico della sezione la sentenza n. 10288 del 24 ottobre 2018 che è rimasta inappellata, con conseguente formazione del giudicato oggettivo su tutte le questioni con essa decise, tra cui sulla ridetta risposta.

L’accoglimento della censura comporta che la ricorrente, che all’esito della correzione del test di ammissione aveva meritato 76 punti, avrebbe dovuto invece ottenerne 77 con conseguente posizionamento nella graduatoria in base al punteggio spettante e che ella stessa specifica essere il 317°, laddove la Regione ha ammesso alla frequenza del Corso 2014/2017 fino al candidato 349°.

Al riguardo l’Ente regionale nulla obietta; né nulla ha provveduto anche se come sopra chiarito il verbale di correzione delle risposte al test è il frutto della seduta della Commissione in data 1° dicembre 2014 e la determinazione con la quale viene revisionata la graduatoria è stata adottata il 12 dicembre 2014, con cui anzi la ricorrente ne risulta postergata al 354° rispetto all’iniziale 352°.

Sotto questo profilo all’eccezione di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, peraltro pure sollevata dalla sezione, non può darsi più seguito, in quanto le risposte date dalla Commissione alle contestazioni dei candidati non

sono state prese in considerazione dalla Regione con quel provvedimento e data la circostanza posta in evidenza da parte ricorrente che la determinazione ridetta in realtà è da considerarsi tra gli atti impugnati nel ricorso principale laddove si fa riferimento alle graduatorie pubblicate, risultando inoltre espressamente allegata tra gli atti impugnati.

Ma l'eccezione non può essere condivisa, anche perché è da contestare che essa abbia un carattere definitivo, posto che viene classificata esplicitamente dalla stessa amministrazione regionale come "modifica della graduatoria regionale" e non come approvazione definitiva della graduatoria regionale.

Né può riconoscersene la natura di atto definitivo implicito, posto il principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi, che onera l'amministrazione dell'adozione dell'atto conclusivo espresso del procedimento che produca gli effetti costitutivi di legge (cfr. T.A.R. Puglia Bari Sez. III, 19/10/2017, n. 1077 sul principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi e T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 30/04/2018, n. 4726 sulla inammissibilità dell'atto implicito di conclusione di un procedimento), in specie dove si consideri che si sta trattando della conclusione di un procedimento di ammissione a posti di formazione medica che danno luogo, previo superamento del triennio di applicazione, all'inserimento nel mondo del lavoro.

Quanto alla produzione documentale offerta dalla Regione a sostegno della eccezione e cioè la inammissibilità del ricorso proposto da altri ricorrenti per mancata impugnazione della stessa determinazione a n. 17198 del 12 dicembre 2014 "sancita" dal Consiglio di Stato col parere del 31 ottobre 2018 è da rilevare che esso dichiara la inammissibilità in quanto detta determinazione costituisce lo sviluppo della medesima vicenda processuale già spostata dinanzi al giudice amministrativo di primo grado e quindi tale declaratoria statuisce in realtà in base alla violazione del principio di alternatività tra ricorso amministrativo e quello giurisdizionale.

Tutte le considerazioni e le osservazioni di cui sopra inducono dunque ad accogliere la censura con cui parte ricorrente ha contestato la risposta alla

domanda sull'angina instabile e producono come effetto quello sopra evidenziato che cioè parte ricorrente ab origine avrebbe meritato il punteggio di 77 con il conseguente raggiungimento della posizione spettante per quel punteggio nella relativa graduatoria che invece non le è stato attribuito, né in sede di graduatoria originaria né in sede di modifica della graduatoria del 12 dicembre 2014 e pure dopo la revisione dei test effettuati dalla apposita Commissione in data 1° dicembre 2014.

2. Tutte le altre censure non possono essere invece accolte.

2.1. La prima con la quale sostanzialmente parte ricorrente solleva la illegittimità della graduatoria regionale anziché nazionale è stato più volte esaminata e respinta dalla sezione, da ultimo TAR Lazio, III quater, 6 dicembre 2018, n. 11831; ed ancora Cons. Stato, sez. III, 10 giugno 2016, n. 2498 citata nella recente 20 settembre 2018, n.9514.

2.2. Quanto alla violazione del principio dell'anonimato che non sarebbe stato rispettato dalla Commissione nella ricezione dei moduli di risposta ai quesiti è da rilevare che il Consiglio di Stato, con sentenza relativa a fattispecie analoga relativa a concorso pubblico, ha avuto modo di specificare che “al fine del rispetto della regola dell'anonimato, ciò che rileva non è tanto l'identificabilità dell'autore dell'elaborato attraverso un segno a lui personalmente riferibile, quanto piuttosto l'astratta idoneità del segno a fungere da elemento di identificazione” (Consiglio di Stato, sezione V, 17 gennaio 2014, n. 202), circostanze queste che non risultano dimostrate.

2.3. Le censure n. 3 di violazione del principio di paternità della prova di concorso, n. 4 di violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di pubblici concorsi, n. 5 di violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di pubblici concorsi, n. 6 di violazione del principio di segretezza della prova e della lex specialis del concorso, n. 7 di violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di pubblici concorsi e del principio di affidamento, n. 8 e n. 9 di violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e delle regole in materia di verbalizzazione delle

operazioni di concorso e n. 10 di violazione del principio di segretezza della prova e della lex specialis del concorso sono state tutte esaminate e respinte dalla sentenza della sezione del 30 novembre 2015, n. 13492 alla quale deve farsi completo riferimento.

3. Per le superiori considerazioni il ricorso principale ed i motivi aggiunti vanno accolti e per l'effetto va annullata la graduatoria della Regione Lazio di cui alla determinazione 10 ottobre 2014, n. G14405 e la susseguente di cui alla determinazione 12 dicembre 2014, n. G179218 nonché la nota a prot. 616245 del 12 dicembre 2016 nelle parti in cui hanno mancato di prendere in considerazione il verbale della Commissione in data 1° dicembre 2014 relativa alla rettifica della risposta sull'angina instabile in ordine alla posizione della ricorrente, con conseguente consolidamento della stessa che ha superato l'esame finale del Corso di Formazione specifica in Medicina Generale per gli anni 2014/2017 e per il resto li respinge.

4. La particolarità della posizione sostanziale e processuale consente di ritenere giustificati i motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie in parte il ricorso ed i motivi aggiunti e per l'effetto dispone come in motivazione indicato; per il resto li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

Pierina Biancofiore

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO