

ECC. MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONE LAZIO – ROMA
ATTO DI RIASSUNZIONE EX ART. 15, COMMA 4, C.P.A.
CON ISTANZA DI DECRETO MONOCRATICO EX ART. 56 C.P.A.
E CON ISTANZA DI DIMEZZAMENTO DEI TERMINI EX ART. 53 C.P.A.

per i signori

COGNOME	NOME	LUOGO DI NASCITA	DATA DI NASCITA	CODICE FISCALE
Amorese	Marina	Roma	23/10/1987	NRDLVI87R63H501X
Barbagli	Stefano	Monte San Savino	06/05/1969	BRBSFN69E06F628V
Bardi	Elisa	Piombino	23/03/1990	BRDLSE90L63G687G
Bernardini	Michela	Magliano Sabina (RI)	04/11/1977	BRNMHL77S44E812Z
Cacioppo	Valeria	Palermo	03/08/1985	CCPVLR85M43G273A
Canale	Filippo Antonio	Melito di Porto Salvo	14/04/1987	CNLFPP87D14F112V
Carpeggiani	Pietro	Legnago	14/01/1984	CRPPTR84A14E512Y
Geminale	Giulia	Pisa	14/01/1987	GMNGLI87A54G702E
Giannetti	Francesca	Pisa	26/07/1989	GNNFNC89L66G702A
Pellegrino	Fabio	Benevento	14/07/1978	PLLFBA78L14A783Q
Tani	Fabio	Castelfiorentino (FI)	01/07/1978	TNAFBA78L01C101M

rappresentati e difesi, giusta procure apposte in calce al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv. ti Francesco Leone (c.f. LNEFNC80E28D976S; fax n. 0916251857; francescoleone@pec.it), Simona Fell (c.f. FLLSMN85R68G273D; fax: 0916256125; pec: simona.fell@pec.it) e Chiara Campanelli, (c.f. CMPCHR81D68G273D, fax 0917794561; pec: chiaracampanelli@pec.studiolegalepoliteama.com) ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Raimondo Portanova, sito in Viale Milton n. 71 – 50129 Firenze (FI)

CONTRO

- la **Regione Toscana**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

- il **Ministero della Salute**, in persona dell'attuale Ministro *pro tempore*;
- la **Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale settore tutela, partecipazione e sviluppo**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA

- delle liste degli ammessi in seguito alla presentazione della domanda per la partecipazione al concorso bandito per far accedere n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo agli anni 2016/2019;
- del bando n. 1634 dell'8 aprile 2016, emesso dal Dirigente della Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale Settore Tutela, Partecipazione e Sviluppo della Regione Toscana, e pubblicato in BURT n. 15 del 13 aprile 2016, relativo al concorso pubblico per esami per l'ammissione di n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo agli anni 2016/2019 nella parte in cui, all'art. 2, comma 2 prevede che il candidato "*deve essere in possesso: b) dell'abilitazione all'esercizio della professione in Italia; c) della iscrizione all'albo dei medici chirurghi di un Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Repubblica italiana*" e nella parte in cui, all'art. 2, comma 3 prevede che "*i requisiti di cui ai punti 1 e 2 del presente articolo devono essere già posseduti dal candidato alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di ammissione al concorso. L'iscrizione al corrispondente albo professionale di uno dei Paesi dell'Unione Europea consente la partecipazione alla selezione, fermo restando l'obbligo di regolarizzare il requisito descritto al punto 2, let. C), prima della data di inizio del Corso*;
- del decreto del Ministero della salute 7 marzo 2006 "*Principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specifica in medicina generale*", nella parte in cui (art. 5) prescrive che il titolo abilitativo sia già acquisito al momento della presentazione della domanda di concorso;

- del Bando di Concorso del Ministero della Salute “*Concorso per l'ammissione ai corsi di formazione specifica in Medicina Generale*”, pubblicato in G.U. - 4a Serie Speciale - Concorsi ed Esami n. 35 del 3 maggio 2016;
- di ogni altro atto presupposto, connesso, consequenziale che esclude la possibilità di partecipare ai ricorrenti;

PREMESSO CHE

- Con ricorso notificato giorno 13 giugno 2016 i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento degli atti in epigrafe indicati e l'ammissione con riserva alla prova d'esame;
- il ricorso è stato iscritto al numero di R.G. 947/2016 dinanzi il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana;
- All'esito dell'udienza cautelare del 13 luglio 2016, con ordinanza n. N. 1304/2016, il collegio ha declinato la propria competenza in favore del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio;
- con il presente atto si riassume, ai sensi dell'art. 15, comma 4, del Codice del Processo Amministrativo, il giudizio indicato, trascrivendosi integralmente di seguito il ricorso:

“ECC. MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA REGIONE TOSCANA

SEDE FIRENZE

RICORSO

per i signori:

COGNOME	NOME	LUOGO DI NASCITA	DATA DI NASCITA	CODICE FISCALE
Amorese	Marina	Roma	23/10/1987	NRDLVI87R63H501X
Barbagli	Stefano	Monte San Savino	06/05/1969	BRBSFN69E06F628V
Bardi	Elisa	Piombino	23/03/1990	BRDLSE90L63G687G
Bernardini	Michela	Magliano Sabina (RI)	04/11/1977	BRNMHL77S44E812Z
Cacioppo	Valeria	Palermo	03/08/1985	CCPVLR85M43G273A
Canale	Filippo Antonio	Melito di Porto Salvo	14/04/1987	CNLFPP87D14F112V
Carpeggiani	Pietro	Legnago	14/01/1984	CRPPTR84A14E512Y

Geminale	Giulia	Pisa	14/01/1987	GMNGLI87A54G702E
Giannetti	Francesca	Pisa	26/07/1989	GNNFNC89L66G702A
Pellegrino	Fabio	Benevento	14/07/1978	PLLFBA78L14A783Q
Tani	Fabio	Castelfiorentino (FI)	01/07/1978	TNAFBA78L01C101M

rappresentati e difesi, giusta procure apposte in calce al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv. ti Francesco Leone (c.f. LNEFNC80E28D976S; fax n. 0916251857; francescoleone@pec.it), Simona Fell (c.f. FLLSMN85R68G273D; fax: 0916256125; pec: simona.fell@pec.it) e Chiara Campanelli, (c.f. CMPCHR81D68G273D, fax 0917794561; pec: chiaracampanelli@pec.studiolegalepoliteama.com) ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Raimondo Portanova, sito in Viale Milton n. 71 – 50129 Firenze (FI)

CONTRO

- la **Regione Toscana**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- il **Ministero della Salute**, in persona dell'attuale Ministro *pro tempore*;
- la **Direzione diritti di cittadinanza e coesione sociale settore tutela, partecipazione e sviluppo**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA

- delle liste degli ammessi in seguito alla presentazione della domanda per la partecipazione al concorso bandito per far accedere n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo agli anni 2016/2019;
- del bando n. 1634 dell'8 aprile 2016, emesso dal Dirigente della Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale Settore Tutela, Partecipazione e Sviluppo della Regione Toscana, e pubblicato in BURT n. 15 del 13 aprile 2016, relativo al concorso pubblico per esami per l'ammissione di n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo agli anni 2016/2019 nella parte in cui, all'art. 2, comma 2 prevede che il

candidato *“deve essere in possesso: b) dell'abilitazione all'esercizio della professione in Italia; c) della iscrizione all'albo dei medici chirurghi di un Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Repubblica italiana”* e nella parte in cui, all'art. 2, comma 3 prevede che *“i requisiti di cui ai punti 1 e 2 del presente articolo devono essere già posseduti dal candidato alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di ammissione al concorso. L'iscrizione al corrispondente albo professionale di uno dei Paesi dell'Unione Europea consente la partecipazione alla selezione, fermo restando l'obbligo di regolarizzare il requisito descritto al punto 2, let. C), prima della data di inizio del Corso;*

- del decreto del Ministero della salute 7 marzo 2006 *“Principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specifica in medicina generale”*, nella parte in cui (art. 5) prescrive che il titolo abilitativo sia già acquisito al momento della presentazione della domanda di concorso;

- del Bando di Concorso del Ministero della Salute *“Concorso per l'ammissione ai corsi di formazione specifica in Medicina Generale”*, pubblicato in G.U. - 4a Serie Speciale - Concorsi ed Esami n. 35 del 3 maggio 2016;

- di ogni altro atto presupposto, connesso, consequenziale che esclude la possibilità di partecipare ai ricorrenti;

E PER L'ADOZIONE DELLA MISURA CAUTELARE INTERINALE E PROVVISORIA

EX ART. 55 C.P.A.

dell'ammissione con riserva dei ricorrenti alla prova d'esame per far accedere n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo al triennio 2016/2019, fissata per il 20 settembre 2016;

NONCHÉ PER L'ACCERTAMENTO E LA CONDANNA EX ART. 30 C.P.A.

DELL'AMMINISTRAZIONE INTIMATA

- all'adozione del relativo provvedimento di convocazione dei ricorrenti, nonché, ove occorra e, comunque in via subordinata, al risarcimento del danno per perdita di chance e delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge.

Si premette in

FATTO

Con bando pubblicato nel B.U.R.T. in data 13 aprile 2016, il Dirigente della Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale - Settore Tutela, Partecipazione e Sviluppo - della Regione Toscana ha indetto il concorso pubblico per esami per l'ammissione di n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo agli anni 2016/2019, fissando, all'art. 2, i requisiti necessari per poter partecipare al concorso.

Quest'ultimo, al comma 2 dispone che: *"per l'ammissione al concorso, il candidato che soddisfa uno dei requisiti di cui al punto 1 (cittadinanza italiana, cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione Europea) deve, altresì, essere in possesso del diploma di laurea, **dell'abilitazione all'esercizio della professione e della iscrizione all'albo dei medici chirurghi di un Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Repubblica italiana**"*.

Ai sensi del comma 3 del suddetto articolo tali requisiti devono essere già posseduti dal candidato alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di ammissione al concorso. Termine che l'art. 3, comma 1, individua nel trentesimo giorno successivo a quello della data di pubblicazione del bando nella B.U.R.T. ovvero il 13 Aprile 2016.

Gli odierni ricorrenti, laureatisi nell'anno accademico 2015/2016, ma non ancora abilitati né iscritti all'Ordine al momento della scadenza della data per partecipare al concorso, non hanno potuto presentare domanda di ammissione allo stesso.

Tali requisiti saranno acquisiti solamente durante il prossimo mese di luglio (unica data fissata in prossimità del concorso che consenta l'acquisizione del titolo abilitativo che è poi il presupposto necessario per iscriversi al consiglio dell'Ordine di proprio riferimento).

Ed, infatti, gli stessi, nonostante abbiano conseguito la laurea nell'anno accademico 2015/2016, precisamente nel mese di Marzo 2016, otterranno il titolo

abilitativo nel mese di Luglio, ben più di 2 mesi prima della data prevista per il test in questione, ma ben oltre il termine previsto per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso di cui si tratta.

Pertanto, gli stessi, nonostante al momento dell'inizio delle attività formative e professionali cui si accede mediante il superamento del presente concorso (ovvero a novembre 2016) ed il 20 settembre - data in cui è fissata la prova d'esame del concorso in questione - risulteranno già in possesso dei requisiti previsti dal concorso, in quanto abilitati alla professione di medico ed iscritti all'Albo di competenza, non possono comunque partecipare al concorso in esame.

Tale esito è censurabile in quanto illegittimo per i seguenti motivi di

IN DIRITTO

I. VIOLAZIONE DELL'ART. 2 COMMA 433 DELLA LEGGE 244/2007 - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 93/16/CEE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL FAVOR PARTECIPATIONIS - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA, ART. 3 COST. - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 117 COST. - ECCESSO DI POTERE PER ARBITRARIETÀ MANIFESTA, IRRAGIONEVOLEZZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, SVIAMENTO ED ILLOGICITÀ.

La partecipazione al concorso per esami per l'ammissione di n. 80 medici in medicina generale per il triennio 2016/2019 indetto dal Dirigente della Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale Settore Tutela, Partecipazione e Sviluppo della Regione Toscana è stata strutturata in modo profondamente discriminatorio, tale da inficiare la legittimità dell'intera procedura, ovvero del bando di concorso.

I requisiti necessari per partecipare al concorso sono fissati dall'art. 2 del bando. Quest'ultimo, al comma 2 dispone che: "per l'ammissione al concorso, il candidato che soddisfa uno dei requisiti di cui al punto 1 (cittadinanza italiana, cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione Europea) deve, altresì, essere in possesso:

- a) del diploma di laurea in medicina e chirurgia;
- b) dell'abilitazione all'esercizio della professione in Italia;**
- c) della iscrizione all'albo dei medici chirurghi di un Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Repubblica italiana".**

Ai sensi del comma 3 del suddetto articolo *"i requisiti di cui ai punti 1 e 2 del presente articolo devono essere già posseduti dal candidato alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda di ammissione al concorso".*

Termine che l'art. 3, comma 1, individua nel trentesimo giorno successivo a quello della data di pubblicazione del bando nella Gazzetta Ufficiale della Regione Toscana, ovvero il 13 aprile 2016.

Proprio perché, ai sensi del citato art. 2, comma 3 del bando, il candidato deve essere in possesso dell'abilitazione alla presentazione della domanda, di fatto, la partecipazione al concorso è riservata ai soli soggetti che abbiano conseguito l'abilitazione entro il mese di febbraio. Penalizzando, così, in modo fortemente discriminatorio, i candidati che, nonostante abbiano diligentemente conseguito la laurea entro la sessione d'esame fissata per il mese di marzo e, dunque, siano studenti in regola tanto quanto quelli che hanno potuto laurearsi alla sessione d'esame precedente fissata per il mese di dicembre, non hanno però, di fatto, la possibilità a presentarsi al concorso cui invece accedono i loro colleghi.

Giova ricordare, infatti, che non v'è nessuna differenziazione tra lo studente laureando che termina il proprio percorso di laurea nel mese di Dicembre e lo studente che invece consegue la laurea nel mese di Marzo.

Entrambi gli studenti laureandi, infatti, sono iscritti nel medesimo Anno Accademico.

Ebbene, ogni candidato laureato, al momento della compilazione della domanda di iscrizione alla prova concorsuale, doveva indicare, a pena di esclusione, se era in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione in Italia e se aveva effettuato l'iscrizione all'Albo di competenza.

Tale clausola, escludente, ha impedito ai ricorrenti di presentare la domanda di

ammissione alla prova, nonostante il fatto che gli stessi saranno in possesso dell'abilitazione nell'imminente sessione d'esame a luglio, ossia ben prima della data in cui avrà luogo la prova del concorso di cui si discute, fissata dal Ministero della Salute per giorno 20 settembre 2016.

Tale criterio appare talmente irrazionale e discriminatorio che oramai da qualche anno non viene adottato in nessun altro concorso pubblico attinente alla formazione dei medici.

Invero, nell'ambito dell'accesso ad un concorso si suole comunque distinguere, cosa che nel caso in esame non è avvenuta, fra requisiti necessari per la nomina, da possedere al momento della immissione in ruolo, e requisiti per la partecipazione al concorso, da possedere al momento della presentazione della domanda. Ciò consente ai partecipanti di acquisire i titoli richiesti nelle more dell'espletamento del concorso o, comunque, prima dell'inizio dell'attività per cui si concorre, in un'ottica di bilanciamento degli interessi contrapposti, che si traducono da un lato nella tutela alla massima partecipazione possibile, dall'altro nell'assicurare la parità concorsuale.

Ciò perchè, con particolare riferimento alla materia medica, per la quale nessun tirocinio *post lauream* è necessario per conseguire l'abilitazione, si consente di sostenere l'esame per l'abilitazione subito dopo aver conseguito il diploma di laurea, unico presupposto necessario per conseguirla.

In tal caso, pertanto, l'esame di abilitazione nulla aggiunge sul piano formativo e sotto il profilo professionale. Esso serve solo ed esclusivamente per svolgere l'attività professionale che ci si prefigge di espletare.

L'abilitazione, in tale settore, infatti, prevede unicamente una ulteriore verifica di alcuni requisiti acquisiti durante il percorso di studio. I laureati devono avere conoscenze e capacità di comprensione tali da saper descrivere e correlare fra di loro gli aspetti fondamentali della struttura bio-molecolare, macro e microscopica, delle funzioni e dei processi patologici, nonché dei principali quadri di malattia dell'essere umano. Devono dimostrare comprensione dei

principi e capacità di argomentazione quanto alla natura sociale ed economica nonché ai fondamenti etici dell'agire umano e professionale in relazione ai temi della salute e della malattia.

La *ratio* sottesa a tale verifica è quella di vagliare la sussistenza degli elementi (menzionati sopra) acquisiti durante il corso di laurea, lasciando ai corsi di formazione (Medicina Generale) e di Specializzazione l'onere di formare sul campo tali medici, prevedendo una ponderosa pratica sul campo ed esami di profitto.

Invece, nel bando di concorso pubblico per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica è espressamente previsto che **l'abilitazione debba essere conseguita alla data di presentazione della domanda**. Ovvero circa 4 mesi prima della data prevista per l'esame, fissata per il 20 Settembre 2016 e circa 6 mesi prima della data prevista per l'immissione in ruolo dei nuovi medici vincitori del concorso.

Tale previsione contrasta con il principio generale del *favor participationis* che sancisce l'obbligo per l'Amministrazione, di favorire il massimo accesso, senza introdurre discriminazioni limitative e che comunque non si appalesino conformi ad una seria *ratio* giustificativa.

Ciò per due ordini di ragioni.

Da un canto, perché la necessità di possedere il titolo in esame, connesso esclusivamente allo svolgimento dell'attività di medico, viene in rilievo solo nel momento in cui il laureato deve effettuare attività pratiche-professionali per le quali è opportuno che esso sia previamente abilitato ed iscritto presso un Consiglio dell'Ordine, a tutela dei pazienti e della professione che andrà a svolgere.

Da un altro canto, tale previsione appare fortemente discriminatoria in quanto il requisito in esame non è previsto per l'accesso alle scuole di specializzazione.

Per questo secondo concorso, infatti, il conseguimento del titolo dell'abilitazione non è considerato requisito di partecipazione al concorso e, dunque, non è

richiesto alla data di presentazione della domanda. La normativa ed i relativi bandi dispongono invece che " *il candidato che supera il concorso è ammesso alla Scuola a condizione che entro la data di inizio delle attività didattiche, fissata per l'A.A. 2015-2016 al 1 novembre 2016, consegua l'abilitazione all'esercizio della professione di Medico-Chirurgo, ove non ancora posseduta.* " (si veda a titolo esemplificativo l'art. 4 del Bando accesso medici alle scuole di specializzazione A.A. 2015/2016 di cui al Decreto Ministeriale 20 maggio 2016 n. 313).

Diversamente che nel concorso per l'accesso alle scuole di specializzazione, nel bando per partecipare alla selezione per l'accesso al corso in medicina generale, il requisito dell'abilitazione viene ritenuto come elemento essenziale ai fini della partecipazione e non ai fini dell'ammissione al corso.

Tale differenziazione, però, non trova giustificazione alcuna.

Ragion per cui le cause di esclusione da un concorso pubblico e le relative clausole del bando devono essere improntate in ossequio al principio del *favor participationis*.

Va osservato che il *favor participationis* è un principio generale per tutti i concorsi e comporta **l'obbligo per l'Amministrazione di favorire il massimo accesso, senza introdurre discriminazioni limitative**. Tale principio va tuttavia bilanciato con il contrapposto principio della parità concorsuale. La prevalenza va invero argomentata in ragione della ragionevolezza della clausola.

Infatti il concorso per le specializzazioni mediche, concorso precursore, insieme al test di ammissione al corso di laurea in medicina, del modello nazionale, è ispirato a principi nuovi di matrice europea che mettono in luce: parità di trattamento, meritocrazia tecnologica, trasparenza e imparzialità.

È proprio alla parità di trattamento che fa riferimento l'art 433 della legge 244 del 24 Dicembre 2007 dispone che: *Al concorso per l'accesso alle scuole di specializzazione mediche, di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, e successive modificazioni, possono partecipare i laureati in medicina e chirurgia,*

*nonché gli studenti iscritti al corso di laurea in medicina e chirurgia che devono sostenere soltanto la prova finale per il conseguimento del titolo di laurea. I soggetti di cui al primo periodo che superano il concorso ivi previsto **possono essere ammessi alle scuole di specializzazione a condizione che conseguano la laurea, ove non già posseduta, e l'abilitazione per l'esercizio dell'attività professionale entro la data di inizio delle attività didattiche delle scuole di specializzazione medesime, immediatamente successiva al concorso espletato.***

Un concorso di tale importanza che vanta un numero di posti disponibili di circa 6.000 posti ha addirittura previsto che il titolo dell'abilitazione debba essere presente non alla data di presentazione della domanda, e nemmeno alla data prevista per l'esame, bensì all'inizio delle attività didattiche individuando questo come momento in cui effettivamente il medico dovrà mettere a disposizione le conoscenze acquisite in seguito all'abilitazione. **Una volta che il legislatore abbia optato a monte per tale scelta, e per fare ciò si sia ispirato a criteri di ragionevolezza, non può che residuare l'unica opzione della presenza della abilitazione al momento effettivo in cui tale abilitazione spiega i suoi effetti.**

Non è un caso che anche il Decreto del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca del 20 maggio 2016 n. 313, recante la disciplina sulle modalità e requisiti necessari per partecipare all'esame di specializzazione medica, stabilisce che: *“Al concorso possono partecipare tutti i laureati in Medicina e Chirurgia in data anteriore al termine di scadenza per la presentazione della domanda di partecipazione al concorso” a condizione che “entro la data di inizio delle attività didattiche, fissata per l'A.A. 2015-2016 al 1 novembre 2016, consegua l'abilitazione all'esercizio della professione di Medico-Chirurgo, ove non ancora posseduta”.*

Rispetto al concorso di specializzazione, nel caso in esame, né il bando né il regolamento ministeriale, in parte qua impugnato, prevedono una differenziazione fra requisiti di partecipazione al concorso e requisiti di nomina che, invece, in ragione delle argomentazioni sopra enunciate (oltre che delle

motivazioni di seguito individuate) dovrebbe essere prevista.

Orbene, sebbene debba ritenersi che spetti all'Amministrazione che indice il concorso la scelta di non differire il possesso di un determinato requisito ad un momento successivo l'indizione del bando, spettando alla detta amministrazione ogni appropriata verifica, anche di ordine organizzativo, circa la reale sussistenza di un interesse pubblico che legittimi nel singolo caso la deroga al principio generale, e l'eventuale successiva scelta, tra le varie possibili, della scadenza temporale cui ancorare la necessaria sopravvenienza del requisito mancante, tale scelta è censurabile laddove:

- 1) l'Amministrazione non spenda una sola parola per motivare perché abbia scelto di escludere le domande presentate dai candidati che abbiano conseguito l'abilitazione e la relativa iscrizione all'albo prima dello svolgimento del test selettivo e della immissione in ruolo dei vincitori ma che tuttavia non la possedevano ancora al momento della scadenza del bando;
- 2) non vi è traccia neanche della sussistenza di un interesse pubblico che giustifichi tale decisione che, lo si ribadisce, ha degli effetti fortemente sfavorevoli nei riguardi dei soli candidati che si sono laureati durante la sessione accademica fissata per il mese di marzo; effetti negativi non solo legati contingentemente al presente concorso ma che, per le ragioni di seguito esplicate, si ripercuoteranno sulla possibilità di avere la stessa chance di vittoria durante i prossimi concorsi aventi ad oggetto quello in esame.

Manca pertanto un reale interesse pubblico prevalente che giustifichi la scelta dell'Amministrazione di limitare la partecipazione degli studenti che, laureatisi entro l'a.a. 2015/2016, alla stregua dei colleghi laureatisi ad autunno 2015, non hanno potuto abilitarsi prima di luglio 2016, in quanto le date per l'espletamento del concorso di abilitazione sono fissate nei soli mesi di febbraio e luglio di ogni anno, e, dunque, non possono partecipare al presente concorso, subendo un grave pregiudizio.

Tutto ciò risulta ancora più rilevante e più grave anche in ragione del fatto

che la materia in esame è interessata da alcune direttive europee recanti disposizioni volte ad agevolare la libera circolazione dei medici ed il reciproco riconoscimento di certificati ed altri titoli.

Sul punto, preme segnalare, che circa l'accesso alla formazione in materia di medicina generale la direttiva prevedeva, all'art. 31, "*La formazione specifica in medicina generale di cui all'articolo 30 deve soddisfare almeno le seguenti condizioni: a) essere accessibile solo previo compimento e convalida di almeno sei anni di studio nel ciclo di formazione di cui all'articolo 23; b) avere una durata di almeno tre anni a tempo pieno e svolgersi sotto il controllo delle autorità o enti competenti; c) essere più pratica che teorica. ...d) comportare una partecipazione personale del candidato all'attività professionale e alle responsabilità delle persone con le quali lavora.*"

L'articolo 23, ivi richiamato, a sua volta prevedeva che "*Gli Stati membri subordinano l'accesso alle attività di medico e l'esercizio di dette attività al possesso di un diploma, certificato o altro titolo di medico, di cui all'allegato A, comprovante che l'interessato ha acquisito nel corso dell'intero ciclo di formazione: a) adeguate conoscenze delle scienze sulle quali si fonda l'arte medica...;b) adeguate conoscenze della struttura, delle funzioni e del comportamento degli esseri umani, in buona salute e malati...;c) adeguate conoscenze dei problemi e dei metodi clinici; d) un'adeguata esperienza clinica acquisita sotto opportuno controllo in ospedale. L'intero ciclo di formazione medica deve avere una durata minima di sei anni o comprendere un minimo di 5500 ore di insegnamento...*"

La direttiva, pertanto, subordinava l'accesso alla scuola di medicina generale solo al previo possesso del titolo di studio conseguito dopo la frequenza del corso di laurea in Medicina della durata di almeno 6 anni.

Diversamente da quanto sopra previsto, il regolamento impugnato e, a cascata, il bando in esame, prevedono che l'accesso al concorso di formazione per medicina generale sia subordinato al previo superamento dell'esame di

abilitazione ed alla conseguente iscrizione al relativo albo istituito presso il Consiglio dell'Ordine competente. Pregiudicando, in tal modo, come dimostrato, in assenza di alcuna esigenza pubblica preminente, la partecipazione di decine di candidati, laureati, e peraltro già in possesso del titolo di abilitazione e della iscrizione all'albo, al concorso in esame, in totale dispregio delle previsioni delle direttive europee il cui tenore peraltro è tale da produrre effetti diretti. La disapplicazione della stessa pertanto espone lo Stato al risarcimento del danno per violazione della normativa europea, facente parte della normativa nazionale per effetto dell'art. 117 Cost.

Appare evidente la illegittimità della clausola in esame sia in quanto fortemente penalizzante nei confronti dei soli laureati nel mese di marzo, sia perché irrazionale in quanto non prevista per l'analogo concorso per l'accesso alle scuole di specializzazione, sia perché fortemente discriminatoria in assenza di una reale esigenza pubblica, sia perché in contrasto con la disciplina europea relativa all'equiparazione dei titoli e delle professionalità.

Ed invero, la problematica relativa all'accesso al Concorso in Medicina Generale è stata già affrontata dal Consiglio di Stato – Sez. II- Adunanza di Sezione dello scorso 15 settembre 2015 – ove la Sezione ha espresso parere favorevole all'accesso al Concorso, stabilendo l'ammissione temporanea dei ricorrenti per far accedere n. 100 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione siciliana relativo al triennio 2015/2018 (Cfr. Consiglio di Stato, Affare n. 01325/2015, Parere n. 02584/2015)

Donde il primo motivo di censura.

II. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 34, CO. 3 COST.

VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA E IMPARZIALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA PRESCRITTI DAGLI ARTT. 3 E 97 COST. - VIOLAZIONE DELL'ART. 4 COMMA 1 DEL DECRETO MINISTERIALE 20 MAGGIO 2016 N. 313 -VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI

**PARITÀ DI TRATTAMENTO - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE
DISPOSIZIONI DI CUI AL BANDO DI CONCORSO - ECCESSO DI POTERE PER
ARBITRARIETÀ MANIFESTA, IRRAGIONEVOLEZZA DELL'AZIONE
AMMINISTRATIVA, SVIAMENTO ED ILLOGICITÀ**

La diretta conseguenza di tale metodo discriminatorio ed irrazionale è quella di pregiudicare la posizione degli attuali ricorrenti in maniera irreversibile e soprattutto per il corso degli anni.

Ciò in quanto da tempo tutti i bandi che hanno ad oggetto concorsi pubblici e, più in particolare, in medicina generale e specializzazioni, proprio in conformità al principio di meritocrazia, prediligono studenti che abbiano conseguito la laurea in date più recenti.

Questo vale anche nel caso in esame.

Nel bando di concorso di cui si controverte, infatti, all'art 8 comma 5, è previsto che: *in caso di parità di punteggio ha diritto di preferenza chi ha minore anzianità di laurea, ed, a parità di anzianità di laurea, chi ha minore età*; e, allo stesso modo, anche nel bando precedente quello per l'accesso al corso triennale di formazione specifica in medicina generale previsto per l'anno 2015/2018, o anche quello per l'anno 2014/2017 vi era la medesima clausola di preferenza.

Pertanto, **i ricorrenti**, che a causa della clausola del bando che li esclude dalla ammissione alla prova per il mancato conseguimento dell'esame dell'abilitazione, al momento della compilazione della domanda, **dovranno attendere più di un anno per poter partecipare al nuovo concorso in medicina generale, e si vedranno, in caso di parità di punteggio, comunque superati dagli altri concorrenti che hanno conseguito il titolo in data successiva alla loro** e, dunque, più recente rispetto alla data della prossima selezione. Gli odierni ricorrenti dovranno affrontare il nuovo concorso per gli anni 2017/2020 partendo svantaggiati rispetto ai colleghi poiché la loro data di laurea è (e sarà oramai per tutti i futuri concorsi) precedente a coloro i quali si laureeranno ed abiliteranno

dopo.

Per tali ragioni si verrebbe a creare una situazione paradossale, in spregio al principio di ragionevolezza per cui i ricorrenti, laureati in regola entro l'anno solare in corso (marzo, nel caso che ci occupa) avranno una posizione in graduatoria peggiore, favorendo l'ingresso alla scuola di candidati che, pur essendosi laureati successivamente, saranno preferiti in graduatoria agli odierni ricorrenti.

Inoltre, le disposizioni del Bando odiernamente impugnato appalesano un evidente disparità di trattamento tra i ricorrenti (ricordiamo oggi esclusi dalla partecipazione al Concorso) e i candidati che rispondono al requisito di cui all'art. 2, punto 3. comma 2.

Tale disposizione, infatti, recita che: *“L'iscrizione al corrispondente albo professionale di uno dei Paesi dell'Unione Europea consente la partecipazione alla selezione, fermo restando l'obbligo di regolarizzare il requisito descritto al punto 2, lett. C), prima della data di inizio del Corso”*.

L'Amministrazione, di fatto, favorisce il Medico laureatosi fuori dall'Italia (ma anche laureatosi in Italia ma abilitato in altro Stato), che ha conseguito l'abilitazione, e quindi la conseguente iscrizione all'albo professionale, in un altro paese dell'Unione Europea.

Questa disposizione, ad onor del vero, dimostra la capacità dell'Amministrazione a saper prevedere una “deroga” per tutti quei soggetti privi del requisito d'accesso al Concorso, prescritto al punto 2, lett. C), al momento della domanda di partecipazione, disponendo la regolarizzazione dello stesso **addirittura prima della data di inizio del corso.**

Non ci si spiega, quindi, perché l'Amministrazione non abbia concesso ai neo laureati di Marzo, privi del requisito dell'abilitazione al momento della presentazione della domanda, di regolarizzare la loro posizione non solo prima della data di inizio del corso, ma neanche prima della data di inizio del concorso stesso, pur sussistendone le possibilità.

La disparità di trattamento è di tutta evidenza.

In verità, tutti i soggetti che si sono abilitati, e quindi iscritti nel relativo albo professionale, in un altro paese europeo diverso dall'Italia sono di per sé agevolati.

Il percorso formativo post-lauream in Medicina negli altri paesi europei, infatti, è parecchio diverso. L'Europa senza confini è ormai una consolidata realtà sia per cittadini (Trattato di Schengen e successive Direttive Comunitarie) che per i medici (D.Lgs 368/99 di "Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE"), ma anche per i pazienti (Direttiva UE 24/2011 sulla cosiddetta cross-border Healthcare).

Di seguito si riporta in tabella la comparazione tra i sistemi formativi europei, e l'evidente disparità di trattamento conseguente alla previsione di cui all'art. 2, punto 3. comma 2:

Nazione	Durata CdL (anni)	Tipologia corso di laurea in medicina e chirurgia e modalità di abilitazione alla professione medica
Italia	6	<u>L'abilitazione viene conseguita nel post- lauream.</u> L'esame di abilitazione si articola in una parte pratica (3 mesi di tirocinio pre-lauream e 3 mesi post-lauream) ed in una teorica; sono previste due sessioni per anno (luglio e febbraio).
Francia	6	<u>Non esiste un vero e proprio esame di abilitazione,</u> ma questa si acquisisce col conseguimento del diploma di specialista.
Spagna	6	Per lavorare nel sistema sanitario pubblico è necessario conseguire l'abilitazione mediante il

		“MIR” (concorso di specializzazione abilitante con accesso a graduatoria nazionale)
Germania	6	<u>L’abilitazione viene conseguita durante il corso di laurea.</u> L’esame di abilitazione è suddiviso in due parti: la prima al termine del secondo anno e la seconda durante il sesto. Per fregiarsi del titolo di dottore in medicina è necessario discutere la tesi.
Portogallo	6	<u>L’abilitazione viene conseguita automaticamente</u> (senza esame) dopo il superamento del secondo anno della scuola di specializzazione.
Olanda	6	<u>L’abilitazione viene conseguita contestualmente alla laurea (laurea abilitante).</u>
Svizzera	6	<u>L’abilitazione viene conseguita contestualmente alla laurea (laurea abilitante).</u>
Gran Bretagna	6	Per ottenere la FULL REGISTRATION (analoga alla nostra abilitazione) presso il General Medical Council (GMC) è necessario frequentare un programma specifico di un anno (Foundation Program 1).

Dall’analisi comparativa presentata in Tabella, pur tenendo conto delle specificità e peculiarità dei vari sistemi formativi considerati, emergono in maniera incontrovertibile alcuni elementi critici: l’attuale sistema formativo post lauream in medicina Italiano, se comparato a tutti gli altri sistemi formativi dei paesi UE e dei paesi terzi presi come riferimento, è l’unico sistema formativo UE che prevede un momento separato per il conseguimento dell’abilitazione all’esercizio della professione.

Tale ricostruzione è comprovata dal fatto che proprio di recente, durante l’incontro sulla delega del lavoro in Sanità derivate dall’articolo 22 del patto della Salute, avvenuto al Ministero della Salute, i rappresentanti del Miur hanno condiviso la proposta della Cgil, Cisl e Uil medici secondo la quale il laureando in Medicina potrà ottenere nello stesso giorno l’abilitazione alla professione e contemporaneamente la laurea in previsione di riforme che possano allineare il

settore medico agli standard europei, prevedendo un tavolo tecnico di riforma della disciplina vigente.

Quanto sopra dedotto, quindi, penalizza fortemente gli odierni ricorrenti.

La gravità del vizio in questione comporta che non può non esigersi l'annullamento della sopra citata clausola del bando, in conformità con i criteri tracciati dalla Corte costituzionale ed enucleati dal Consiglio di Stato per casi analoghi.

Donde la illegittimità della procedura in esame.

**III. SULL'EFFETTO CONFORMATIVO DELL'ANNULLAMENTO E, IN SUBORDINE,
SUL RISARCIMENTO DEL DANNO.**

Si chiede di accogliere il gravame limitatamente alla posizione degli odierni ricorrenti, consistente nell'ammissione, senza alcun effetto sulla posizione degli altri candidati utilmente collocati in graduatoria (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, n. 1352 del 16 luglio 2012; T.A.R. Campania, Napoli, sezione quarta n. 5051 del 28 ottobre 2011; T.A.R. Toscana, sez. I, n. 1105 del 27 giugno 2011; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, n. 457 del 28 febbraio 2012; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, n. 1528 del 28 agosto 2008; T.A.R. Lombardia, Brescia, ordinanza cautelare n. 972 del 15 dicembre 2011).

Qualora, invece, si dovesse ritenere impossibile il soddisfacimento della richiesta di ammissione degli odierni ricorrenti alla prova d'esame fissata per il prossimo 20 settembre, sussiste l'interesse risarcitorio della stessa.

Accertata l'illegittimità dell'esclusione, l'evento dannoso, consistente nella perdita della possibilità di effettuare la prova di concorso e, se risultassero idonei, di accedere al percorso formativo in esame, nonché l'elemento soggettivo della colpa discendente dalla violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza, si possono ritenere sussistenti, nella specie, i presupposti del danno risarcibile (cfr., Consiglio di Stato, sez. V, 31 luglio 2012 n. 4338; TAR Lazio Roma, sez. II, 18 febbraio 2013 n. 1749).

In termini di valutazione probabilistica oggettiva, conformemente a un giudizio

di comune esperienza, l'applicazione di un parametro di garanzia d'imparzialità più elevato all'attività amministrativa, in una procedura di tipo concorsuale, favorisce le possibilità di tutti i concorrenti e di ciascuno di migliorare le proprie prestazioni e conseguire risultati più apprezzabili. Ciò depone a favore della sussistenza di un nesso di causa tra atto illegittimo ed evento dannoso. A parere del Consiglio di Stato, *"il nesso causale, invero, sussiste quando tra condotta ed evento vi sia un rapporto di consequenzialità anche eventuale, di guisa che si devono comprendere nel risarcimento da fatto illecito quei danni mediati e indiretti che siano effetto possibile del fatto stesso, rientrando nella serie delle conseguenze cui esso dà origine, in base al criterio della cosiddetta regolarità causale"* (cfr.: Consiglio di Stato, sez. V, 10 febbraio 2004 n. 493; TAR Calabria Catanzaro, sez. II, 19 luglio 2012 n. 771; TAR Friuli Trieste, sez. I, 30 agosto 2006 n. 572).

Considerato che i ricorrenti, pur non avendo il prescritto titolo al momento della presentazione della domanda, lo conseguiranno entro il termine per lo svolgimento della stessa e molti mesi prima l'inizio delle attività professionali per cui si concorrerebbe, si tratta ora di fissare un criterio plausibile per valutare la chance di successo all'esito della prova, nell'ipotesi che si fosse svolta consentendo agli stessi di partecipare.

Tale valutazione - utile ai fini della determinazione del risarcimento - può essere demandata a un accordo delle parti, da stipularsi ai sensi dell'art. 34, comma quarto, del c.p.a., chiedendosi sin d'ora a questo ecc.mo Giudicante le linee direttrici in base alle quali l'amministrazione debitrice dovrà proporre a favore della ricorrente creditrice, la reintegrazione o il ristoro economico.

Sicchè, per come suggerito in analogo caso da Tar Molise n. 396/2013, potrà trovare applicazione l'art. 34 comma primo lett. c) del C.p.a., che considera la possibilità di *«misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio»*, anche mediante *«misure di risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 del codice civile»*.

Considerato che l'accesso alla prova concorsuale, in caso di superamento della stessa, fornisce un certo inserimento lavorativo, la chance massima, quella della posizione numero uno di graduatoria, andrà calcolata - in misura forfetaria, considerando la riduzione oggettiva della chance per lo sbarramento dovuto alla prova concorsuale - come un centesimo del reddito medio lordo di un medico di base, conseguibile nel corso di una carriera di venti anni (senza alcuna parametrizzazione attuariale). Il ristoro della perdita di chance di ciascun ricorrente, avendo come parametro la posizione numero uno, subirà una decurtazione proporzionale al rapporto ponderato della sua posizione in graduatoria con quella del numero uno della graduatoria medesima.

Mediante tale criterio empirico si potrà così giungere - in sede di accordo tra le parti o nell'eventuale successiva ottemperanza - a una quantificazione del danno risarcibile per equivalente.

Nel calcolo del risarcimento per equivalente, occorrerà aggiungere gli interessi legali e la rivalutazione monetaria, dalla data di maturazione del debito fino al soddisfo.

IV. SULL'ISTANZA CAUTELARE

Evidenziati così i profili del *fumus boni iuris*, il *periculum in mora* è particolarmente grave e allarmante.

I ricorrenti, infatti, a causa della mancata partecipazione alla prova concorsuale, perdono la possibilità di essere nominati vincitori.

Il danno, nelle more dell'esame della domanda cautelare, è talmente grave ed urgente che costringe questa parte ricorrente a richiedere l'adozione della misura interinale cautelare e provvisoria dell'ammissione con riserva alla prova selettiva che si terrà il prossimo **20 settembre 2015**.

L'estrema prossimità della data del **20 settembre 2015**, unita alla necessità di predisporre con un minimo preavviso la preparazione per la presentazione al concorso (che è molto differente rispetto a quella prevista per l'analogo concorso di accesso alle Scuole di Specializzazione medica), impone pertanto il ricorso al

rimedio di cui all'art. 55 c.p.a., sopra richiamato, l'unico in grado di assicurare l'effettività della tutela ex art. 1 c.p.a..

Tutto ciò premesso,

VOGLIA L'ECC. MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER LA REGIONE TOSCANA

- in via cautelare, in accoglimento del primo motivo, sospendere gli atti impugnati e, per gli effetti, ammettere con riserva i ricorrenti alla prova prova che si terrà, il prossimo **20 settembre 2015**, prevista per il concorso pubblico per esami per l'ammissione di n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo agli anni 2016/2019;
- nel merito annullare gli atti impugnati;
- in estremo subordine, condannare gli Enti resistenti al risarcimento del danno, per le causali e secondo le modalità di cui in narrativa.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio in favore dei procuratori che si dichiarano antistatari.

Si dichiara che il valore del contributo unificato è pari ad €650,00.

Palermo, 13 giugno 2016.

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell
Avv. Chiara Campanelli “

Per quanto dedotto,

VOGLIA L'ILL.MO PRESIDENTE DEL TAR LAZIO ROMA

nelle more della trattazione in sede collegiale della domanda cautelare per l'annullamento degli atti impugnati, al fine di fornire ai ricorrenti un congruo periodo di tempo volto alla preparazione alla prova concorsuale, adottare un provvedimento cautelare monocratico e, per l'effetto, ammettere con riserva i ricorrenti alla prova prova che si terrà, il prossimo **20 settembre 2016**, prevista per il concorso pubblico per esami per l'ammissione di n. 80 medici al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione Toscana relativo agli anni 2016/2019, ordinando, a tal fine, all'Amministrazione di porre

in essere qualsiasi tipo di misura idonea.

ISTANZA DI ABBREVIAZIONE DEI TERMINI EX ART. 53 C.P.A.

ILL.MO PRESIDENTE DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Stanti le ragioni di urgenza risultanti dalle suesposte considerazioni in fatto e in diritto, e dato l'approssimarsi dell'inizio delle prove concorsuali, fissate il 20 settembre 2016, voglia l'Ecc.mo Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale autorizzare, ai sensi dell'art. 53 c.p.a., l'abbreviazione fino alla metà dei termini per la fissazione della udienza cautelare, con riduzione proporzionale dei termini per le difese della relativa fase, così consentendo la fissazione del presente giudizio alla prossima camera di consiglio, prevista in calendario per il **30 agosto 2016**.

Con osservanza

Roma, 3 agosto 2016

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell

Avv. Chiara Campanelli