

SANITA': Sanità pubblica - Sanitario di medicina generale - Corsi per Diploma di formazione specifica in medicina generale - Art. 12, co. 3, d.l. n. 35 del 2019 - Accesso - Criterio.

Tar Piemonte – Torino, Sez. II, 22 settembre 2021, n. 849

- in *Il Foro amm.*, 9, 2021, pag. 1333 e ss.

“[...] In base alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 368/1999, di attuazione della direttiva CEE 86/457, per l'esercizio dell'attività di Medico di Medicina Generale (MMG) nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale è necessario il possesso del Diploma di formazione specifica in medicina generale. A tali corsi si accede tramite concorso bandito dalle Regioni, come previsto dal D.Lgs. n. 277/2003 che ha trasferito a queste ultime la relativa competenza, le quali stabiliscono, altresì, il contingente numerico di medici da ammettere ai corsi.

In deroga alle ordinarie modalità di accesso alle funzioni di medico di medicina generale, per sopperire alla carenza di personale sanitario, l'art. 12, comma 3 del D.L. n. 35 del 30 aprile 2019, convertito nella Legge n. 60 del 25 giugno 2019, stabilisce che “fino al 31 dicembre 2021 i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale e già risultati idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, che siano stati incaricati, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti alla data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale, accedono al predetto corso, tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio. Accedono in via prioritaria all'iscrizione al corso coloro che risultino avere il maggior punteggio per anzianità di servizio maturata nello svolgimento dei suddetti incarichi convenzionali, attribuito sulla base dei criteri previsti dall'accordo collettivo nazionale vigente per il calcolo del punteggio di anzianità di servizio”.

[...] il significato da attribuire all'art. 12, comma 3 del D.L. n. 35/2019 debba ricavarsi non attraverso una distinzione “funzionale” dei due commi sopra richiamati – cioè l'uno valevole ai fini dell'ammissione della domanda, l'altro per l'attribuzione di punteggio – ma piuttosto attraverso la loro lettura coordinata, che faccia emergere la disciplina complessiva della specifica fattispecie concorsuale in esame [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2021 la dott.ssa Valentina Caccamo e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con Determina Dirigenziale n. -OMISSIS-, in attuazione dell'articolo 12, comma 3, del D.L. 35/2019, convertito dalla Legge n. 60/2019, la Regione Piemonte ha approvato l'avviso pubblico per l'ammissione di 87 tirocinanti, tramite graduatoria riservata e senza borsa di studio, al corso di formazione specifica in medicina generale per il triennio 2019-2022.

2.-OMISSIS- – che svolge dal -OMISSIS- attività di medico militare presso l'Esercito Italiano – ha presentato domanda per essere ammesso al suddetto corso di formazione.

3. Con Determina Dirigenziale n.-OMISSIS- la Regione ha approvato la relativa graduatoria, nella quale il dott. -OMISSIS- si è collocato al primo posto con punti 55,20.

4. Nel corso delle verifiche di rito, l'amministrazione ha riscontrato la carenza del requisito di ammissione al corso consistente nell'aver “*svolto incarichi, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (...) per almeno 24 mesi anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti (...)*”, come previsto dall'articolo 12, comma 3 del D.L. 35/2019, procedendo, quindi, a richiedere al ricorrente eventuali integrazioni a comprova della sussistenza di tutti gli elementi richiesti dalla normativa di riferimento.

5. Il dott. -OMISSIS- ha prodotto ulteriore documentazione attestante l'attività svolta nella Commissione Medico Locale per le patenti di guida presso la struttura di Medicina Legale della ASL di -OMISSIS-. Tuttavia, con comunicazione email del -OMISSIS-, l'amministrazione ha precisato di ritenere tale attività insufficiente ai fini dell'ammissione al corso, sia perché il numero di ore effettuate risultava inferiore a quelle richieste, sia perché la stessa non rientrava tra gli incarichi attribuiti nell'ambito delle funzioni convenzionali di cui al vigente Accordo Collettivo Nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (anche solo “ACN2018”), anticipando, quindi, la conseguente assunzione di un provvedimento di esclusione dalla graduatoria.

6. Con Determinazione Dirigenziale n. -OMISSIS-, l'Amministrazione regionale, rilevata l'insussistenza del requisito di ammissione richiesto per legge, ha dichiarato “*la non ammissibilità della domanda di partecipazione al corso di formazione specifica in medicina generale ai sensi*

dell'articolo 12 comma 3 del DL 35/2019" presentata dal ricorrente, procedendo alla rettifica della graduatoria di cui alla Determinazione Dirigenziale n. -OMISSIS-.

7. Con il presente gravame, munito di istanza cautelare, il dott. -OMISSIS- impugna il suddetto provvedimento per chiederne l'annullamento, deducendo le seguenti censure:

- *"1. Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. 241/1990. Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione dell'art. 12 del DL 35/2019 convertito con l. 60/2019. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria e difetto di motivazione. Violazione del bando per l'ammissione al corso"*, in quanto il ricorrente sarebbe in possesso del requisito di ammissione al corso, avendo svolto attività di ufficiale medico militare in servizio permanente effettivo per 276 mesi, rientrante nell'ambito delle funzioni convenzionali di cui ACN 2018 (art. 16, lett. O);

"2. Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione degli artt.3 e 21 nonies della l. 241/1990. Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione dell'artt. 71 del DPR 445/2000. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria e difetto di motivazione", poiché, dovendo qualificarsi il provvedimento impugnato come "annullamento d'ufficio" o "revoca", non farebbe alcun riferimento al pubblico interesse che avrebbe dovuto sorreggere l'atto.

8. Si è costituita la Regione Piemonte per resistere al ricorso chiedendone il rigetto nel merito.

9. Alla camera di consiglio per la decisione sull'istanza cautelare, il provvedimento impugnato è stato sospeso con ordinanza n. 416/2020.

10. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi e documenti in vista dell'udienza del 28 aprile 2021 fissata per la trattazione di merito della causa, nel corso della quale la stessa è passata in decisione ai sensi dell'art. 25 comma 2 del d.l. n. 137/2020.

11. Il ricorso è fondato.

In base alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 368/1999, di attuazione della direttiva CEE 86/457, per l'esercizio dell'attività di Medico di Medicina Generale (MMG) nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale è necessario il possesso del Diploma di formazione specifica in medicina generale. A tali corsi si accede tramite concorso bandito dalle Regioni, come previsto dal D.Lgs. n. 277/2003 che ha trasferito a queste ultime la relativa competenza, le quali stabiliscono, altresì, il contingente numerico di medici da ammettere ai corsi.

11.1. In deroga alle ordinarie modalità di accesso alle funzioni di medico di medicina generale, per sopperire alla carenza di personale sanitario, l'art. 12, comma 3 del D.L. n. 35 del 30 aprile 2019, convertito nella Legge n. 60 del 25 giugno 2019, stabilisce che *"fino al 31 dicembre 2021 i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale e già risultati idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, che siano stati*

incaricati, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti alla data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale, accedono al predetto corso, tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio. Accedono in via prioritaria all'iscrizione al corso coloro che risultino avere il maggior punteggio per anzianità di servizio maturata nello svolgimento dei suddetti incarichi convenzionali, attribuito sulla base dei criteri previsti dall'accordo collettivo nazionale vigente per il calcolo del punteggio di anzianità di servizio". La disposizione è ripresa dalle *"Linee guida regionali in merito all'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 12 della Legge 25/06/2019, n. 60 conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria"* (prot. 2019/137/CR7a/C7) adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. In particolare, si stabilisce che i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale possono fare domanda di ammissione alla graduatoria riservata, senza borsa di studio, per l'accesso al corso di formazione specifica per il triennio *"a condizione che siano stati incaricati, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (assistenza primaria, continuità assistenziale, emergenza sanitaria territoriale, medicina dei servizi) per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, nei dieci anni antecedenti la data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione"* (cfr. art. 1, lett.b) delle Linee Guida).

11.2. Secondo l'interpretazione della Regione Piemonte, l'articolo 12, comma 3, del D.L. 35/2019 sarebbe suddiviso in due distinti periodi: nel primo verrebbero individuati i requisiti di accesso al regime derogatorio, cioè l'aver conseguito incarichi – da intendersi conferiti a tempo determinato o, comunque, in via provvisoria – per almeno 24 mesi nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, quali l'assistenza primaria, la continuità assistenziale, la medicina dei servizi territoriali, l'emergenza sanitaria territoriale. Nel secondo periodo, invece, verrebbero precisati i criteri di calcolo dei punteggi per l'iscrizione prioritaria al corso. In tali termini, risulterebbero distinti i requisiti di ammissione della domanda dai criteri di priorità di accesso, volti a formulare la graduatoria in relazione ai titoli di servizio posseduti. Questi ultimi non costituirebbero, quindi, condizione di accesso al corso di formazione senza borsa di studio, ma elementi di valutazione necessari per il calcolo del punteggio di anzianità di servizio.

12. L'argomentazione, per quanto suggestiva, non persuade.

Ritiene infatti il Collegio che il significato da attribuire all'art. 12, comma 3 del D.L. n. 35/2019 debba ricavarsi non attraverso una distinzione “funzionale” dei due commi sopra richiamati – cioè l'uno valevole ai fini dell'ammissione della domanda, l'altro per l'attribuzione di punteggio – ma piuttosto attraverso la loro lettura coordinata, che faccia emergere la disciplina complessiva della specifica fattispecie concorsuale in esame.

12.1. Ciò premesso, la prima considerazione da svolgere è relativa all'interpretazione del termine “incarichi”. Al riguardo, non sembra possibile ritenere che il Legislatore abbia inteso indicare soltanto fattispecie caratterizzate da durata provvisoria o espressione di un “precariato” interno al Sistema Sanitario Nazionale, così delimitando la rilevanza ai fini dell'ammissione al corso riservato ai soli incarichi di durata predeterminata. L'ACN 2018, infatti, utilizza tale termine con un significato generale e più ampio, facendo riferimento, oltre che a incarichi provvisori – peraltro, sempre indicati come tali – anche a incarichi a tempo indeterminato, per cui è in tale omnicomprensiva accezione che il termine deve essere interpretato. Del resto, lo stesso ACN 2018 prevede, ad esempio, la possibilità che si iscrivano alle graduatorie regionali per il conferimento di incarichi di medicina generale anche medici titolari di incarico a tempo indeterminato, purché in un settore diverso da quello in cui sono incaricati (art. 15, comma 8 ACN 2018). Ancor più chiaramente, tra i titoli di servizio rilevanti per l'attribuzione del punteggio, il Titolo II, lett.a) indica l’*“attività medico di assistenza primaria, sia con incarico a tempo indeterminato che con incarico provvisorio”*.

Del resto, a conferma della prospettata ricostruzione, il Decreto del Ministero della Salute n. 14033 del 28.09.2020 specifica che, al fine di fronteggiare l'emergenza sanitaria in corso, è possibile per i medici che si iscrivono al corso di formazione specifica in medicina generale per il triennio 2019-2022 mantenere gli incarichi convenzionali di cui all'ACN 2018, in deroga all'art. 11 del Decreto del Ministero della Salute 7.03.2006, a mente del quale l'iscrizione al predetto corso comporta la rinuncia agli incarichi già conseguiti.

12.2. La seconda considerazione attiene alla circostanza che tali incarichi debbano essere conferiti *“nell'ambito delle funzioni convenzionali”* previste dall'ACN 2018. A ben vedere, tale locuzione acquista significato alla luce della disposizione di cui al secondo periodo dell'art. 12, comma 3 del D.L. n. 35/2019, che, pur disciplinando specificamente il sistema di attribuzione dei punteggi, consente di delinearne in termini più chiari il contenuto. Infatti, l'anzianità di servizio che viene valutata ai fini dell'inserimento in graduatoria è quella *“maturata nello svolgimento dei suddetti incarichi convenzionali”*, che attribuisce punteggio *“sulla base dei criteri previsti dall'accordo*

collettivo nazionale vigente per il calcolo del punteggio di anzianità di servizio” di cui all’art. 16 dell’ACN 2018. In sostanza, il punteggio riconosciuto ai candidati è determinato in ragione dei titoli di servizio acquisiti nello svolgimento degli incarichi convenzionali, per cui se è vero che gli stessi servono ai fini della formulazione della graduatoria, è altrettanto vero che sono considerati rilevanti proprio in quanto identificano un’attività valida ai fini dell’ammissione della domanda, che è appunto l’essere stati incaricati “nell’ambito delle funzioni convenzionali previste dall’accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale”.

13. Ciò posto, andando nello specifico della fattispecie in esame, l’art. 16, comma 1, lett. O) dell’ACN 2018 indica tra i titoli di servizio anche l’aver svolto “attività di ufficiale medico militare in servizio permanente effettivo, di medico della Polizia di Stato”, che conferisce il punteggio di 0,20 per ogni mese di attività. In coerenza con tale disposizione, nel modulo predisposto dalla Regione Piemonte per la dichiarazione dei “titoli di servizio e attività svolta per l’inserimento nella graduatoria riservata per l’ammissione al CFSMG 2019-2022 della Regione Piemonte”, è contenuta un’apposita lista di attività a tal fine rilevanti, tra cui selezionare quelle pertinenti al singolo candidato. Anche in questo caso, alla lettera o) è indicata l’“attività di ufficiale medico in servizio permanente effettivo (...)”. Ne consegue che l’attività svolta come ufficiale medico in servizio permanente effettivo rientra non solo tra i titoli di servizio rilevanti ai fini dell’attribuzione del punteggio per la collocazione in graduatoria, ma risulta anche rilevante, alla luce delle considerazioni che precedono, come requisito di ammissione al corso in questione.

14. Ora, il ricorrente svolge dal -OMISSIS- l’attività di medico militare presso l’Esercito Italiano, in qualità di Dirigente del Servizio Sanitario, medico competente e ufficiale medico. Nella domanda di ammissione al citato corso ha indicato di essere stato incaricato nell’ambito delle funzioni convenzionali previste dall’ACN per la medicina disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale per almeno 24 mesi nei dieci anni antecedenti e, nel modulo “Titoli di Servizio e Attività svolta per l’inserimento nella Graduatoria riservata per l’ammissione al CFSMG 2019-2022 della Regione Piemonte” ha dichiarato i seguenti titoli:

- Guardia Medica presso Istituto di Ricovero e Cura -OMISSIS- (accreditato con il SSN) dal -OMISSIS- – totale 41 mesi;
- medico specialista ambulatoriale di dermatologia e venereologia presso l’Istituto di Ricovero e Cura -OMISSIS- (accreditato con il SSN) dal -OMISSIS- – totale 221 mesi;
- ufficiale medico militare Esercito Italiano in servizio permanente effettivo dal -OMISSIS-– totale 276 mesi.

Il dott. -OMISSIS- è risultato primo classificato con un punteggio pari a 55,20 attribuito in relazione ai 276 mesi di servizio quale ufficiale medico militare in servizio permanente effettivo, avendo, con ciò, anche titolo all'ammissione al corso.

15. In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso è fondato e deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

16. Le altre censure sono assorbite.

17. Sussistono tuttavia giustificati motivi, in relazione alla peculiarità della fattispecie, per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità del ricorrente.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Marcello Faviere, Referendario

Valentina Caccamo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Valentina Caccamo

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.