

Publicato il 03/12/2020

N. 12936/2020 REG.PROV.COLL.
N. 07530/2020 REG.RIC.



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)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 7530 del 2020, proposto da

[REDACTED], rappresentato e difeso dagli avv.ti [REDACTED]

[REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio [REDACTED]

[REDACTED],

contro

Ministero dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del D.D.G. prot. n. 1177 del 24 luglio 2020, adottato dal Ministero dell'Università e della Ricerca – Direzione generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio, con cui è stato indetto il bando di ammissione al Concorso per le Scuole di specializzazione di area sanitaria per l'a.a. 2019/2020, nella parte in cui:

- all'art. 4, prevede che «Ai sensi del regolamento n. 130/2017, attuativo delle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 12, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il medico iscritto ai corsi di formazione specifica in medicina generale, di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, può partecipare alla procedura concorsuale di cui al presente bando solo dopo avere concluso il suddetto corso di formazione fatta salva la possibilità di rinunciare al corso stesso interrompendolo anticipatamente prima della partecipazione alla presente procedura concorsuale»; - all'art. 7, comma 2, prescrive che «in applicazione dell'art. 19, comma 5, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, i punteggi di cui al presente comma 2 non possono essere attribuiti ai candidati che alla data di presentazione della domanda si trovino in una delle seguenti condizioni:

- già in possesso di un diploma di scuola di specializzazione universitaria di area sanitaria;
- già in possesso di diploma di formazione specifica per medico di medicina generale;
- già titolari di un contratto di formazione medica;
- dipendente medico chirurgo di strutture del Servizio sanitario nazionale o di strutture private con esso accreditate»;
- ove di ragione, del Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca, prot. n. 130 del 10 agosto 2017, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 208 del 6 settembre 2017, recante «Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, ai sensi dell'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368» e ss.mm.ii.;
- del Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca, prot. n. 79 del 20 luglio 2020, pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 184 del 23 luglio 2020, riportante il «Regolamento recante modifiche al regolamento adottato con decreto 10 agosto 2017, n. 130, concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, ai

sensi dell'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368» all'art. 1, comma 1, lettera c);

anche previa declaratoria di illegittimità costituzionale

- in quanto occorra, dell'art. 19, comma 12, della Legge 28 dicembre 2001, n. 448, ove dispone che «Il medico che si iscrive ai corsi di formazione specifica in medicina generale, previo svolgimento di regolare concorso, può partecipare successivamente, a fine corso o interrompendo lo stesso, ai concorsi per le scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia per il conseguimento dei titoli di specializzazione riconosciuti dall'Unione europea»;

- del decreto - legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con Legge 11 settembre 2020 n. 120, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» e, in particolare, del relativo art. 19, comma 5, in base al quale i titoli in questione «non sono riconoscibili e computabili ai concorrenti già in possesso di diploma di specializzazione, né ai concorrenti già titolari di contratto di specializzazione e ai candidati dipendenti medici delle strutture del Servizio sanitario nazionale o delle strutture private con esso accreditate ovvero in possesso del diploma di formazione specifica per medico di medicina generale di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368»;

del diritto di parte ricorrente ad essere ammessa alla prosecuzione dell'iter concorsuale per l'accesso alle Scuole di specializzazione in Medicina a. a. 2019/2020 e ad aver valutati i titoli aggiuntivi per cui è causa, come indicato in domanda per l'ammissione alle Scuole di specializzazione in Medicina a.a. 2019/2020, a prescindere dalla sottoscrizione del contratto di formazione di Medicina generale, con conseguente condanna dell'Amministrazione all'adozione di tutte le misure idonee ed opportune al soddisfacimento della pretesa de qua 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;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2020 il dott. Ugo De Carlo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Premesso che:

- il ricorrente risulta iscritto al corso di formazione specifica per medico di Medicina Generale, che è stato da lui finora regolarmente frequentato;
- lo stesso ha impugnato il bando di concorso per l'accesso alle Scuole universitarie di Specializzazione in Medicina e Chirurgia per l'anno accademico 2019/2020 di cui al decreto direttoriale MIUR n. 1177 del 24 luglio 2020 nella parte in cui prevede, all'art. 4, comma 1, ultimo periodo, che il medico che sia iscritto ai corsi di formazione specifica in Medicina Generale di cui al d.lgs. n. 368/1999 può partecipare alla procedura concorsuale *“solo dopo avere concluso il suddetto corso di formazione, fatta salva la possibilità di rinunciare al corso stesso interrompendolo anticipatamente prima della partecipazione alla presente procedura concorsuale”*;
- è inoltre oggetto di impugnazione l'art. 2, comma 1, del D.M. 10 agosto 2017, n. 130 (Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina), come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), D.M. 20 luglio 2020, n. 79 laddove prevede che *“[...]Ai sensi dell'articolo 19, comma 12, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il medico che si iscrive ai corsi di formazione specifica in medicina generale di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, può partecipare ai concorsi per l'accesso alle scuole di specializzazione universitarie di area sanitaria ad accesso dei medici solo al termine del*

corso di formazione, fatta salva la possibilità di rinunciare al corso stesso, interrompendolo anticipatamente...”;

- con il ricorso all’odierno esame il ricorrente rappresenta che la disposizione contenuta nel bando (al pari di quella di cui all’art. 2 del Regolamento ministeriale sopra menzionato), per quanto “innovativa” rispetto ai bandi di specializzazione del recente passato (ove non era imposta alcuna rinuncia preventiva per poter partecipare alla procedura selettiva), si pone come attuativa della previsione di legge di cui all’articolo 19, comma 12, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 a mente del quale *“Il medico che si iscrive ai corsi di formazione specifica in medicina generale, previo svolgimento di regolare concorso, può partecipare successivamente, a fine corso o interrompendo lo stesso, ai concorsi per le scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia per il conseguimento dei titoli di specializzazione riconosciuti dall’Unione europea. Il medico che si iscrive alle scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia per il conseguimento dei titoli di specializzazione riconosciuti dall’Unione europea può partecipare successivamente, a fine corso o interrompendo lo stesso, ai concorsi per i corsi di formazione specifica in medicina generale”;*

Rilevato che:

- il ricorrente chiede anche di sollevare questione di legittimità costituzionale del richiamato comma 12 dell’art. 19 in relazione agli articoli 2, 3, 4, 34, 35, 51 e 97 della Costituzione, rilevando che lo stesso, come interpretato, finirebbe per assumere la medesima portata dispositiva (con effetto preclusivo dell’accesso al concorso di specializzazione) che aveva precedentemente l’art. 34, comma quarto, del d.lgs. n. 368/1999, oggetto della pronuncia di annullamento della Corte Costituzionale n. 219 del 29 maggio 2002;

Rilevato altresì che:

- il ricorrente ha potuto presentare domanda di partecipazione al bando di ammissione al concorso per l'accesso alle Scuole di specializzazione di area sanitaria per l'anno accademico 2019/2020, a seguito della concessione di misure cautelari ante causam con decreto monocratico presidenziale n. 6117 del 1.10.2020;
- con ordinanza del 27.10.2020, n. 6687 il Collegio ha poi confermato la misura cautelare monocratica muovendo dalla considerazione che: *“impregiudicata ogni decisione in rito e in merito, di dover disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti che potrebbero risultare pregiudicati dall'eventuale accoglimento del gravame, da effettuare per pubblici proclami”*;
- in sede di appello cautelare, tuttavia, il provvedimento di prime cure è stato riformato dal Consiglio di Stato, con la seguente motivazione: *“[...]nelle more della necessaria e approfondita verifica in sede di merito dei dedotti dubbi di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra richiamate, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, assume rilievo preminente la necessità di garantire allo stato la prosecuzione della procedura in questione nelle sue diverse e articolate fasi,”* (Cons. Stato, sez. VI, ordinanza del 26/11/2020 n. 6867);
- quindi, alla odierna camera di consiglio il Collegio ha anticipato ai procuratori presenti la possibilità di adottare una sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Considerato che:

i. il Collegio ritiene di poter decidere il merito della controversia con sentenza in forma semplificata in quanto è possibile fornire una lettura costituzionalmente orientata del richiamato comma 12 dell'art. 19 legge 28 dicembre 2001, n. 448 nella parte in cui prevede testualmente che *“[...] Il medico che si iscrive ai corsi di formazione specifica in medicina generale, previo svolgimento di regolare concorso, può partecipare successivamente, a fine corso o interrompendo lo stesso, ai concorsi per le scuole*

universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia per il conseguimento dei titoli di specializzazione riconosciuti dall'Unione europea...”;

ii. ad avviso del Collegio per “interruzione” del corso deve intendersi la sospensione della frequenza con conseguente obbligo di recupero delle giornate di formazione perse per poter partecipare alle prove della procedura concorsuale per l’accesso alle Scuole di specializzazione, senza che ciò necessariamente comporti, per l’interessato, l’onere di dover rinunciare preventivamente al corso di formazione in Medicina Generale, soltanto per poter partecipare al concorso e prima di avere la certezza in ordine all’accesso ai corsi di specializzazione universitaria di suo interesse, per effetto dell’eventuale superamento della prova concorsuale e dell’utile collocazione in graduatoria;

iii. sulla corretta interpretazione della norma di cui all’art. 19, comma 12, Legge n. 448/2001, peraltro, si è già espresso il Ministero della Salute in un recente parere (prot. N. DGPROF/4/I.5.f.b/2011/9), reso in risposta alla richiesta di chiarimenti formulata dal Segretariato Italiano Giovani Medici, relativo all’applicazione dell’articolo suddetto; in esso, la competente Direzione del Ministero della Salute ha precisato di *«aver già fatto sapere a detta Regione che la disposizione contenuta nell’art. 19, comma 12, della legge n. 448/2001, recita testualmente: Il medico che si iscrive ai corsi di formazione specifica in medicina generale, previo svolgimento di regolare concorso, può partecipare successivamente, a fine corso o interrompendo [n.d.r. non rinunciando] lo stesso, ai corsi, per le scuole universitarie di specializzazione in medicina e chirurgia per il conseguimento dei titoli di specializzazione riconosciuti dall’Unione europea. Ha anche fatto sapere che dalla lettura del dettato normativo è palese come il legislatore, con il termine <interrompendo>, non abbia inteso precludere al medico in formazione specifica in medicina generale la possibilità di partecipare alle selezioni per l’accesso ai corsi di specializzazione universitaria, fermo*

restando il principio, in caso di esito positivo, della preclusione alla contemporanea frequenza ad entrambi i corsi»;[...]; inoltre *“Poiché è apparso che il contenuto della dichiarazione fatta sottoscrivere dalla Regione Siciliana ai medici in procinto di intraprendere il corso in oggetto non sia in linea con la ratio del legislatore, che, si ribadisce, non intende impedire al medico la possibilità di partecipare alle selezioni in questione, questa Direzione generale ha già provveduto ad inoltrare il proprio parere sia alla Regione Siciliana sia al Coordinamento tecnico, affinché al riguardo siano notiziate tutte le Regioni e Province Autonome”;*

iv. quella sopra trascritta appare al Collegio essere l'interpretazione più razionale, oltre che maggiormente aderente al testo della legge, in quanto la diversa esegesi fornita dal Ministero resistente nella stesura dell'art. 4 del bando impugnato, nell'imporre al medico che intenda concorrere per una delle scuole di specializzazione bandite la preventiva rinuncia al corso di formazione in Medicina Generale, determina uno sproporzionato ed illogico sacrificio delle aspirazioni del candidato, costretto ad abbandonare un corso a cui si è legittimamente iscritto all'esito di una procedura selettiva, soltanto per poter partecipare al concorso di specializzazione, con perdita irreversibile di uno o più anni di formazione e contemporanea assunzione del rischio, insito nell'alea concorsuale, di non ottenere poi alcuna posizione utile ai fini dell'accesso ad una delle scuole;

v. tale meccanismo costringe il medico interessato a risolvere l'alternativa - tra (aleatorio) accesso a un corso di specializzazione e mantenimento della frequenza del corso di formazione specifica in Medicina generale - “ex ante” rispetto alla partecipazione al concorso per cui è causa, ma ciò, ad avviso del Collegio, non è affatto richiesto né implicito nella disposizione di legge in questione (art. 19, comma 12, Legge n. 448 del 2001) la quale, come visto, usa il termine “interrompere”, riferito al corso di formazione in Medicina Generale, senza prescrivere, tuttavia, che detta interruzione debba essere obbligatoriamente formalizzata prima della presentazione

della domanda al concorso per SSM, in modo da costituirsi come condizione per la partecipazione allo stesso;

vi. poiché i due corsi in oggetto sono oggettivamente eterogenei - atteso che quella di Medicina Generale non è una specializzazione ma un corso di formazione specifica e che le due realtà si pongono su diversi livelli di progressione nella formazione di più alto livello - al contrario di quanto stabilito dal bando (art. 4) e dal Regolamento (D.M. 10 agosto 2017, n. 130, art. 2), ad avviso del Collegio, non è né legittimo né logico pretendere la preventiva rinuncia da parte del medico iscritto al corso di formazione specifica e costringere lo stesso ad una scelta irreversibile che agisce, inevitabilmente, quale coazione psicologica a desistere dall'intraprendere la strada della specializzazione;

vii. in quest'ultimo effetto, palesamente diretto a disincentivare nei professionisti interessati l'iscrizione al concorso per SSM prima del completamento del corso di formazione specifica, si scorge un forte condizionamento rispetto a quella che dovrebbe essere e rimanere una libera scelta formativa e (in prospettiva futura) professionale, in quanto manifestazione dell'esercizio del diritto allo studio, costituzionalmente tutelato, con particolare riguardo al diritto dei più capaci e meritevoli (anche se privi di mezzi) di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, comma 3, Cost.); la formula del testo costituzionale citato va intesa in conformità a quanto a suo tempo affermato dal Giudice delle Leggi nella sentenza n. 219 del 2002, quale espressione "...in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento. Il legislatore, se può regolare l'accesso agli studi, anche orientandolo e variamente incentivandolo o limitandolo in relazione a requisiti di capacità e di merito, sempre in condizioni di eguaglianza, e anche in vista di obiettivi di utilità sociale, non può, invece, puramente e semplicemente impedire tale accesso sulla base di situazioni degli aspiranti che - come il possesso di precedenti titoli di studio o professionali - non siano in alcun

modo riconducibili a requisiti negativi di capacità o di merito. A tale diritto si ricollega altresì quello di aspirare a svolgere, sulla base del possesso di requisiti di idoneità, qualsiasi lavoro o professione, in un sistema che non solo assicuri la *“tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”* (art. 35, primo comma, della Costituzione), ma consenta a tutti i cittadini di svolgere, appunto *“secondo le proprie possibilità e la propria scelta”*, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, secondo comma, della Costituzione): *ciò che a sua volta comporta, quando l'accesso alla professione sia condizionato al superamento di un curriculum formativo, il diritto di accedere a quest'ultimo in condizioni di eguaglianza. Il diritto di studiare, nelle strutture a ciò deputate, al fine di acquisire o di arricchire competenze anche in funzione di una mobilità sociale e professionale, è d'altra parte strumento essenziale perché sia assicurata a ciascuno, in una società aperta, la possibilità di sviluppare la propria personalità, secondo i principi espressi negli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione”* (Corte cost. cit.);

viii. alla luce dei principi affermati dalla suddetta pronuncia della Corte costituzionale, i provvedimenti impugnati - oltre a non essere necessitati *“in parte qua”* dalla norma di legge primaria (vedi il più volte citato art. 19, comma 12, della Legge 448 del 2001) secondo il senso *“fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse”* (art. 12, primo comma, prel.) - sembrano discostarsi, altresì, da una doverosa lettura costituzionalmente orientata della norma, la quale era stata seguita, per lungo tempo, dalla stessa parte pubblica che, negli anni scorsi, in tutti i concorsi susseguitisi dopo l'entrata in vigore dell'art. 19, comma 12, della legge 28 dicembre 2001 n. 448, ha sempre consentito ai corsisti di Medicina Generale di partecipare ai concorsi per le SSM salvo, in ipotesi di ammissione ad una scuola di specializzazione, dover rinunciare successivamente all'uno o all'altro corso, stante la pacifica incompatibilità della frequenza del corso di formazione in Medicina Generale, a seguito

dell'iscrizione ad una scuola di specializzazione (ma non della mera partecipazione al relativo concorso);

ix. peraltro, sempre nella prospettiva di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, il Collegio sottolinea che il diritto allo studio ex art. 34 Cost. comprende anche la libertà di mutare il campo dell'esercizio professionale, di conseguenza il forte condizionamento della scelta del settore formativo-professionale che le disposizioni impugnate (regolamentare e del bando SSM) arrecano nei confronti degli iscritti a Medicina Generale, va a ledere un valore costituzionale, dovendosi anche considerare che sono notoriamente assai limitate, per un medico laureato ed abilitato, le possibilità d'inserirsi (come dipendente o come libero professionista) in un qualsiasi ambito professionale, senza avere conseguito il titolo di specializzazione;

x. una diversa lettura o applicazione della disposizione di fonte primaria non può giustificarsi neanche nell'ottica dell'ampliamento più esteso possibile della platea di coloro *“che aspirano a specializzarsi per la prima volta”* (vedi l'ordinanza Cons. Stato sopracitata) e ciò per la semplice ragione che in tale platea da ampliare rientrano, in realtà, anche gli odierni ricorrenti che non sono ancora iscritti in alcun corso di SSM, frequentando un percorso ontologicamente diverso, per contenuti e prospettive professionali, quale è il corso di *“formazione specifica”* (che non è, appunto, un corso di specializzazione);

xi. si osservano altresì profili di ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai soggetti che siano già iscritti alle scuole di specializzazione medica ai quali non è imposta dal bando alcuna rinuncia preventiva al corso che stanno frequentando, ma una ben più limitata *“penalizzazione”* - non tale, comunque, da condizionare l'accesso stesso al concorso - afferente alla valutazione dei punteggi (è previsto infatti dall'art. 19, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, che *“Ai fini del concorso di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e*

della ricerca 10 agosto 2017, n. 130, i titoli di cui al comma 1 dell'articolo 5 del citato decreto non sono riconoscibili e computabili ai concorrenti già in possesso di diploma di specializzazione, né ai concorrenti già titolari di contratto di specializzazione [...]"), ferma restando la possibilità di tale categoria di soggetti di partecipare liberamente al concorso, senza alcun onere di abbandonare preventivamente la scuola di SSM frequentata.

Alla luce di tutto quanto precede il Collegio ritiene che, per le ragioni sopra esposte, il ricorso meriti accoglimento.

Di conseguenza debbono essere annullati l'art. 4, comma 1, del bando di cui al Decreto n. 1177 del 24.7.2020 della Direzione Generale per la formazione universitaria, l'inclusione e il diritto allo studio del MUR e l'art. 2, comma 1, D.M. 10/08/2017, n. 130, limitatamente alla parte in cui prevedono che il medico iscritto ai corsi di formazione specifica in Medicina Generale, di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, può partecipare alla procedura concorsuale (oltre che a seguito del completamento del relativo percorso) soltanto a seguito di rinuncia al corso stesso, interrompendolo anticipatamente prima della partecipazione alla procedura concorsuale per le SSM.

L'effetto conformativo derivante dall'annullamento predetto determina la definitiva ammissione dei ricorrenti al concorso a cui hanno partecipato (in forza delle misure cautelari adottate da questo TAR) e la legittimità della loro partecipazione a tutte le fasi successive concorsuali, fino all'esito finale.

La novità della questione giustifica ampiamente la compensazione delle spese di causa tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2020 in videoconferenza con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 D.L. n. 137/2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Ugo De Carlo, Consigliere, Estensore

Claudio Vallorani, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Ugo De Carlo

IL PRESIDENTE

Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO