

N. 01560/2017 REG.PROV.COLL.  
N. 02929/2016 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 la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2929 del 2016, proposto da:  
Giuseppe Buscaglia e Stefania Marasà, rappresentati e difesi dagli avvocati  
Maria Beatrice Miceli e Giuliana Ardito, con domicilio eletto presso lo studio  
del primo difensore in Palermo, via Nunzio Morello n. 40;

*contro*

l'Assessorato della Salute della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore  
pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,  
presso i cui uffici siti in Palermo, via Alcide De Gasperi n. 81, è domiciliato  
per legge;

*nei confronti di*

- Antonino Zanghì, rappresentato e difeso dagli avvocati Oriana Ortisi e  
Luisa Pullara, con domicilio ex art. 25, co. 1, lett. a), cod. proc. amm. presso la  
Segreteria del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, con sede in  
Palermo, via Butera n. 6;
- Anna Maria Monforte, Paolo Francesco Bonina, Carlo Valenza, Maria  
Giovanna Portella, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- a) del Decreto n.1229 datato 4 luglio 2016 del Dirigente Generale del Dipartimento Pianificazione Strategica, pubblicato in G.U.R.S. n.8 del 29 luglio 2016 (serie speciale concorsi), con il quale è stata approvata la graduatoria definitiva dei candidati al concorso pubblico straordinario per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche vacanti e/o di nuova istituzione in Sicilia;
- b) della suddetta graduatoria, nella parte in cui il dott. Buscaglia e la dott.ssa Marasà (partecipanti in forma associata) si sono collocati alla posizione n. 522;
- c) ove occorrer possa, della nota prot. n.34230 del 15 aprile 2016 del Dipartimento Pianificazione Strategica con la quale è stata rigettata la richiesta di rettifica della valutazione dei titoli di servizio correlata al possesso del requisito della c.d. ruralità avanzata da alcuni candidati;
- d) del Decreto 6 febbraio 2015 n.169 dell'Assessorato regionale della Salute, pubblicato in G.U.R.S. n. 3 del 27.02.2015 – serie speciale concorsi, con il quale il Dirigente del Servizio 7 del Dipartimento Regionale Pianificazione Strategica ha reso nota la graduatoria (provvisoria) formulata dalla Commissione giudicatrice del concorso straordinario per titoli per l'assegnazione di n. 222 sedi farmaceutiche;
- e) dei verbali della Commissione Giudicatrice, con allegate la scheda di valutazione della candidatura e le schede analitiche relative ai ricorrenti; f) della relazione finale della Commissione giudicatrice del concorso de quo;
- g) dell'art.8 del bando del concorso straordinario per titoli per l'assegnazione di n.222 sedi farmaceutiche, ove interpretato nel senso che l'attribuzione della “maggiorazione del 40% fino ad un massimo di 6,50 punti, ove sussistano le medesime condizioni di cui all'art.9 della legge n.221/1968” per i titolari o i collaboratori di farmacie rurali non trovi applicazione per quei concorrenti che abbiano ottenuto, con riferimento alla valutazione dei titoli relativi all'esercizio professionale, il massimo punteggio attribuibile secondo i criteri fissati dalla Commissione (35 punti);

h) di tutti gli altri atti presupposti, connessi e/o consequenziali, se adottati e comunque sconosciuti ai ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato della Salute della Regione

Siciliana, con le relative deduzioni difensive;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del controinteressato Zanghì Antonino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il consigliere dott.ssa Maria Cappellano;

Uditi all'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2017 i difensori delle parti costituite, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

A. – Con il ricorso in epigrafe, notificato il 28 ottobre 2016 e depositato il 17 novembre, i dottori Giuseppe Buscaglia e Stefania Marasà hanno impugnato il decreto n. 1229 del 4 luglio 2016, adottato dal Dirigente Generale del Dipartimento

Pianificazione Strategica dell'intimato Assessorato, con il quale è stata approvata la graduatoria definitiva dei candidati al concorso pubblico straordinario per l'assegnazione di n. 222 sedi farmaceutiche vacanti e/o di nuova istituzione in Sicilia.

Espongono, al riguardo:

- di avere partecipato in associazione a tale concorso straordinario per titoli, indetto con D.D.G. n. 2782/12 del 24 dicembre 2012 del predetto Dipartimento, dichiarando nella domanda di partecipazione che il dott. Buscaglia aveva prestato attività come titolare e direttore responsabile della sede farmaceutica unica rurale del Comune di Giuliana dal 10 agosto 1996 fino alla data di presentazione della domanda (11 gennaio 2013), vantando, pertanto, il requisito della c.d. ruralità;



- di essersi collocati nella graduatoria provvisoria, approvata con decreto del 6 febbraio 2015, nella posizione n. 527 con un punteggio di 40,01, avendo ottenuto 35 punti per i titoli inerenti l'esercizio professionale; e, in virtù di movimenti dei candidati nella stessa graduatoria, di essersi collocati, con lo stesso punteggio, nella posizione n. 522 della graduatoria definitiva oggetto di gravame.

Sostengono che, se fosse stato applicato il punteggio per la "ruralità" in aggiunta al punteggio massimo per l'esercizio professionale, i predetti avrebbero conseguito una posizione più favorevole, entro le prime 222 posizioni.

Affidano il ricorso alla censura di Violazione e falsa applicazione del bando di concorso e dell'articolo 9 della L. 8 marzo 1968 n.221 – Violazione dell'articolo 97 della Costituzione – Violazione e falsa applicazione degli articoli 4 e 5 del D.P.C.M. 30.03.1994 n. 298 - Violazione dei principi di buon andamento - Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e ingiustizia manifeste: la maggiorazione prevista per la cd. ruralità – comportante l'assegnazione del punteggio massimo di 6,5 ai sensi dell'art. 9 della l. n. 221/1968 – avrebbe dovuto essere applicata in aggiunta al punteggio massimo previsto per i titoli relativi all'esercizio professionale dal D.P.C.M. n. 298/1994 (35 punti), come ritenuto anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5667/2015.

I ricorrenti hanno anche impugnato l'art. 8 del bando, ove interpretato nel senso di impedire il superamento del massimo punteggio (35) per i titoli relativi all'esercizio professionale anche nel caso di attribuzione della maggiorazione prevista dall'art. 9 della l. n. 221/1968.

Hanno, quindi, chiesto l'annullamento degli atti impugnati, con il favore delle spese.

B. – Si è costituito in giudizio l'Assessorato della Salute della Regione Siciliana.

C. – Alla camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2016 la causa è stata rinviata all'udienza pubblica del 22 maggio 2017, in vista della quale l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria difensiva, con la quale ha avverso il ricorso, chiedendone il rigetto, in quanto infondato: ha, in particolare, evidenziato l'insuperabilità del tetto massimo del punteggio su indicato, in base ad una interpretazione sistematica della disposizioni in vigore; nonché, tenendo conto del carattere straordinario del concorso in interesse.

D. – All'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2017 si è costituito il controinteressato Zanghì Antonino e il difensore di parte ricorrente ha chiesto di essere eventualmente autorizzato all'integrazione del contraddittorio; quindi, la causa è stata discussa e il ricorso è stato posto in decisione.

#### DIRITTO

A. – Viene in decisione il ricorso proposto dai dottori Giuseppe Buscaglia e Stefania Marasà avverso il decreto n. 1229/2016 del Dipartimento Pianificazione Strategica dell'intimato Assessorato, con il quale è stata approvata la graduatoria definitiva dei candidati al concorso pubblico straordinario per l'assegnazione di n. 222 sedi farmaceutiche vacanti e/o di nuova istituzione in Sicilia, al quale i predetti hanno partecipato in associazione.

La questione, unica, posta con il gravame attiene al mancato riconoscimento del punteggio per la cd. ruralità, previsto dall'art. 9 della l. n. 221/1968, anche oltre il punteggio massimo previsto dal D.P.C.M. n. 298/1994 per i titoli relativi all'esercizio professionale (35 punti).

B. – Ritene il Collegio che, in esito all'approfondimento proprio della fase di merito, come indicato anche dal C.G.A. in sede cautelare (v. ordinanze nn. 575 e 576/2016), il ricorso non è fondato.

Può, quindi, prescindere dall'esame dell'istanza, formulata dalla parte ricorrente, di autorizzazione all'integrazione del contraddittorio, in ossequio al



principio di economia processuale di cui all'art. 49, co. 2, cod. proc. amm., atteso che tale adempimento costituirebbe per la parte ricorrente un inutile aggravio processuale.

Sotto tale specifico profilo, deve anche considerarsi che, all'esito della stessa udienza, sono stati decisi dallo stesso Collegio altri ricorsi aventi il medesimo oggetto, per i quali il contraddittorio era stato integrato a seguito di apposita autorizzazione alla notifica per pubblici proclami (v. ricorsi R.G. n. 1390/2016; R.G. n. 2094/2016; R.G. n. 2097/2016).

Nel merito, si ritiene necessario ricostruire il quadro normativo di riferimento e, a tal fine, devono essere richiamati:

- l'art. 9 della legge 8 marzo 1968, n. 221 (Provvidenze a favore dei farmacisti rurali), il quale stabilisce che "Ai farmacisti che abbiano esercitato in farmacie rurali per almeno 5 anni come titolari o come direttori o come collaboratori verrà riconosciuta una maggiorazione del 40 per cento sul punteggio in base ai titoli relativi all'esercizio professionale, fino ad un massimo di punti 6,50";

- l'art. 5 del D.P.C.M. n. 298/1994 – adottato in attuazione dell'art. 4, co. 9, della l. n. 362/1991 – a tenore del quale "1. Per la valutazione dei titoli ogni commissario dispone:

a) fino a un massimo di 3 punti per titoli di studio e di carriera;

b) fino a un massimo di 7 punti per titoli relativi all'esercizio professionale.";

- l'art. 11, co. 3, del d.l. n. 1/2012, convertito dalla l. n. 27/2012, secondo cui "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad assicurare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la conclusione del concorso straordinario e l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili di cui al comma 2 e di quelle vacanti. In deroga a quanto previsto dall'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, sulle sedi farmaceutiche istituite in attuazione del comma 1 o comunque vacanti non può essere esercitato il diritto di prelazione da parte del comune. Entro sessanta giorni dall'invio dei dati di cui al comma 2, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano bandiscono il

concorso straordinario per soli titoli per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione e per quelle vacanti, fatte salve quelle per la cui assegnazione, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la procedura concorsuale sia stata già espletata o siano state già fissate le date delle prove. Al concorso straordinario possono partecipare i farmacisti, cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, iscritti all'albo professionale:

- a) non titolari di farmacia, in qualunque condizione professionale si trovino;
- b) titolari di farmacia rurale sussidiata;
- c) titolari di farmacia soprannumeraria;
- d) titolari di esercizio di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Non possono partecipare al concorso straordinario i farmacisti titolari, compresi i soci di società titolari, di farmacia diversa da quelle di cui alle lettere b) e c) ...”; - il successivo comma 4, ultima parte, il quale stabilisce che “Al concorso straordinario si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti sui concorsi per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione o vacanti, nonché le disposizioni del presente articolo.”.

Venendo al concorso in contestazione, deve preliminarmente chiarirsi che l'art. 8 del bando, sulla valutazione dei titoli, richiamava espressamente sia il D.P.C.M. n. 298/1994; sia l'art. 9 della l. n. 221/1968 (v. bando pubblicato nella G.U.R.S., serie speciali concorsi, n. 1 del giorno 11 gennaio 2013).

Ne consegue che, nella controversia in esame, non è in contestazione l'applicabilità della maggiorazione prevista dal citato art. 9, quanto la possibilità di riconoscere ai candidati, i quali possono fruire di tale maggiorazione, un punteggio massimo per l'esercizio professionale superiore a quanto previsto dal citato D.P.C.M..

Osserva sul punto il Collegio che nessuna disposizione, tra quelle richiamate ed applicabili, autorizza lo sfioramento del tetto massimo, pari a 35 punti, previsto per l'esercizio dell'attività professionale.



Tale asserito diritto al superamento del punteggio massimo non è desumibile né dalla norma speciale contenuta nell'art. 9 della l. n. 221/1968; né dalla l. n. 362/1991, né tantomeno dal D.P.C.M. n. 298/1994; per contro, già la stessa formulazione letterale dell'art. 9 induce a ritenere che la maggiorazione prevista a favore del farmacista rurale debba rimanere all'interno del punteggio massimo previsto per l'esercizio professionale – nel quale rientra l'esercizio della farmacia rurale - atteso che la disposizione fa chiaramente riferimento ad una “maggiorazione del 40 per cento sul punteggio in base ai titoli relativi all'esercizio professionale, fino ad un massimo di punti 6,50”.

Deve ulteriormente osservarsi che nessun indice a supporto della tesi di parte ricorrente può desumersi neppure dall'entrata in vigore della l. n. 362/1991, di cui il D.P.C.M. costituisce attuazione (v. art. 4, co. 9, l. n. 362/1991).

Invero, non è influente rilevare, sul piano dell'interpretazione sistematica delle fonti normative anche succedutesi nel tempo, che: - poco meno di un mese dopo l'emanazione della l. n. 221/1968 è stata emanata la legge 2 aprile 1968, n. 475, recante norme concernenti il servizio farmaceutico, la quale disciplinava il concorso, per titoli ed esami, per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione;

-l'art. 7 di tale legge (l. n. 475/1968) stabiliva, quanto al punteggio per l'attività professionale per i concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche, che “Per la valutazione dei titoli ogni commissario dispone:

- 1) fino ad un massimo di punti 3,50 per titoli di studio e di carriera;
- 2) fino ad un massimo di punti 6,50 per titoli relativi all'esercizio professionale”;

con conseguente possibilità di attribuzione, per tale tipologia di titoli, di un punteggio massimo pari a punti 32,50, tenuto conto della composizione della commissione con cinque commissari (v. art. 4 della l. n. 475/1968);

- in esecuzione dell'art. 26 della stessa l. n. 475/1968 – articolo non abrogato dalla l. 362/1991 (v. art. 15 della l. n. 362/1991) – è stato emanato il



regolamento di esecuzione contenuto nel Decreto del Presidente della Repubblica 21 agosto 1971, n. 1275;

- l'art. 7 del d.P.R. n. 1275/1971 stabilisce all'ultimo comma che "I punteggi complessivi preferenziali previsti dalle norme in vigore si aggiungono al punteggio conseguito nei titoli professionali e non possono superare i punti 32,5 di cui dispone l'intera commissione"; ponendo un limite invalicabile, oggi ampliato dall'art. 5 del D.P.C.M. n. 298/1994 a 35 punti (cfr. lettera b), "fino a un massimo di 7 punti per titoli relativi all'esercizio professionale", da moltiplicare per cinque commissari).

Dalla ricostruzione normativa appena riportata emerge con chiarezza che la coesistenza della maggiorazione prevista dalla l. n. 221/1968 con la previsione di un punteggio massimo per i titoli relativi all'esercizio professionale era stata già risolta nel senso del divieto di superamento del punteggio massimo conseguibile da ogni candidato, al fine di non alterare il rapporto tra le diverse tipologie di titoli valutabili.

Sotto tale specifico profilo, deve rilevarsi che l'impianto normativo stabilisce la ponderazione dei criteri di valutazione – per titoli e prova attitudinale - prevedendo un punteggio massimo complessivo pari a 100 punti, di cui 50 punti costituiscono il punteggio massimo attribuibile per i titoli: di tale punteggio, come già indicato, 35 punti è il massimo punteggio per i titoli relativi all'esercizio professionale, e 15 quello per i titoli di studio e di carriera (v. artt. 4 e 5 D.P.C.M. n. 298/1994).

Ne consegue che l'attribuzione del punteggio per la "ruralità" incontra il limite invalicabile dei 35 punti anche tenendo conto della ponderazione, normativamente stabilita, tra tutti i titoli valutabili; e ciò, a fortiori, tenuto conto della mancata previsione, nella selezione in contestazione, della prova attitudinale, il cui punteggio consente, nei concorsi ordinari, di bilanciare quello attribuito per i titoli.

Non è superfluo rilevare, a tal fine, che nei concorsi ordinari la commissione può stabilire di attribuire il punteggio per titoli ai soli candidati i quali abbiano

superato la prova d'esame (v. art. 4, co. 2, D.P.C.M. n. 298/1994).

Ritiene, pertanto, il Collegio che la disposizione contenuta nell'art. 9 della l. n. 122/1968 deve essere interpretata ed applicata coerentemente e in armonia con il sistema normativo vigente, nonché alla luce di una interpretazione storicosistemica della stessa normativa (v., in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 7245/2002).

Da quanto finora rilevato consegue anche la infondatezza della censura mossa avverso l'art. 8 del bando, il quale si è limitato a richiamare la normativa applicabile. Deve ulteriormente osservarsi che la correttezza dell'operato dell'Amministrazione è indirettamente disvelata dalla circostanza – pure evidenziata dalla difesa erariale nella memoria conclusiva – che il tetto massimo dei 35 punti è stato attribuito automaticamente dalla piattaforma tecnologica ed applicativa unica, cui ha aderito il resistente Assessorato, creata dal Ministero della Salute in applicazione dell'art. 23, co. 12, septiesdecies, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, “Al fine di rendere uniformi e trasparenti le modalità di espletamento delle procedure relative al concorso straordinario per l'apertura di nuove sedi farmaceutiche di cui all'articolo 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1...”.

Viene, infatti, in rilievo un concorso straordinario e, quindi, una tipologia di selezione caratterizzata da semplicità di partecipazione e prevedibilità del punteggio attribuibile in base a tale procedura automatica (v. sulle peculiarità del concorso straordinario per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche, Consiglio di Stato, Sez. III, 20 febbraio 2017, n. 761; v. relazione finale della Commissione, allegata al D.D.S. n. 169/2015, di approvazione della graduatoria provvisoria, in G.U.R.S. n. 3 del 27 febbraio 2015, serie concorsi). Inoltre, per tale selezione è stato eccezionalmente consentito dal bando, in applicazione dell'art. 11, co. 7, del d.l. n. 1/2012, di concorrere per la gestione associata delle farmacie sommando in tal modo i titoli posseduti da ciascuno, al dichiarato fine, tra l'altro, di favorire l'accesso dei giovani nel mondo



dell'impresa (v. premesse del d.l. n. 1/2012 e art. 11 dello stesso d.l.; v. in tal senso, T.A.R. Puglia, Bari, n. 1146/2016).

Sicché, aderendo all'impostazione di parte ricorrente, si finirebbe anche per attribuire - in una selezione straordinaria per soli titoli con possibilità di concorrere in forma associata - un peso decisivo ad uno dei vari titoli, relativi all'esercizio professionale, concorrenti alla formazione del punteggio complessivo previsto dal D.P.C.M. n. 298/1994.

Nel fare riferimento alla peculiare natura del concorso, deve infine rilevarsi che la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 14 dicembre 2015, n. 5667, citata dai ricorrenti, afferiva ad un concorso ordinario; e, in ogni caso, per tutto quanto rilevato in ordine all'interpretazione sistematica della normativa applicabile, tale decisione non si ritiene condivisibile.

C. - Conclusivamente, il ricorso, in quanto infondato, deve essere rigettato, con salvezza di tutti gli atti impugnati.

D. - Avuto riguardo agli specifici profili della controversia, si ritengono sussistere i presupposti per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate tra le parti costituite.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2017 con

l'intervento dei magistrati:

Solveig Cogliani, Presidente

Nicola Maisano, Consigliere

Maria Cappellano, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il \_\_\_\_\_

IL SEGRETARIO

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