

Publicato il 14/01/2020

N. 00073/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 00471/2019 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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 471 del 2019, proposto da F.I.M.M.G. Sicilia (Federazione italiana medici di medicina generale), F.I.M.M.G. (Federazione italiana medici di medicina generale) - sezione provinciale di Palermo, Angelica Abbate, Emanuela Di Salvo, Federico Fili, Irene Mongiovì, Giuseppe Paci, Alessandro Riggi, Francesco Sapienza, Vincenzo Antonino Sardo, Erika Scichilone, Daniela De Meco, Giovanni Adamo, Silvia Apollonio, Marta Arcoraci, Federico Alessandro Ardizzone, Teresa Ballirò, Veronica Billeci, Elena Bilello, Calogero Bruccoleri, Laura Provvidenza Calabrò, Salvatore Calcaterra, Francesca Cannici, Silvia Campanella, Daniela Cassisi, Pierfilippo Chiarello, Angelica Ciona, Giovanni Cipolla, Maria Giovanna Comerci, Antonio Cutrì, Claudia D'Angelo, Antonio D'Angelo, Marcello Dattola, Giulia De Leonardis, Francesca Di Bernardo, Gabriele Di Francesco, Angela Di Salvo, Claudio D'Orio, Guglielmo Fabiano, Antonio Faillaci, Irene Faranda, Anna Fugale, Maria Fustaneo, Paolo Ganci, Serena Geraci, Elvira Maria Giacalone, Carla Giannone, Giuseppa Granvillano, Marco Guardabasso, Federico Gullo, Domenicoantonio Iannello, Maria Iannello,

Margherita Iriti, Santa Claudia Ingrilli, Francesco Laudicina, Nicoletta Lipani, Azzurra Lombardino, Angelo Lombardo, Francesco Vincenzo Maniaci, Martina Mascaro, Simona Mavilla, Francesco Meli, Valeria Mineo, Roberta Maria Alessandra Minisola, Katiuscia Monteleone, Marta Monti, Paola Nicita, Cinzia Pace, Maria Chiara Pandolfo, Ignazio Marzio Parisi, Maria Parisi, Maria Pennica, Giulia Pezzino, Giuseppe Picardi, Alessandra Polimeni, Maria Proiti, Maurilio Puccio, Elisabetta Ragusa, Giovanvito Rami, Salvo Rampulla, Cono Mattia Randazzo, Cristian Rigano, Claudia Romano, Elisa Ruggirello, Serena Russo, Marcello Sampino, Caterina Schimmenti, Maria Giorgia Sciuto, Gabriella Sottile, Sara Sutura Sardo, Luigi Terrana, Laura Concetta Tomasello, Veronica Toro, Veronica Traversa, Giulia Tumino, Michalek Urszula Ewelina, Roberta Virone, Adriana Zambito Marsala, Valentina Zappulla, Milos Tomasello Andulajevic, Francesco Di Carlo, Rosalia Barrera, Giuseppe Giarrusso, Laura Fiduccia, Angelo Mastrosimone, Andrea Salvatore Termini, Giuseppe Rivaldo, Giuseppe Principato, Mariano Silvestri, Daniela Siragusa, Giovanna Tortomasi, Nicoletta Marino, Giuseppe Falco, Maria Ausilia Virga, Stefano Aprile, Francesca Balsamo, Enza Bartolotta, Alessandra Belvedere, Valentina Biondo, Gabriele Butticè, Gioia Cacciatore, Roberta Calò, Antonella Cangelosi, Riccardo Carlino, Miriam De Michele, Adriana Di Gregorio, Antonella Di Lorenzo, Maria Teresa Furneri, Margherita Federica Gallo, Sofia Gattuso, Gaspare Giacopelli, Roberta Giambartino, Domenico Giganti, Laura Giordano, Carmelo Graceffa, Germana Sara Laganà, Francesco Lalicata, Stefania La Sala, Fabio Lombardo, Noemi Lopes, Dario Lo Presti, Doriana Mannino, Chiara Masci, Benito Mazzeo, Daniele Merlo, Paola Perrone, Alessandra Pizzo, Antonio Quattrocchi, Noemi Rinaldi, Silvia Aglieri Rinella, Alessandra Saletti, Andrea Scalisi, Flavio Schiavone, Angela Serruto, Dino Sirna, Giulia Tinè, Gianluca Trapani, Sabrina Trapani, Matteo Venturella, Manuela Vultaggio, Giuseppe Zagami, Salvatore Rizza, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Pensabene Lioni, Tommaso Pensabene Lioni e Giuseppina Pensabene Lioni, con domicilio digitale come

da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Palermo, via G. Giusti, n. 45;

*contro*

Assessorato regionale della salute, in persona dell'Assessore pro tempore, rappresentato e difeso dall'Ufficio legale della Regione siciliana, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

*nei confronti*

Carmelo Mendola e Nicola Mandina, rappresentati e difesi dall'avv. Antonino Trapani, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

*e con l'intervento di*

*ad opponendum:*

Carmelo Danilo Amato, Orazio Barbagallo, Giovanni Cafiero, Alessandro David Vittorio Camardi, Alessandro Cammarata, Nicola Giovanni Celi, Francesco Di Maria, Stefano Grasso, Anan Habiballah, Luisa Licciardello, Flavia Lo Verde, Luisa Miraglia, Eugenio Marco Miuccio, Davide Giovanni Motta, Sara Nicolini, Virginia Cristina Rapisarda, Annamaria Schillaci, Pierfabio Di Paola, Vincenzo Fabriele, Marilena Ferrandes, Francesca Giardina, Alessia Marù, Maria Grazia Mazza, Angela Morello, Nicola Gesualdo Patti, Maria Randisi, Luca Re, Guglielmo Russo, Gaia La Porta, Cinzia Tribuna, rappresentati e difesi dall'avv. Antonino Trapani, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

*per l'annullamento*

- del decreto dell'Assessore regionale della salute dell'11 dicembre 2018, pubblicato sulla G.U.R.S., parte I, n. 55 del 21 dicembre 2018, avente ad oggetto "Misure per il superamento del precariato del "personale medico sostituto" operante nei servizi di emergenza 118";
- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato regionale della salute;

Visti l'intervento *ad opponendum* e la memoria di Carmelo Danilo Amato, Orazio Barbagallo, Giovanni Cafiero, Alessandro David Vittorio Camardi, Alessandro Cammarata, Nicola Giovanni Celi, Francesco Di Maria, Stefano Grasso, Anan Habiballah, Luisa Licciardello, Flavia Lo Verde, Luisa Miraglia, Eugenio Marco Miuccio, Davide Giovanni Motta, Sara Nicolini, Virginia Cristina Rapisarda, Annamaria Schillaci, Pierfabio Di Paola, Vincenzo Fabriele, Marilena Ferrandes, Francesca Giardina, Alessia Marù, Maria Grazia Mazza, Angela Morello, Nicola Gesualdo Patti, Maria Randisi, Luca Re, Guglielmo Russo, Gaia La Porta, Cinzia Tribuna;

Vista l'ordinanza collegiale istruttoria n. 406 del 22 marzo 2019, eseguita il 4 aprile successivo;

Viste le memorie delle parti;

Vista l'ordinanza cautelare n. 581 del 10 maggio 2019;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria dell'Ufficio legale e legislativo della regione siciliana;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del 28 novembre 2019, il consigliere Aurora Lento e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato.

## FATTO

Con ricorso, notificato il 18 febbraio 2019 e depositato il giorno 28 successivo, la Federazione italiana dei medici di medicina generale della Sicilia e di Palermo e i medici in epigrafe premettevano che, in base alla normativa vigente:

- l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale, la quale si esplicava nel settore dell'emergenza sanitaria territoriale (oltre che in quelli di assistenza primaria, continuità assistenziale e medicina dei servizi) presupponeva il possesso del diploma di formazione specifica, che veniva rilasciato, a seguito della frequenza di un corso triennale, l'accesso al quale era

a numero chiuso e richiedeva il superamento di un concorso, caratterizzato da una rigida procedura comune a tutte le Regioni;

- tale corso richiedeva impegno a tempo pieno ed esclusività, in quanto i corsisti non potevano svolgere ulteriori attività professionali retribuite.

Fatta tale premessa, esponevano che, in deroga alla normativa generale in materia, l'Assessore regionale della salute, con decreto dell'11 dicembre 2018, pubblicato sulla GURS, parte I, n. 55 del 21 dicembre 2018, al fine di superare il precariato del personale medico sostituto operante, a tempo determinato, in regime convenzionale con le aziende sanitarie provinciali siciliane, nei servizi di emergenza 118, aveva modificato le regole relative all'accesso e alla frequenza di tale corso, nonché al valore del titolo conseguito.

L'art. 3 di tale decreto aveva, in particolare, previsto che:

- per l'anno 2019, i medici sostituti dell'emergenza 118, in possesso dell'attestato d'idoneità relativo all'emergenza sanitaria territoriale, ma non anche del diploma in medicina generale, con un'anzianità di servizio, nelle aziende sanitarie, di almeno 18 mesi, potevano partecipare, in sovrannumero, senza il superamento del concorso preselettivo e il riconoscimento della borsa di studio, ai corsi di formazione di medicina generale attivati dalla Regione siciliana;

- il diploma così conseguito consentiva l'inserimento nella graduatoria regionale di medicina generale esclusivamente nel settore dell'emergenza e in coda rispetto ai diplomati "ordinari".

Così riassunti i fatti di causa, hanno precisato, in ordine alla legittimazione ad agire, che la Federazione agiva per la tutela di un interesse comune della categoria dei medici di medicina generale, mentre i sanitari, i quali erano stati tutti ammessi al corso di formazione in questione e alcuni lo avevano già superato, erano portatori dell'interesse individuale a evitare di essere superati dai precari diplomati nelle graduatorie dell'emergenza sanitaria, nonché a

prevenire il possibile collasso del sistema conseguente alla frequenza di un numero eccessivo di corsisti.

Fatte tali precisazioni, hanno chiesto l'annullamento, previa sospensiva e vinte le spese, del decreto dell'Assessore regionale della salute dell'11 dicembre 2018 per i seguenti motivi:

1) Incompetenza. Violazione: degli artt. 2 e 3 del decreto legislativo del presidente della regione siciliana n. 70 del 28 febbraio 1979; delle regole e dei principi desumibili dallo Statuto della regione siciliana in materia di predisposizione di atti a contenuto normativo.

Essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia di accesso e frequenza del corso di medicina generale, nonché in merito al valore del titolo conseguito, la quale derogava a norme primarie (d.lgs.vo n. 368 del 1999, come modificato dal d.lgs.vo n. 277 del 2003), attuative di norme europee (direttive n. 93/16/CEE e n. 2001/19/CE), verrebbero in considerazione delle disposizioni sostanzialmente regolamentari, che, nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 2 e 3 del decreto del Presidente della Regione siciliana n. 70 del 1979, avrebbero dovuto essere deliberate dalla Giunta regionale e adottate nella forma del decreto presidenziale.

2) Violazione: degli artt. 21 e ss., 24 e 25 del d.lgs.vo n. 368 del 1999, come modificato dal d.lgs.vo n. 277 del 2003; delle direttive europee n. 93/16/CEE e n. 2001/19/CE; degli artt.1 e ss., 3, 4, 9 del decreto del Ministro della salute del 7 marzo 2006; dell'accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 23 marzo 2005 (rinnovato nel 2009 e nel 2018). Eccesso di potere sotto i profili: dell'irragionevolezza; dell'illogicità; della manifesta ingiustizia; dello sviamento.

Un decreto assessoriale e, pertanto, un atto amministrativo non avrebbe potuto introdurre una deroga al principio generale dell'accesso al corso di medicina generale a seguito di concorso pubblico, in quanto inderogabile, poiché stabilito da norme primarie attuative di direttive europee (d.lgs.vo n.

368 del 1999, come modificato dal d.lgs.vo n. 277 del 2003, attuativo della direttive europee n. 93/16/CEE e n. 2001/19/CE).

3) Violazione: dell'accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 23 marzo 2005 (rinnovato nel 2009 e nel 2018) sotto ulteriore profilo; degli artt. 21 e ss., 24 e 25 del d.lgs.vo n. 368 del 1999 (modificato con il d.lgs.vo n. 277 del 2003); delle direttive europee n. 93/16/CEE e n. 2001/19/CE; degli artt.1 e ss., 3, 4, 9 del decreto del Ministro della salute del 7 marzo 2006 sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere sotto i profili: del difetto e della falsità dei presupposti; dello sviamento.

L'inserimento nella graduatoria di medicina generale relativa all'emergenza sanitaria territoriale presupporrebbe, secondo quanto prescritto dall'art. 15 dell'accordo collettivo di categoria, non solo il conseguimento del diploma di medicina generale, ma anche l'accesso al relativo corso previo superamento del prescritto concorso.

4) Violazione: dell'art. 24 del d.lgs.vo n. 368 del 1999 (modificato con il d.lgs.vo n. 277 del 2003) sotto ulteriore profilo; dell'art.11 del decreto del Ministro della salute del 7 marzo 2006; dell'art. 17 dell'accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 23 marzo 2005 (rinnovato nel 2009 e nel 2018). Eccesso di potere sotto i profili: della disparità di trattamento; dell'irragionevolezza; della manifesta ingiustizia; dello sviamento sotto ulteriore profilo.

La previsione della contestuale attribuzione d'incarichi a tempo determinato nei servizi di emergenza 118 contrasterebbe con l'obbligo di esclusività, inteso come incompatibilità totale allo svolgimento di attività retribuite, espressamente previsto, relativamente ai soggetti ammessi al corso di medicina generale, dall'art. 24, commi 2 e 4, del d.lgs.vo n. 368 del 1999 e ulteriormente precisato dall'art. 11 del decreto del Ministero della salute del 7 marzo 2006 e dall'art. 17 dell'accordo collettivo di categoria.

5) Violazione: degli artt. 15 e 16 dell'accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 23 marzo 2005 (rinnovato nel 2009 e nel 2018) sotto

ulteriore profilo; dell'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018 (convertito nella l. n. 12 del 2019); dell'obbligo di esclusività e del regime di incompatibilità di cui all'art. 24 del d.lgs.vo n. 368 del 1999 e s.m.i.; dell'art. 11 del decreto del Ministro della salute del 7 marzo 2006 sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere sotto i profili: dell'erroneità dei presupposti; dell'illogicità; dell'irragionevolezza; della manifesta ingiustizia; della disparità di trattamento sotto ulteriore profilo; dello sviamento.

Sarebbe meramente apparente la clausola di salvaguardia.

6) Violazione: degli artt. 21 e ss. del d.lgs.vo n. 368 del 1999 (modificato dal d.lgs.vo n. 277 del 2003) sotto ulteriore profilo; delle direttive europee n. 93/16/CEE e n. 2001/19/CE sotto ulteriore profilo; dell'art. 117 della Costituzione; dell'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018 (convertito nella l. n. 12 del 2019) sotto ulteriore profilo; del decreto del Ministro della salute del 7 marzo 2006 sotto ulteriore profilo; dell'accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 23 marzo 2005 (rinnovato nel 2009 e nel 2018) sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere sotto i profili: dell'irragionevolezza, dell'illogicità; della manifesta ingiustizia sotto ulteriore profilo; dello sviamento.

La previsione della limitazione dell'efficacia abilitante del diploma in medicina generale al solo settore dell'emergenza sanitaria territoriale contrasterebbe con l'attribuzione di valore allo stesso in tutti e quattro i settori di riferimento.

7) Violazione: degli artt. 24, 25 e 26 del d.lgs.vo n. 368 del 1999 (modificato dal d.lgs.vo n. 277 del 2003) sotto ulteriore profilo; dell'art. 1 del decreto del Ministro della salute del 7 marzo 2006 sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere sotto i profili: del difetto d'istruttoria; del difetto dei presupposti; dell'illogicità; dell'irragionevolezza e della manifesta ingiustizia sotto ulteriore profilo; dello sviamento.

Non avrebbe potuto derogarsi al principio del numero chiuso degli ammessi ai corsi di medicina generale, il quale andava quantificato sulla base delle effettive esigenze del fabbisogno regionale, che in Sicilia dava un risultato



negativo nel triennio (3.231 medici in graduatoria e 2.831 medici pensionati), al fine di garantire l'efficienza del sistema sanitario.

Per l'Assessorato regionale della salute si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato.

Si sono costituiti in giudizio anche i signori Nicola Mandina e Carmelo Mendola, controinteressati, i quali, precisato che il decreto impugnato era finalizzato a superare e a regolare la prassi distorsiva costituita dall'”abuso” reiterato di contratti convenzionati con i medici sostituti, hanno preliminarmente eccepito la carenza d'interesse dei ricorrenti in considerazione dell'avvenuta previsione di una clausola di salvaguardia. Fatte tali eccezioni in rito, hanno chiesto il rigetto del ricorso, poiché infondato, vinte le spese, rappresentando che: l'art. 9 del d.l. n. 135 del 2018, convertito nella l. n. 12 del 2009 avrebbe fatto venire meno l'obbligo di esclusività; il decreto impugnato non avrebbe contenuto disposizioni generali e astratte, ma puntuali e concrete, cosicché se ne sarebbe dovuta escludere la natura regolamentare; l'iscrizione in soprannumero avrebbe potuto aversi solo per i medici siciliani; non sarebbe stata data adeguata prova del numero dei corsisti in soprannumero e del mancato completamento dei corsi per il conseguimento del diploma EST in Sicilia.

Sono intervenuti *ad opponendum* vari medici sostituti del pronto soccorso, che hanno dispiegato difese sovrapponibili a quelle dei controinteressati resistenti. Con ordinanza collegiale n. 406 del 22 marzo 2019, sono stati disposti incumbenti istruttori, che sono stati eseguiti il 4 aprile successivo con il deposito di vari documenti tra cui la relazione dei Dipartimenti P.S. e A.S.O.E. dell'Assessorato regionale della salute prot. n. 2771 del 1° aprile 2019.

I controinteressati hanno depositato una memoria con cui hanno rappresentato che nelle more del giudizio:

- era stata adottata la circolare del Coordinamento commissione salute del 22 marzo 2019, contenente indirizzi per l'attuazione dell'art. 9 della l. n. 12 dell'11 febbraio 2019, la quale prevedeva l'assegnazione degli incarichi

convenzionali di medicina generale ai medici con il seguente ordine di priorità: frequenza della terza, della seconda e della prima annualità del corso;

- alcuni degli odierni ricorrenti avevano ottenuto l'assegnazione dell'incarico di medicina generale in regime convenzionale e non avevano più interesse al ricorso (si trattava di Chiara Masci, Roberta Giambardino e Riccardo Carlino);
- disposizioni analoghe a quelle contestate erano contenute nel d.l. del 30 aprile 2019 (c.d. decreto Calabria).

Anche i ricorrenti hanno depositato una memoria con cui, precisato che si erano già avute richieste d'iscrizione in soprannumero da parte dei beneficiari del decreto impugnato e fatte alcune considerazioni in ordine all'interesse ad agire, hanno insistito per l'accoglimento delle loro domande.

Con ordinanza n. 581 del 10 maggio 2019, l'istanza cautelare è stata accolta ai fini della fissazione del merito del ricorso.

In vista dell'udienza, i ricorrenti hanno depositato una memoria con cui hanno insistito nelle loro domande.

Anche i controinteressati hanno depositato una memoria con cui hanno insistito nelle loro domande.

Per l'Assessorato regionale della salute si è costituito in giudizio l'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana, in sostituzione dell'Avvocatura dello Stato, che si trovava in conflitto d'interessi, in quanto aveva proposto incidente di costituzionalità avverso analogo disposizione contenuta in una norma della Regione Piemonte.

Ha depositato una memoria con cui, eccepita preliminarmente la carenza di legittimazione ad agire della Federazione ricorrente e la carenza d'interesse di tutti in ricorrenti quale conseguenza della clausola di salvaguardia, ha chiesto il rigetto del ricorso, poiché infondato, vinte le spese.

Alla pubblica udienza del 28 novembre 2019, su conforme richiesta dei difensori delle parti presenti come da verbale, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. La controversia ha ad oggetto il decreto dell'11 dicembre 2018 con cui l'Assessore regionale della sanità ha disposto che i medici sostituti dell'emergenza 118, in possesso dell'attestato d'idoneità relativo all'emergenza sanitaria territoriale, ma non anche del diploma in medicina generale, con un'anzianità di servizio, nelle aziende sanitarie, di almeno 18 mesi, avevano la facoltà di partecipare, per l'anno 2019, in sovrannumero, senza superamento del concorso preselettivo e riconoscimento della borsa di studio, ai corsi di formazione di medicina generale attivati dalla Regione siciliana.

Tale disposizione è stata motivata con riferimento all'esigenza di superare il precariato del personale medico sostituto operante, in convenzione con le Aziende sanitarie provinciali, nei servizi emergenziali 118.

Preliminarmente va dato atto che, come rappresentato dagli intervenienti *ad opponendum* e non contestato dalle controparti, i signori Chiara Masci, Roberta Giambardino e Riccardo Carlino sono stati assunti per l'espletamento dei servizi medici in questione e non hanno, pertanto, più interesse al ricorso, che, per la loro parte, deve essere dichiarato improcedibile.

2. Ciò premesso, va esaminata l'eccezione di carenza legittimazione ad agire della Federazione italiana medici di medicina generale, che è stata sollevata dall'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana (del cui patrocinio la Regione siciliana può avvalersi, ai sensi del d.l.vo pres.rep. 2 marzo 1948 n. 142, quando non può farsi rappresentare dall'Avvocatura dello Stato), il quale ha richiamato il noto principio di diritto secondo cui un'organizzazione di categoria può intervenire in giudizio solo quando venga invocata la lesione di un interesse omogeneo comune all'intero gruppo dei soggetti rappresentati e non anche quando si verta su questioni concernenti singoli iscritti ovvero capaci di creare posizioni contrastanti.

L'eccezione è infondata.

Invero, il collegio conosce e condivide il principio di diritto costantemente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, sulla scorta della decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 2 novembre 2015, n. 9,

secondo cui la legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi obbedisce a “stringenti regole”, le quali consistono, innanzitutto, nella necessità che la questione dibattuta attenga in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell’associazione e, cioè, che la produzione degli effetti del provvedimento controverso si risolva in una lesione diretta del suo scopo istituzionale, e non della mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati; e, inoltre, nell’altrettanto imprescindibile riferibilità dell’interesse tutelato a tutti gli associati, dimodoché non vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e che non siano, in definitiva, configurabili conflitti interni all’associazione (anche con gli interessi di uno solo dei consociati), che implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio (in termini, più di recente Consiglio di Stato, V, 24 novembre 2016, n. 4957).

Nella specie, come affermato e comprovato mediante produzione documentale, la Federazione italiana medici di medicina generale, la quale tutela e rappresenta medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale o in possesso del relativo diploma (vedi art. 1 dello statuto in atti) non ha tra i propri iscritti nessun medico sostituto operante nel settore dell’emergenza 118, che potrebbe essere un potenziale destinatario delle disposizioni del decreto assessoriale impugnato (vedi attestazione in atti).

Ne deriva che è titolare dell’interesse unitario di tutti i propri iscritti a evitare che si possa avere l’iscrizione al corso di formazione triennale in medicina generale di medici che non hanno superato il concorso d’accesso e non sono soggetti all’obbligo di esclusività.

3. Parimenti infondata è l’eccezione di carenza d’interesse sollevata dall’Ufficio legislativo e legale, dai controinteressati e dagli *intervenienti ad opponendum*, i quali sostengono che il decreto contiene una clausola di salvaguardia della posizione dei medici di medicina generale, la quale prevede l’inserimento dei diplomati in soprannumero esclusivamente nelle graduatorie relative ai servizi emergenziali e in coda rispetto a chi ha conseguito il titolo

nelle forme ordinarie, cosicché gli attori del presente giudizio non potrebbero, comunque, subire alcun pregiudizio.

Invero, i ricorrenti hanno rappresentato che: da dieci anni nella Regione siciliana non vengono attivati corsi per il conseguimento dell'attestato EST (emergenza sanitaria territoriale), che è necessario ai fini dell'assunzione, quali medici del servizio 118, ed è posseduto dal personale sostituto destinatario delle misure contestate; tra di loro vi erano medici, che avevano iniziato a frequentare il corso EST al CEFPAS, il quale, dopo essere stato interrotto, era stato riattivato e si sarebbe concluso alla fine del 2019; non avrebbero, comunque, potuto frequentare tale corso in concomitanza a quello di specializzazione, in quanto impegnati a tempo pieno e con obbligo di esclusività.

Hanno, pertanto, concluso nel senso che, di fatto, in Sicilia, gli unici soggetti in possesso dell'attestato EST erano i medici, che, non avendo superato il concorso per l'ammissione al corso di medicina generale, avevano potuto recarsi in altre Regioni per conseguire tale titolo.

Trattasi di affermazioni che (contrariamente a quanto eccepito dai controinteressati) sono sufficientemente puntuali e circostanziate, cosicché il collegio, sulla base delle stesse, ritiene che la clausola di salvaguardia non dia adeguata garanzia all'interesse dei ricorrenti, il quale va valutato nella sua dimensione reale e non meramente teorica, in quanto essi, non avendo avuto la possibilità di conseguire l'attestato EST perderanno, di fatto, la possibilità di essere assunti nei servizi emergenziali del 118 per effetto della stabilizzazione dei medici sostituti.

Tale perdita si verificherebbe, peraltro, immediatamente, in quanto l'art. 3 del decreto impugnato dispone che la mera partecipazione al corso consente di ottenere l'attribuzione d'incarichi a tempo determinato anche prima del conseguimento della specializzazione in medicina generale.

Va, pertanto, concluso nel senso che la clausola di salvaguardia non priva i ricorrenti dell'interesse alla contestazione dell'accesso al corso di formazione

in medicina generale in assenza del superamento della preselezione.

Deve, comunque, per completezza rappresentarsi che l'eventuale riconoscimento della fondatezza dell'eccezione in esame non comporterebbe l'inammissibilità del ricorso, in quanto i ricorrenti (in particolare quelli che attualmente frequentano il corso di medicina generale) hanno agito anche al fine di tutelare il proprio interesse allo svolgimento efficace delle attività, anche e soprattutto pratiche, previste dal corso, che sarebbero sicuramente pregiudicate dall'immissione di un numero di corsisti superiore rispetto a quello programmato sulla base delle possibilità formative e dei possibili sbocchi occupazionali.

Sotto tale profilo si deve, in particolare, tenere conto della circostanza rappresentata dai ricorrenti che il numero dei corsisti è quantificato sulla base delle effettive esigenze del fabbisogno regionale, che in Sicilia dà un risultato negativo nel triennio (3.231 medici in graduatoria e 2.831 medici pensionati).

Accertato in tali termini l'interesse ad agire, diviene irrilevante la possibilità (invero eventuale) prospettata dai ricorrenti di una successiva estensione del valore del titolo a tutti e quattro i settori della medicina generale o dell'annullamento della clausola di salvaguardia, che, come detto, non fa, comunque, venire meno la lesività delle determinazioni contestate, cosicché può prescindere dalla valutazione degli scenari futuri.

4. Tutto ciò posto in rito, può procedersi all'esame delle articolate censure dedotte, le quali possono riassumersi nell'illegittimità della deroga alla normativa primaria statale in materia di accesso e di frequenza dei corsi di specializzazione in medicina generale ad opera di un provvedimento amministrativo, il quale dovrebbe, più propriamente, qualificarsi come regolamento regionale, che avrebbe dovuto essere adottato nel rispetto della relativa disciplina.

Le censure sono fondate nei termini di seguito precisati.

Invero, la formazione specifica in medicina generale, che è requisito obbligatorio per l'esercizio della relativa attività negli stati europei, è

disciplinata dal d.lgs.vo n. 368 del 17 agosto 1999, che ha attuato la direttiva 93/16/CEE, in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, come modificata dalle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE; tale decreto è stato successivamente modificato dal d.lgs.vo n. 277 dell'8 luglio 2003, che ha attuato la direttiva 2001/19/CE, e dal d.l. n. 35 del 30 aprile 2019 n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 60 del 25 giugno 2019 (c.d. decreto Calabria).

L'art. 25 del d.lgs.vo n. 368 del 17 agosto 1999 dispone, in particolare, per quanto d'interesse: al comma 1, che le Regioni, entro il 31 ottobre di ogni anno, determinano il contingente numerico da ammettere annualmente ai corsi, nei limiti concordati con il Ministero della salute, nell'ambito delle risorse disponibili; al comma 2, che le Regioni emanano ogni anno, entro il 28 febbraio, i bandi di concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, in conformità ai principi fondamentali definiti dal Ministero della salute, per la disciplina unitaria del sistema; al comma 3, che il concorso consiste in una prova scritta, soluzione di quesiti a risposta multipla su argomenti di medicina clinica, e si svolge nel giorno ed ora fissati dal Ministero della sanità e nel luogo stabilito da ciascuna Regione; al comma 4, che del giorno e dell'ora della prova scritta è data comunicazione ai candidati, almeno trenta giorni prima, a mezzo di avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il precedente art. 24 dispone, a sua volta: al comma 1, che il diploma si consegue a seguito di un corso di formazione specifica in medicina generale della durata di tre anni; al comma 2, che il corso comporta un impegno dei partecipanti a tempo pieno, con obbligo della frequenza, e si conclude con il rilascio di un diploma di formazione in medicina generale da parte delle Regioni.

Orbene, è sufficientemente chiaro che una disciplina normativa così minuziosa e articolata, la quale costituisce attuazione di precise direttive

europee, che sono finalizzate a garantire il rispetto di standards uniformi in materia del conseguimento di un titolo utilizzabile in tutti i paesi europei, in considerazione della libera circolazione dei servizi, non può essere derogata con un provvedimento amministrativo.

Il problema in punto di legittimità dell'azione amministrativa dispiegata dalla Regione siciliana non è, pertanto, quello della qualificabilità in termini di regolamento e della conseguente violazione delle norme che disciplinano il relativo procedimento, ma - a monte - quello dell'inderogabilità di norme primarie, contenute in leggi statali attuative di direttive europee, ad opera di provvedimenti amministrativi.

In altri e più semplici termini, come fondatamente sostenuto dai ricorrenti, con un decreto assessoriale non si possono introdurre deroghe al principio dell'accesso al corso di formazione in medicina generale mediante concorso, nonché all'obbligo di esclusività dei corsisti, in quanto contenuti, giova ribadirlo, in norme primarie statali.

E', peraltro, indicativo che le (non frequenti) deroghe alla normativa come prima ricostruita sono sempre state introdotte mediante leggi.

Vengono, in particolare, in considerazione:

- l'art. 3 della l. n. 401 del 29 dicembre 2000, che ha previsto una deroga alla necessità del superamento del concorso preselettivo per i laureati abilitati iscritti prima del 31 dicembre 1991, la quale rinveniva la sua giustificazione nell'introduzione dell'obbligo di conseguimento del titolo di specializzazione in data successiva a quella dell'immatricolazione;

- l'art. 19, comma 1, della l. n. 448 del 2001, che, tenuto conto della mancanza di personale medico, ha consentito la sostituzione, a tempo determinato, da parte dei corsisti, di medici di medicina generale convenzionati e l'iscrizione negli elenchi della guardia medica, così derogando all'obbligo di esclusività.

Inconducente è, pertanto, il riferimento, fatto da tutte le controparti, allo scopo perseguito dalla Regione, di stabilizzare i medici precari del servizio 118, in quanto, pur potendosi - in linea teorica - concordare sull'esigenza di



superamento del precariato, è abbastanza evidente (giòva ribadirlo) che un mero atto amministrativo non può derogare alle norme di settore, le quali impongono che l'accesso al corso di formazione in medicina generale avvenga mediante superamento del relativo concorso.

Sotto tale profilo è, peraltro, significativo che le Regioni Emilia Romagna e Piemonte hanno stabilizzato il personale precario del 118 con legge regionale, una delle quali (l'art. 135 della l.r. del Piemonte n. 19 del 2018) è stata impugnata dallo Stato innanzi alla Corte Costituzionale, in quanto si è ritenuto che si fosse intervenuti in ambiti esorbitanti dalla potestà legislativa regionale.

Inconducente è anche il riferimento, fatto dai controinteressati, alla norma derogatoria di cui all'art. 35, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, convertito nella l. n. 60 del 2019 (c.d. decreto Calabria), che è una norma primaria statale (e non un provvedimento amministrativo), la quale consente l'accesso, tramite graduatoria riservata, al corso in questione agli *“idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale”* e, pertanto, a soggetti che hanno, comunque, superato le prove selettive, ma non si sono collocati in posizione utile.

Per completezza deve, inoltre, rilevarsi come il numero chiuso per i corsi in questione risponda, al pari di quello previsto per la facoltà di medicina, all'esigenza ineludibile di garantire standards di formazione minimi nel conseguimento di titoli che richiedono il possesso effettivo delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali corrispondenti.

Giova, sotto tale profilo, richiamare (seppur riferita alle norme in materia di numero chiuso per l'accesso alla facoltà di medicina) la sentenza della Corte Costituzionale n. 383 del 27 novembre 1998, nella quale si è rilevato che le direttive europee in materia (78/686/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978; 78/687/CEE del Consiglio, di pari data; 78/1026/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978; 78/1027/CEE del Consiglio, di pari data; 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985; 89/594/CEE del Consiglio, del 30 ottobre

1989 e 93/16/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993) impongono, in vista dell'obbligo di reciproco riconoscimento dei titoli, che gli studi teorici devono accompagnarsi necessariamente a esperienze pratiche, acquisite attraverso attività cliniche o pratiche svolte nel corso di periodi di formazione e di tirocinio, le quali devono avere luogo in strutture idonee e dotate delle strumentazioni necessarie, sotto gli opportuni controlli.

Si è, conseguentemente, concluso nel senso che è necessaria la sussistenza di un rapporto di congruità tra le strutture disponibili e il numero degli studenti in relazione alle specifiche modalità dell'apprendimento.

Tale esigenza sussiste *a fortiori* per la specializzazione in medicina generale, per la quale l'art. 26, comma 2, del succitato d.lgs.vo n. 368 del 1999 dispone che il corso deve prevedere periodi di formazione pratica in: medicina clinica; medicina di laboratorio; chirurgia generale; pediatria generale; terapia pediatrica; neuropsichiatria infantile; pediatria preventiva; attività medica guidata ambulatoriale e domiciliare; medicina preventiva; medicina del lavoro; ostetricia e ginecologia; pronto soccorso ed emergenza.

Trattasi, a ben vedere, di attività formative, che comportano un notevole impegno di personale e strutture e presuppongono un'adeguata pianificazione e una congrua quantificazione dei soggetti ammessi ai corsi in questione.

Concludendo, in forza di quanto esposto, il ricorso è fondato e va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese, liquidate come in dispositivo, vengono poste a carico del solo Assessorato regionale della salute, che ha adottato il provvedimento annullato; mentre vanno compensate con i controinteressati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse relativamente ai signori Chiara Masci, Roberta Giambardino e Riccardo Carlino; per il resto lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Assessorato regionale della salute al pagamento, nei confronti dei ricorrenti, al pagamento delle spese di giudizio, quantificate in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge); spese compensate con i controinteressati.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere, Estensore

Sebastiano Zafarana, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Aurora Lento**

**IL PRESIDENTE**

**Calogero Ferlisi**

IL SEGRETARIO

Publicato il 15/01/2020

N. 00117/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 02774/2019 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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

in forma semplificata ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2774 del 2019, proposto da:

F.I.M.M.G. Sicilia (federazione italiana medici di medicina generale),  
F.I.M.M.G. – sezione provinciale di Palermo (Federazione italiana medici di  
medicina generale), Emanuela Di Salvo, Federico Fili', Irene Mongiovì,  
Alessandro Riggi, Francesco Sapienza, Vincenzo Antonino Sardo, Erika  
Scichilone, Giovanni Adamo, Silvia Apollonio, Marta Arcoraci, Federico  
Alessandro Ardizzone, Teresa Balliro', Veronica Billeci, Elena Bilello,  
Calogero Bruccoleri, Laura Provvidenza Calabro', Salvatore Calcaterra,  
Francesca Cannici, Silvia Campanella, Daniela Cassisi, Angelica Cilona,  
Giovanni Cipolla, Maria Giovanna Comerci, Antonio Cutrì, Claudia  
D'Angelo, Antonio D'Angelo, Marcello Dattola, Giulia De Leonardis,  
Francesca Di Bernardo, Gabriele Di Francesco, Angela Di Salvo, Claudio  
D'Orio, Guglielmo Fabiano, Antonio Faillaci, Irene Faranda, Maria Fustaneo,  
Paolo Ganci, Serena Geraci, Elvira Maria Giacalone, Carla Giannone, Marco  
Guardabasso, Federico Gullo, Domenicoantonio Iannello, Margherita Iiriti,

Santa Claudia Ingrilli', Francesco Laudicina, Nicoletta Lipani, Azzurra Lombardino, Angelo Lombardo, Francesco Vincenzo Maniaci, Simona Mavilla, Valeria Mineo, Roberta Maria Alessandra Minisola, Katuscia Monteleone, Cinzia Pace, Maria Chiara Pandolfo, Ignazio Marzio Parisi, Maria Parisi, Maria Pennica, Giulia Pezzino, Alessandra Polimeni, Maurilio Puccio, Salvo Rampulla, Cono Mattia Randazzo, Cristian Rigano, Marcello Sampino, Caterina Schimmenti, Maria Giorgia Sciuto, Gabriella Sottile, Sara Suter Sardo, Luigi Terrana, Laura Concetta Tomasello, Veronica Toro, Veronica Traversa, Roberta Virone, Adriana Zambito Marsala, Valentina Zappulla, Francesco Di Carlo, Giuseppe Giarrusso, Laura Fiduccia, Angelo Mastrosimone, Andrea Salvatore Termini, Giuseppe Principato, Mariano Silvestri, Daniela Siragusa, Giovanna Tortomasi, Giuseppe Falco, Stefano Aprile, Francesca Balsamo, Alessandra Belvedere, Valentina Biondo, Gabriele Buttice', Gioia Cacciatore, Antonella Cangelosi, Riccardo Carlino, Miriam De Michele, Adriana Di Gregorio, Antonella Di Lorenzo, Margherita Federica Gallo, Sofia Gattuso, Gaspare Giacopelli, Roberta Giambartino, Domenico Giganti, Carmelo Graceffa, Germana Sara Lagana', Francesco Lalicata, Fabio Lombardo, Noemi Lopes, Dario Lo Presti, Doriana Mannino, Chiara Masci, Benito Mazzeo, Daniele Merlo, Paola Perrone, Alessandra Pizzo, Antonio Quattrocchi, Noemi Rinaldi, Alessandra Saletti, Andrea Scalisi, Flavio Schiavone, Angela Serruto, Giulia 'Tine', Sabrina Trapani, Matteo Venturella, Manuela Vultaggio, Giuseppe Zagami, Salvatore Rizza, rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Pensabene Lioni, Tommaso Pensabene Lioni e Giuseppina Pensabene Lioni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Palermo, via G. Giusti, n. 45;

*contro*

Assessorato regionale della salute, in persona dell'Assessore pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluigi M. Amico, Vincenzo Farina e Francesco Schillaci con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

*nei confronti*

Carmelo Mendola e Nicola Mandina non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- del Decreto dell'Assessore regionale della salute n. 2019 dell'8 novembre 2019, avente ad oggetto l'avviso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, per il triennio 2019-2022, tramite graduatoria riservata, ai sensi del decreto assessoriale n. 2434 dell'11 dicembre 2018, unitamente all'avviso e agli altri allegati, che ne costituiscono parte integrante, pubblicato sulla G.U.R.S. - serie speciale concorsi del 29 novembre 2019;
- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria dell'Amministrazione intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2020, il consigliere Aurora Lento e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato:

Il collegio ritiene di definire la causa con sentenza in forma semplificata, come rappresentato, ex art. 60 c.p.a., dal Presidente alle parti, che non si sono opposte.

Il ricorso, che ha ad oggetto il decreto n. 2019 dell'8 novembre 2019 con cui l'Assessore regionale della salute ha approvato l'avviso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, per il triennio 2019-2022, tramite graduatoria riservata, ai sensi del decreto assessoriale n. 2434 dell'11 dicembre 2018, è fondato.

Invero, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto, deve distinguersi tra invalidità a effetto

caducante e invalidità a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale, anche quando questo non sia stato impugnato, mentre nel secondo caso l'atto consequenziale è affetto solo da illegittimità derivata e, pertanto, resta efficace ove non impugnato nel termine di rito; l'ipotesi dell'effetto caducante ricorre, in particolare, nella sola evenienza in cui l'atto successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale, quale inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, senza necessità di ulteriori valutazioni, il che comporta, dunque, la necessità di verificare l'intensità del rapporto di consequenzialità tra l'atto presupposto e l'atto successivo, con riconoscimento dell'effetto caducante solo qualora tale rapporto sia immediato, diretto e necessario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito dello stesso contesto procedimentale, come conseguenza ineluttabile rispetto a quello precedente, senza necessità di nuove valutazioni di interessi (in termini, con ampi richiami, Consiglio di Stato, V, 10 aprile 2018, n. 2168).

Nella specie il decreto impugnato rappresenta la diretta conseguenza di quello n. 2434 dell'11 dicembre 2018, con cui l'Assessore regionale della sanità ha disposto che i medici sostituti dell'emergenza 118, in possesso dell'attestato d'idoneità relativo all'emergenza sanitaria territoriale, ma non anche del diploma in medicina generale, con un'anzianità di servizio, nelle aziende sanitarie, di almeno 18 mesi, avevano la facoltà di partecipare, per l'anno 2019, in sovrannumero, senza superamento del concorso preselettivo e riconoscimento della borsa di studio, ai corsi di formazione di medicina generale attivati dalla Regione siciliana; si tratta, infatti, dell'avviso finalizzato a consentire l'ammissione al corso in questione.

Orbene, con sentenza n. 73 del 2020, alle cui ampie motivazioni, per esigenze di sintesi si rinvia, questa sezione ha annullato il succitato decreto, che, come detto, costituiva il presupposto di quello in contestazione, il quale deve,

pertanto, ritenersi automaticamente caducato con conseguente accoglimento del ricorso e suo annullamento.

Le spese, liquidate come in dispositivo, vengono poste a carico del solo Assessorato regionale della salute, che ha adottato il provvedimento annullato; mentre vanno compensate con i controinteressati, che non si sono nemmeno costituiti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Assessorato regionale della salute al pagamento, nei confronti dei ricorrenti, al pagamento delle spese di giudizio, quantificate in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge); spese compensate con i controinteressati.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere, Estensore

Sebastiano Zafarana, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Aurora Lento**

**IL PRESIDENTE**  
**Calogero Ferlisi**

IL SEGRETARIO