

## AVVISO

**1. Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede, numero di registro generale del ricorso, ordinanza n. 5288/2020**, data dell'udienza già fissata 19 gennaio 2021  
T.A.R. LAZIO, ROMA, R.G. n. 4717/2020;

### 2. Nome del ricorrente:

COGNOME	NOME	CODICE FISCALE
OMISSIS	OMISSIS	OMISSIS
OMISSIS	OMISSIS	OMISSIS
OMISSIS	OMISSIS	OMISSIS
OMISSIS	OMISSIS	OMISSIS
OMISSIS	OMISSIS	OMISSIS

#### 2.1. Indicazione delle amministrazioni intimate:

il **Ministero della Salute**, in persona del Ministro *pro tempore*,  
la **Regione Sicilia**, in persona del Presidente *pro tempore*;

**L' ASSESSORATO ALLA SALUTE DELLA REGIONE SICILIA** in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

**E NEI CONFRONTI DEI CONTROINTERESSATI,**

### 3. Estremi dei provvedimenti impugnati con il ricorso:

a) della graduatoria regionale del concorso per l'ammissione al Corso triennale di formazione specifica in medicina generale per il triennio 2019/2022, allegato A del D.D.G. n. 101/2020 ([SCARICA](#)) pubblicata in GURS in data 28 febbraio 2020 ed in cui parte ricorrente risulta collocata oltre l'ultimo posto utile e, quindi, non ammessa al corso ivi comprese le successive revisioni e rettifiche;

a1) del D.D.G. n. 101/2020 di approvazione della graduatoria regionale di merito definitiva del concorso pubblico per l'ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale della Regione Sicilia triennio 2019/2022 di cui al D.D.G. n. 1010/2020 e dell'allegato A, pubblicati in GURS (Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana) in data 28 febbraio 2020 e di tutti gli atti ivi richiamati;

a2) dell'allegato A al D.D.G. n. 101/2020, pubblicato in GURS in data 28 febbraio 2020 in cui parte ricorrente risulta collocata oltre l'ultimo posto utile e, quindi, non ammessa al corso ivi comprese le successive revisioni e rettifiche;

b) del D.A. n. 1847 del 25/09/2019 di approvazione del bando di concorso per l'ammissione di n. 140 medici al corso di formazione specifica in Medicina Generale della Regione Sicilia triennio 2019/2022 e di tutti gli atti ivi richiamati;

c) del bando di concorso pubblico, per esami, per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale (2019/2022) della Regione Sicilia anche nella parte in cui omette di stabilire l'attivazione di un'unica graduatoria nazionale;

c1) del bando di concorso regionale, art. 14, nella parte in cui prevede che "*al medico ammesso al corso di formazione specifica in medicina generale è corrisposta una borsa di studio prevista dal Ministero della Salute ai sensi della normativa vigente*";

d) del D.M. del Ministero della Salute del 7 marzo 2006, "*principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specialistica in Medicina Generale*" nella parte in cui omette di stabilire l'attivazione di un'unica graduatoria nazionale;

e) dell'avviso del Ministero della Salute pubblicato in G.U. concorsi, il 12 novembre 2019, n. 89 nonché del bando di concorso Regionale approvato giusto D.A. n.1847 del 25/09/2019, nella parte in cui dispongono circa la pubblicazione di una graduatoria regionale dei partecipanti anziché nazionale;

- f) dei provvedimenti, seppur non conosciuti nonostante le rituali istanze d'accesso spiegate, che hanno approvato rendendoli esecutivi i test predisposti dalla Commissione di cui all'art. 3 del D.M. 7 marzo 2006, all'uopo nominata trasmettendoli alle Regioni;
- g) della prova di ammissione predisposta dalla Commissione di cui all'art. 3 del D.M. 7 marzo 2006 nella parte in cui non prevede lo svolgimento di una compiuta procedura di validazione;
- h) del D.M. 7 marzo 2006 nella parte in cui non consente la possibilità, in ipotesi di necessità del fabbisogno e di capacità formative delle Regioni ulteriori rispetto ai posti banditi, di ulteriori accessi, in ordine di graduatoria, ai soggetti idonei che accettino di frequentare il corso senza riconoscimento della borsa di studio finanche, ove occorra, a mezzo finanziamento proprio di eventuali oneri assicurativi o a titolo di tassa di iscrizione;
- i) della nota di riscontro all'accesso agli atti della Regione Sicilia;
- l) di tutti i verbali, delibere, documenti e note depositati, anche non conosciuti, nella parte in cui ledono il diritto di parte ricorrente ad essere ammessa al corso cui aspira;
- m) del compito di parte ricorrente e dei quesiti somministrati ai candidati e, in particolare, di tutti i quesiti meglio indicati in atti ed in parte motiva e nella perizia in atti da intendersi espressamente richiamata come parte integrante del presente atto;
- n) di tutti gli atti successivi, connessi, consequenziali, comunque rimessi in atti ai fini dell'impugnazione nella parte in cui ledono gli interessi di parte ricorrente;
- o) di ogni altro atto prodromico, connesso, successivo e consequenziale ancorché non conosciuto, nella parte in cui lede gli interessi della ricorrente;
- p) del bando di concorso, art. 10, e della corrispondente disposizione del D.M. 7 marzo 2006 nella parte in cui fissano una soglia di ammissione pari a 60 punti;

### **3.1. Sunto dei motivi di gravame di cui al ricorso:**

**I. Errata formulazione dei quesiti nn. 7, 9, 17, 21, 31, 44, 66, 68, 86, 92 sottoposti in sede concorsuale. Violazione e/o falsa applicazione dell'art.34 comma 3, Cost. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 368/1999. Eccesso di potere per arbitrarietà ed irragionevolezza manifesta dell'azione amministrativa. Violazione dei principi che devono soprassedere alla valutazione dei test a risposta multipla con codici etici e linee guida sui protocolli di adozione. Disorientamento. Effetto bias. Violazione del principio di imparzialità e del buon andamento della p.a. Violazione del principio del merito.**

Il test somministrato ai candidati non è stato sottoposto ad alcuna procedura di validazione stando a quanto risulta dagli atti in possesso. La mancata validazione ha generato errori nei quesiti nn. 7, 9, 17, 21, 31, 44, 66, 68, 86, 92 che sono contestati.

Ed infatti, come chiarito dalla giurisprudenza in fattispecie identica “le considerazioni che precedono, per la loro valenza globalmente sintomatica, portano a ritenere fondato la seconda censura nella parte in cui si sostiene che le modalità della procedura selettiva utilizzata, per come in concreto organizzate, non erano idonee ad assicurare l'obiettivo perseguito dalla legge che ha introdotto il numero chiuso, individuabile nella scelta dei diplomati più versati nello studio della medicina. Invero, va negato, che un sistema selettivo, quale quello utilizzato per l'ammissione su base nazionale per i corsi di laurea a numero programmato di medicina, basato su due domande errate e su un numero non trascurabile di domande non correttamente formulate, possa ritenersi idoneo a limitare il diritto allo studio e a porsi come giusto filtro delle aspirazioni professionali di tanti giovani candidati” (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 26 settembre 2008, n. 508)”.

**II. Eccesso di potere per difetto di adeguata istruttoria e di congrua motivazione e per illogicità manifesta. Violazione e falsa applicazione art. 1, comma 2, D.M. 7 marzo 2006.**

A fronte di un fabbisogno dichiaratamente maggiore è al bene standard istruzione e formazione che dovrebbe derogarsi consentendo di formare più medici seppur con un livello di insegnamento

inferiore (se questo è il problema). Oltre che, evidentemente, anche senza pagamento di borsa. A fronte di tali beni da far convivere, dunque, giammai quella salute potrà soccombere sulle esigenze finanziarie o di capacità formativa.

È evidente, in ogni caso, che a fronte di un acclarato maggior fabbisogno non può che giustificarsi con una più penetrante istruttoria il perché si sia giunti a tale determinazione dei posti che nella specie manca.

### **III. Violazione e falsa applicazione della direttiva 93/16/ce, del D.LVO n. 368/1999 di attuazione della stessa direttiva.**

Si chiede di valutare se siano legittime le disposizioni del D.M. 7 marzo 2006 (e tra queste quella di più immediata evidenza è l'art. 17) ed il successivo bando regionale di indizione del concorso, nella parte in cui, allo stato, non consenta, per i soggetti successivamente gradati rispetto a quelli che legittimamente abbiano ottenuto l'ammissione con borsa (e che oggi abbiano in parte qua impugnato gli esiti e la previsione regolamentare), l'ammissione al medesimo corso, senza riconoscimento della borsa studio, sulla base delle necessità del fabbisogno e delle capacità formative regionali.

il D.Lgs. n. 368/1999, non impone affatto che al corsista di medicina generale venga corrisposta la borsa di studio.

A differenza dell'art. 39, riferito alle specializzazioni universitarie, a mente del quale "*al medico in formazione specialistica, per tutta la durata legale del corso, è corrisposto un trattamento economico annuo onnicomprensivo*", gli articoli dedicati alla medicina generale non prevedono alcun riferimento, positivo, a presunti emolumenti da versare.

L'art. 25, difatti, si limita a stabilire che "Le regioni e le province autonome 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", con ciò riferendosi genericamente agli oneri da sostenere per l'attivazione, la gestione ed il completamento della formazione, mentre l'art. 24 è l'unico a citare l'esistenza della borsa di studio, ma in senso negativo.

**Non vi è, dunque, alcuna norma interna che onera lo Stato al pagamento della borsa di studio per i corsisti di medicina generale e, per quanto qui direttamente interessa, che si porrebbe d'ostacolo alla possibilità di una formazione, priva di tale sussidio, in ipotesi di necessità del fabbisogno e nell'ambito delle capacità formative delle singole Regioni.**

L'unica norma che impone il pagamento della borsa di studio è quella prevista dall'art. 17 del D.M. Salute del 7 marzo 2006.

Tale norma, così come l'intero D.M. ove riferito a tale prospettiva, ove interpretata nel senso di un onere esclusivo da parte dello Stato di versare la borsa di studio è illegittima, nell'ipotesi in cui il fabbisogno imponga una maggiore necessità di formazione di medici di medicina generale e le Regioni dimostrano una contestuale maggiore capacità formativa.

Relativamente al fabbisogno, il dato è documentale e non serve soffermarsi in ragione del fatto che siamo certi non vi sarà contestazione. Valga, in tal senso, la dichiarazione del Ministro della Salute all'esito del reperimento di ulteriori 860 borse secondo cui "*il nostro sistema sanitario soffre di una carenza di personale diventata ormai drammatica*" (cfr. comunicato Ministero Salute 12 settembre 2018).

Il fabbisogno, dovuto alla carenza di medici di medicina generale, è dunque non ampio ma giunto ad un livello "drammatico".

In punto di capacità formativa, invece, il dato, anche qui ultranotorio perché ha addentellati positivi, spiega perché le Regioni sono capaci, senza necessità di modifica alcuna delle proprie risorse, di formare un numero di gran lunga maggiore rispetto ai posti banditi.

Ove, dunque, come abbiamo dimostrato, non vi è un vincolo comunitario o interno di conferire tali borse, ci appare pacifico che non sussiste ostacolo, ritenendo illegittimo in parte qua, il D.M. 7 marzo 2006, ad accostare, accanto alla formazione retribuita per i più meritevoli, una non retribuita per gli idonei ma gradati deteriormente che ritengano, comunque, di volersi formare.

La drammaticità della situazione impone la possibilità che ben prima di una modifica, in parte qua, del D.M. – che come si è visto negli ultimi 5 anni solo grazie alle sentenze di codesta Sezione è stato attuato – i ricorrenti possano accedere alla formazione. D'altra parte non può esservi dubbio che l'ammissione sovranumeraria debba essere limitata ai soli ricorrenti (T.A.R. Palermo Sez. I, 21 dicembre 2009, n. 2162) giacchè la clausola del bando impugnata (che non consente allo stato l'esistenza di posti senza borsa), è immediatamente lesiva ragion per cui, un diverso ragionamento, risulterebbe inconciliabile con gli oneri decadenziali imposti ad ogni candidato a fronte di un'espressa previsione del bando lesiva.

#### **IV. Violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento e trasparenza. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Illogicità manifesta.**

A differenza di quanto accade nella stragrande maggioranza delle selezioni pubbliche a mezzo quiz a risposta multipla (e tra questi per analogia rispetto al bene della vita cui si aspira si vedano quelli per l'accesso al corso di laurea in medicina e chirurgia e alle specializzazioni universitarie ove è espressamente prevista una procedura di validazione), nel procedimento concorsuale di ch  trattasi manca del tutto una fase di validazione delle domande somministrate. L'esigenza della validazione, si legge nelle premesse dell'anzidetto D.M., emerge "**al fine di verificare la validit  dei quesiti e la correttezza dei dati scientifici ivi contenuti**", in relazione a quella che viene lapidariamente definita come "*buona pratica raccomandata a livello internazionale*".   documentale, difatti, stante a quanto risulta dai verbali, che il test non sia mai stato sottoposto a quelle procedure di analisi e validazione che   necessario espletare tutte le volte che si produce e si utilizza un test in base ai cui risultati si decide il futuro di centinaia di medici. In pratica non   mai stato dimostrato se e che cosa quel test mira a valutare. E ci    diametralmente opposto a ci  che nel resto del mondo si fa. In sostanza mancando una procedura di validazione, eseguita da un soggetto "terzo" non si pu  verificare se le domande di cui il test si componeva erano effettivamente idonee ad individuare i soggetti "migliori" per l'ammissione al corso o se, essendo particolarmente facili, hanno solamente permesso ai pi  "fortunati" di superare la prova selettiva.

Si comprende immediatamente come un'adeguata procedura di validazione, effettuata da un soggetto *super partes*, avrebbe certamente appurato questa discrasia, pervenendo alla formulazione di un quesito sicuramente che tenesse conto dello stato delle conoscenze scientifiche. Non   dunque solo un problema legato al fatto che quella domanda sia corretta o meno ma appare decisivo che stiamo selezionando soggetti in base a test che, paradossalmente, non essendo validati, battezzano come migliori soggetti che tali non sono affatto.

#### **V. Violazione e/o falsa applicazione del principio di anonimato delle prove concorsuali di cui all'art. 14 del d. p. r. 9 maggio 1994, n. 487 - violazione e falsa applicazione della lex specialis del concorso di cui al da 1847 del 25/09/2019 - violazione e/o falsa applicazione del decreto del ministro della salute del 7 marzo 2006 - violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 3 Cost. per violazione del principio di uguaglianza nonch  dell'art. 97 Cost. per violazione dei principi di buon andamento, trasparenza ed imparzialit  della p.a. - eccesso di potere per arbitrariet  ed irrazionalit  dell'azione amministrativa, travisamento e sviamento dalla causa tipica**

Le commissioni di concorso si sono rese responsabili della violazione del principio dell'anonimato durante la correzione degli elaborati. Tale principio, come   noto,   necessario per tutelare la **segretezza degli autori delle prove scritte fino a quando la correzione non sia stata ultimata per tutti** al fine di garantire la parit  di trattamento tra i candidati, in modo che non possano derivarne illegittime ingerenze. Tale tutela, dunque, pu  essere soddisfatta solo garantendo che le prove di concorso non siano riconoscibili e oggettivamente attribuibili a ciascuno di essi, se non dopo l'avvenuta correzione di tutti. Nel caso che ci occupa, il principio dell'anonimato   stato

concretamente violato nel momento in cui i commissari della I Commissione hanno proceduto a ricorreggere manualmente taluni elaborati, **conoscendo già le generalità di ogni candidato.**

Difatti, come si evince chiaramente dai verbali depositati, la ricorrezione è avvenuta quando, a seguito dell'apertura delle buste piccole contenenti la scheda anagrafica, era già stata completata la procedura di abbinamento.

Tale operato ha cagionato una chiara ed inequivocabile violazione di uno dei principi cardine di ogni concorso pubblico quale quello dell'anonimato che, costituisce la diretta applicazione del principio costituzionale di uguaglianza e, nello specifico, di quelli del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, al fine di garantire la par condicio fra i candidati.

**VI. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 33, ultimo comma, 34, commi 1 e 2 e 97 Cost. violazione e falsa applicazione della L. n. 368/1999 e dell'art. 2 del protocollo aggiuntivo della CEDU. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento.**

Come è noto, la procedura selettiva, giusto D.M. 7 marzo 2006 e bando di concorso, si è tenuta su base regionale ma con test uguale per tutte le sedi nazionali e svolto in contemporanea in tutte le Regioni d'Italia ognuna delle quali ha una propria graduatoria. In Italia l'accesso alla professione medica, sin dall'ingresso al corso di laurea universitario, è attuato a mezzo di un concorso su graduatoria nazionale. Quello di medicina generale è l'unico caso di formazione post lauream che, pur se regolato dalla medesima fonte interna (D.Lgs. n. 368/99 in recepimento delle direttive europee n. 2001/19/CE), è gestito su graduatorie locali. Parte ricorrente, quindi, è stata pregiudicata esclusivamente per aver scelto la Regione resistente e, in particolare, per il fatto di aver una residenza più prossima a tale Regione da indurlo a presentare ivi la propria domanda. Ministero della Salute e Regioni, quindi, optando per la possibilità di somministrare un test uguale in altre sedi nella stessa data hanno implicitamente consentito che si dovesse rispettare il sistema meritocratico puro.

Questi, in dettaglio, i criteri che, variamente, T.A.R. e Consiglio di Stato hanno individuato per giustificare la propria scelta: **a) criteri di ammissione comuni su tutto il territorio nazionale; b) svolgimento decentrato delle prove di esame; c) valutazione delle prove da parte di commissioni nominate localmente; d) ammissione dei candidati ai corsi organizzati nella Regione prescelta; e) ruolo delle Regioni nella definizione dei contenuti didattici, al fine di adattarli alle necessità locali (ad esempio, approfondimento delle malattie localmente più diffuse).**

Né sembra decisivo valorizzare l'importanza della programmazione a livello Regionale, quale elemento ostativo all'adozione della graduatoria unica, senza voler comprendere che l'attivazione della graduatoria unica non osta in alcun modo ai poteri delle Regioni in tale ambito. Come si è cercato di evidenziare nelle pagine precedenti, in nessun caso si è mai tentato di voler privare la Regione della propria potestà organizzativa, né tantomeno, si vuole spodestare le singole realtà regionali dalla possibilità di quantificare il fabbisogno sanitario, o le spese per il pagamento delle borse di studio. L'esigenza di rispetto del principio meritocratico, ispiratore delle pubbliche selezioni, obbliga parte resistente all'adozione di una graduatoria unica al fine di assegnare i posti messi a bando ai soggetti più meritevoli che nello svolgimento della medesima prova sottoposta, hanno totalizzato il punteggio superiore. L'annullamento della previsione di graduatorie regionali, anziché di un'unica graduatoria nazionale darebbe vita alla concreta impossibilità di ricostruire, ex post, l'esatta collocazione in graduatoria di tutti i soggetti coinvolti anche in quanto *"non è possibile affermare né se parte ricorrente si sarebbe collocata utilmente né, in caso affermativo, presso quale [Regione] italiana"* (T.A.R. Lazio, Sez. III, ord. 21 dicembre 2012, n. 4736).

Stando così le cose, la verifica dell'interesse alla censura sulla graduatoria unica può essere effettuato prospettando due distinte soluzioni:

1) La prima necessiterebbe dell'applicazione, in concreto, a seguito di emissione di un'ordinanza propulsiva rivolta all'Amministrazione con l'onere di riformulare la graduatoria sulla base delle censure di cui in ricorso

**2) La seconda crediamo sia quella più ampia e corretta in quanto elimina ogni incidenza astratta degli scorrimenti. Proprio in ragione del fatto che la mancata attivazione della graduatoria unica, ab origine, ha dato vita alla concreta impossibilità di ricostruire, ex post, l'esatta collocazione in graduatoria di tutti i soggetti coinvolti. In subordine è illegittima la previsione del bando di non consentire neanche la mera presentazione della domanda in più Regioni così da valutare successivamente in quale concorrere.**

La previsione secondo cui “non possono essere prodotte domande per più Regioni o per una Regione e una Provincia autonoma, pena esclusione dal concorso o dal corso, qualora la circostanza venisse appurata successivamente l’inizio dello stesso”, difatti, porta alle estreme conseguenze tutte le criticità della mancata attivazione della graduatoria unica nazionale imponendo un’alea che quanto meno, sulla base di qualche calcolo post consegna delle domande, legittimo che ogni candidato faccia.

**Sulla domanda principale di annullamento del diniego di ammissione e solo subordinatamente dell'intera prova**

L’acclarato vizio di una delle modalità di svolgimento della prova, rende illegittima l’esclusione dal novero degli ammessi di tutti quei soggetti aspiranti collocati in graduatoria con un punteggio positivo quali idonei non vincitori.

**4. Indicazione dei controinteressati:** Tutti i concorrenti inseriti nella graduatoria di merito del concorso per l’ammissione al corso di formazione in Medicina Generale per la Regione Sicilia.

**5. Lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) attraverso l’inserimento del numero di registro generale del ricorso (R.G. n. 4717/2020) nella sottosezione “Ricerche”, sottosezione “Ricorsi”, rintracciabile all’interno della schermata del T.A.R. Lazio – Roma nella voce “Attività istituzionale”, sottovoce “Tribunali Amministrativi Regionali”;**

**6. La presente notificazione per pubblici proclami ex art. 52 c.p.a. è stata autorizzata dalla Sez. III quater del T.A.R. Lazio con ordinanza n. 5288/2020**

**7. Testo integrale del ricorso ([SCARICA](#))**