



ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO - ROMA

RICORSO

Per, Carolina **Masi**, c.f. MSACLN87H58D612R, rappresentata e difesa come da procura rilasciata con atto separato ed allegato in calce alla presente, dall'Avv. Elio **ERRICHIELLO**, CF. RRCLEI90P08F839T, e avv. Livia **AULINO**, CF. LNALVI91H53F839Q, congiuntamente e disgiuntamente, elettivamente domiciliati in Napoli alla Via Tasso n. 169, e che chiede di ricevere le comunicazioni di cancelleria al numero di fax 08118852027 o all'indirizzo di PEC elio.errichiello@pec.it;

- **ricorrenti** -

CONTRO

- **Ministero della Salute**, cf. 80242250589; in persona del Ministro legale rappresentante *pro tempore* con sede in Roma, Lungotevere Ripa n. 1;
- **Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Via Parigi, 11, 00185 Roma;
- **Regione Toscana**, c.f. 01386030488, in persona del Presidente *pro tempore*; con sede in piazza Duomo, 10 - Palazzo Sacinati Strozzi - Firenze (FI)
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**; in persona del legale rappresentante *pro tempore*, cf. 80188230587, con sede in Piazza Colonna, 370 - 00187 Roma (RM);
- **Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Via della Stamperia 8, 00187 Roma (RM);
- **Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile**, già Comitato interministeriale per la programmazione economica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in Via della Mercede 9, 00187 Roma (RM);

- **resistenti** -

nonché nei confronti di

- **IRENE CAVASINI**, CF. CVSRNI76T50G088E;

- **controinteressato estratto casualmente dalla graduatoria** -

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA ADOZIONE DELLE OPPORTUNE MISURE CAUTELARI EX ART. 55-56 CPA

- dell'esclusione di parte ricorrente dal corso di formazione specifica in medicina generale triennio 2019/22 tramite graduatoria riservata della Regione Toscana;
- del decreto dirigenziale n. 12341 del 19/7/2021 della Regione Toscana, e tutti gli allegati, nonché gli atti connessi, consequenziali, prodromici e istruttori anche non conosciuti;
- del decreto dirigenziale n. 13253 del 30/07/2021 della Regione Toscana, notificato a parte ricorrente in data 30/7/2021, e tutti gli allegati, nonché gli atti connessi, consequenziali, prodromici e istruttori anche non conosciuti;
- di ogni altra comunicazione indirizzata dalla Regione Toscana alla ricorrente con riferimento ai decreti 12341/2021 e 13253/2021 e al loro contenuto;
- dell'avviso per l'ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale triennio 2019/22 tramite graduatoria riservata della Regione Toscana;
- della graduatoria riservata regionale della Toscana nella parte in cui i ricorrenti sono collocati oltre l'ultimo posto disponibile, e del decreto recante approvazione della graduatoria del concorso per l'ammissione al corso di formazione specifica in Medicina Generale triennio 2019/22 tramite graduatoria riservata, nonché i decreti contenuti modifiche e integrazioni successive della graduatoria;
- di tutti gli altri avvisi pubblicati dalla Regione Toscana con riferimento al bando per l'ammissione al

corso di formazione specifica in medicina generale triennio 2019/22 tramite graduatoria riservata;

- della delibera 2019/137/CR7a/C7 della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, recante *“Linee guida regionali in merito all’attuazione delle disposizioni di cui all’art. 12 della legge 25/06/2019, n. 60 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria”*;

- della delibera 19/156/CR6b/C7 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome recante *“Riparto dei posti per l’accesso al corso di Medicina generale 2019-2021 in applicazione del d.l. 35/2019 convertito con l. 60/2019”*;

- di tutti gli atti istruttori ad essi connessi presupposti e conseguenti ancorché incogniti ivi compresi;
- ove occorra e per quanto di ragione, del decreto Ministero della Salute del 7 marzo 2006 come modificato dal decreto del Ministero della Salute del 7 giugno 2017 pubblicato in GURI n. 135 del 16.06.2017;

- ove occorra e per quanto di ragione, degli atti, dei verbali e delle delibere della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e delle singole Regioni che abbiano disposto un riparto del finanziamento di 2 milioni di euro ex art. 12 c. 3 d.l. n. 35 del 30 aprile 2019, convertito nella legge n. 60 del 25/06/2019, in maniera difforme rispetto alla relazione tecnica allegata alla l. 60/2019;

- degli atti con cui sono stati impegnati e/o utilizzati i fondi stanziati nel d.l. n. 35 del 30 aprile 2019, convertito nella legge n. 60 del 25/06/2019, per il finanziamento dei posti soprannumerari per il corso di formazione in Medicina generale;

- ove occorra e per quanto di ragione, delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con cui si è deliberato il riparto delle somme stanziati per la formazione dei medici di medicina generale dall’articolo 12, comma 3, del decreto-legge n. 35 del 30 aprile 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 60 del 25 giugno 2019 (c.d. decreto Calabria), in particolare le delibere per il triennio 2019/22, nonché ove occorra le delibere relative al riparto per il finanziamento del corso per i borsisti di medicina generale, ove occorra e per quanto di ragione di parte ricorrente, e ogni altra, anche se successiva e non conosciuta;

- degli atti con cui sono stati calcolate le effettive carenze dei medici di medicina generale sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti;

- ove esistente anche se non conosciuto, di ogni atto relativo all’istruttoria sui costi del corso di medicina generale e sul numero dei posti disponibili per i corsisti soprannumerari ex l. 60/2019;

- ove occorra e per quanto di ragione, dell’Intesa ai sensi dell’art. 1 co. 34bis della Legge 23 dicembre 1996 n.662 e del Decreto Legge 30 aprile 2019 n. 34, art. 38, co. 1-nonies del 28.11.2019, dell’Intesa ai sensi dell’art. 2 del Decreto Legislativo 28 agosto n.281 del 20.2.2020, dell’intesa sancita nella seduta del 31 marzo 2020, dell’intesa sancita nella seduta del 5 novembre 2020, nonché della altre intese della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, anche non conosciute o sopravvenute, aventi ad oggetto il riparto dei fondi da attribuire al corso di medicina generale in soprannumero, tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio, ex art. 12 c. 3 d.l. n. 35 del 30 aprile 2019, convertito nella legge n. 60 del 25/06/2019;

- ove occorra e per quanto di ragione, la nota del Ministero della salute con la quale è stata trasmessa la proposta di Deliberazione per il CIPE nonché la relativa la tabella di ripartizione alle Regioni e ogni altra proposta e/o atto relativo al riparto del Fondo sanitario nazionale per la formazione dei medici di medicina generale, di cui all’articolo 12, comma 3, del decreto-legge n. 35 del 30 aprile 2019, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2019, n. 60;

- di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, anche non conosciuto, rispetto a quelli impugnati;

NONCHE' PER L'ACCERTAMENTO

del diritto di parte ricorrente ad essere immatricolata nel corso di Formazione Specifica in Medicina Generale, tramite graduatoria riservata;

E PER LA CONSEGUENTE CONDANNA

delle Amministrazioni resistenti a risarcire il danno subito da parte ricorrente mediante reintegrazione in forma specifica, tramite l’adozione dei provvedimenti più opportuni per dare esecuzione alla domanda di parte ricorrente e disporre l’immatricolazione nel corso di Formazione Specifica in Medicina Generale, tramite graduatoria riservata; con l’ammissione, nel caso anche con riserva e in soprannumero, e senza borsa, al corso di formazione per cui è causa e, in via subordinata, per equivalente monetario.

RIASSUNTO PRELIMINARE CHE SINTETIZZA I MOTIVI DELL'ATTO PROCESSUALE.

È sottoposta all'esame del Collegio la legittimità delle graduatorie riservate ai sensi dell’art. 12, comma 3 del decreto-legge n. 35 del 30 aprile 2019, convertito con modificazioni dalla legge

n. 60 del 25 giugno 2019, ossia il cd. Decreto Calabria.

In particolare viene denunciato il sottodimensionamento dei posti da destinarsi alle graduatorie riservate per i candidati soprannumerari senza borsa, che le Regioni in sede di Conferenza hanno deciso di ridurre drasticamente rispetto alle previsioni della relazione tecnica allegata alla legge, premettendo sin da subito che le stesse questioni hanno ricevuto il positivo apprezzamento del Tar Roma e del Consiglio di Stato, che in numerosi giudizi sulla stessa questione e patrocinati dal nostro studio ha annullato gli atti impugnati e ammesso i ricorrenti alla frequenza del corso.

In particolare, in sede cautelare, la giurisprudenza **ha ammesso con riserva i ricorrenti sulla base di censure identiche a quelle del presente ricorso,** ritenendo che “*sussiste in questa fase un pregiudizio irreparabile*”, e ha ammesso i ricorrenti al corso contestato sia con decreto (CdS, dec. 5992/2020; 6083, 6084, 6085 del 17.10.2020; 6244, 6245 del 24.10.2020; 6258, 6257 del 26.10.2020; Tar Roma, dec. 6669/2020, 7364/2020, 6785/2020, 6784/2020, 6783/2020, 6786/2020) sia con ordinanza (CdS ord. 5917/2020, 5247/2020, ecc.; Tar Roma, ordd. 7360/2020; 7346/2020; 7347/2020; 7345/2020, 7499/2020, 7500/2020).

E ciò è stato ribadito nelle più recenti pronunce, ove l'ill.mo Tar adito ha accolto la domanda cautelare monocratica ammettendo i ricorrenti al corso dato che “nella specie sussistono i presupposti ex art.56 cpa, potendosi ammettere i ricorrenti alla frequenza del corso di formazione” (Tar Roma, dec. 4131 del 28/7/2021; 4157 del 2/8/2021; 4144 del 30/7/2021; 4156 del 2/8/2021).

FATTO

1. Parte ricorrente fa parte dell'Associazione Camici Grigi. Il movimento dei Camici Grigi è costituito da tutti i giovani medici che vivono da anni una situazione di perenne precariato con incarichi di sostituzione in tutti gli ambiti della medicina generale (assistenza primaria, continuità assistenziale, medicina dei servizi, emergenza sanitaria territoriale). I rappresentanti dello stesso movimento hanno ottenuto il 28 febbraio 2019 un incontro a Roma con l'allora Ministro della salute Giulia Grillo per esporre la grave situazione dagli stessi vissuta per essere esclusi da tutti i percorsi di formazione e specializzazione nazionale.

Il risultato di tale incontro è stato il cosiddetto decreto Calabria (d.l. n. 35 del 30 aprile 2019) convertito nella legge n. 60 del 25/06/2019 (**doc. 1**).

2. In base all'art. 12, co. 3, del d.l. n. 35 del 30 aprile 2019, fino al 31 dicembre 2021 i **laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale e già risultati idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, che siano stati incaricati**, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale **per almeno**

ventiquattro mesi, anche non continuativi, accedono al predetto corso, tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio. Il numero massimo di candidati ammessi al corso è determinato entro i limiti consentiti dalle risorse stanziare.

Agli oneri derivanti dalla norma in esame, *“relativi alle ulteriori spese di organizzazione dei corsi di formazione specifica di medicina generale fino ad un massimo di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, in relazione al corso 2019-2021, 2020, in relazione al corso 2020-2022 e 2021, in relazione al corso 2021-2023, si provvede col vincolo di pari importo delle disponibilità finanziarie ordinarie destinate al fabbisogno sanitario standard nazionale, cui concorre lo Stato, con ripartizione tra le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla base delle effettive carenze dei medici di medicina generale calcolate sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti”*.

3. Nella relazione tecnica allegata alla norma (**doc. 2**), si legge che *“Per la copertura della predetta disposizione si è stimato in 2 milioni di euro l’insieme dei costi organizzativi sostenuti dalle regioni per ciascuno dei tre corsi triennali contenuti entro il limite temporale, 31 dicembre 2021, previsto dalla norma. Per pervenire a tale quantificazione si è partiti dalla constatazione che negli ultimi 5 anni la platea dei possibili interessati è di circa 20.000 medici; secondo i dati pervenuti dalle Regioni ...non più di uno su dieci dei medici compresi in tale platea possa ancora avere interesse ad iscriversi al corso triennale di formazione specifica in medicina generale senza borsa ... Pertanto, atteso che il costo medio per l’organizzazione dei corsi da parte delle Regioni è di circa 1000 euro pro-capite, per l’intera durata del percorso formativo, si è stimata una spesa complessiva di 2 milioni di euro che si ritiene compensino ampiamente le spese di organizzazione, a carico delle Regioni, relative alla partecipazione dei corsi da parte dei possibili beneficiari della disposizione”*.

In seguito alla conversione del decreto in legge, la relazione tecnica veniva approvata dalla Ragioneria Generale presso il Ministero dell’economia e delle finanze con atto prot. 160655 del 12/6/2019.

4. Al fine di dare applicazione alle recenti disposizioni intervenute in materia, valevoli sino al 31.12.2021 (DL 135/2018 convertito in L. 12/2019 e DL 35/2019 convertito in L.60/2019), ad ogni effetto vigenti, raccordando in ottica di omogeneità le disposizioni in questione con la restante disciplina di settore, in data 25/7/2019 si è riunita la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, che ha emesso il documento 2019/137/CR7a/C7 recante *“Linee guida regionali in merito all’attuazione delle disposizioni di cui all’art. 12 della legge 25/06/2019, n. 60 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della regione Calabria e altre*

misure urgenti in materia sanitaria” (doc. 11).

Nelle citate linee guida, la Conferenza ha previsto che [...] *Così come emerge dalla relazione tecnica del Decreto Legge 35/2019 convertito in Legge 60/2019, si prende atto che la quantificazione della spesa complessiva di 2 mln di euro ... è stata formulata stimando in circa 1000 euro pro capite gli ulteriori costi di organizzazione relativi alla partecipazione di 2000 soprannumerari in ciascun corso triennale”.*

5. Successivamente, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella delibera del 26 settembre 2019 ha approvato il riparto dei posti per l’accesso al corso di medicina generale 2019-2022 (in applicazione del D.L. 35/2019 convertito con l. 60/2019).

Come si legge nella nota pubblicata sul sito istituzionale della Conferenza in data 4/10/2019, *“La normativa stabilisce che le risorse (pari 2 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2019-2021) destinate a coprire gli oneri derivanti dalla organizzazione del corso per i laureati in medicina e chirurgia risultati idonei al concorso, siano ripartite tra le Regioni sulla base delle effettive carenze dei medici di medicina generale calcolate sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti”.*

6. Il documento adottato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in seguito a riunione del 18/9/2019, è il numero 19/156/CR6b/C7 del 26/9/2019 (doc. 12), contenente *“Riparto dei posti per l’accesso al corso di Medicina generale 2019-2021 in applicazione del d.l. 35/2019 convertito con l. 60/2019”,* e in esso si legge *“La relazione tecnica allegata al Decreto di cui sopra stabilisce che “il costo medio per l’organizzazione dei corsi da parte delle Regioni è di circa 1.000 euro pro-capite, per l’intera durata del percorso formativo”. Quanto indicato al punto precedente è stato stimato dal Ministero della Salute senza alcuna analisi preliminare presso le Regioni ed essendo evidente che è fortemente sottostimato, si può ragionevolmente intendere che i 1.000 € citati nella relazione riguardino ciascun anno di corso. Pertanto, i 2.000.000 € vengono ripartiti per 3.000 €, determinando un numero di medici ammissibili pari a 666 unità per ciascun anno di applicazione della norma”.* Il testo contiene anche la tabella relativa a tale riparto.

7. Nelle more, questa difesa inviava una serie di diffide e accessi agli atti al Ministro della Salute, ai Presidenti delle Regioni e Province Autonome e alla Conferenza delle Regioni, per visionare i documenti istruttori e le relazioni tecniche che avevano portato alla formazione della norma e ai successivi provvedimenti applicativi, in particolare al riparto dei fondi.

8. Con una **prima istanza, inviata il 14/9/2019,** si chiedeva *“l’accesso a tutti gli atti, anche prodromici, preparativi e istruttori, della Conferenza Delle Regioni e Delle Province Autonome, in relazione alla ripartizione dei posti soprannumerari tra le Regioni sulla base*

delle effettive carenze dei medici di medicina generale, e gli atti relativi all'impiego delle risorse stanziato dal Ministero per il finanziamento di tale formazione per ciascun corso triennale” (doc. 14).

Si contestavano altresì i criteri in base ai quali le Regioni intendevano calcolare le effettive carenze dei medici di medicina generale sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti.

9. Con nota del 11/10/2019, il Ministero rispondeva alla richiesta di accesso e “con riferimento alle linee guida ... si trasmette in allegato alla presente copia delle mail - e relativa documentazione - intercorse tra questa Direzione generale e la Segreteria del coordinamento tecnico vicario, area assistenza territoriale, della Commissione salute delle regioni” (doc. 15).

In particolare, la documentazione inviata dal Ministero della Salute include una serie di comunicazioni scambiate tra il Ministero stesso e la Conferenza delle Regioni, contenenti la necessità di correzioni alla bozza di Linee guida del 25 luglio 2019, e altresì le varie versioni provvisorie delle stesse Linee guida da cui si possono ricavare le differenze rispetto alla versione definitiva (doc. 4 a 10).

Le Regioni, invece, rispondevano tutte alla nostra diffida con una nota di identico contenuto, in cui affermavano di aver eseguito pedissequamente le prescrizioni del Decreto Calabria rispetto ai criteri di calcolo delle effettive carenze dei medici di medicina generale sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti. (doc. 16).

10. Veniva quindi inviata da parte del nostro studio una **seconda istanza di accesso agli atti in data 06/11/2019**, in cui si chiedeva al Ministero della Salute “l'accesso alla relazione tecnica citata negli preparativi e istruttori della Conferenza Delle Regioni e Delle Province Autonome, in relazione alla ripartizione dei posti sovranumerari tra le Regioni sulla base delle effettive carenze dei medici di medicina generale, e gli atti relativi all'impiego delle risorse stanziato dal Ministero” (doc. 17).

11. In risposta, il Ministero rispondeva con nota del 29/11/2019 (doc. 18) trasmetteva oltre alla relazione tecnica, anche una nota del 3/10/2019 (doc. 19) con cui lo stesso **Ministero chiedeva** alla Commissione Salute della Conferenza Delle Regioni di conoscere **il numero complessivo degli incarichi pubblicati e rimasti vacanti** per poter provvedere alla divisione dello stanziamento, e la nota di risposta del 14/11/2019 della Commissione Salute, da cui si ricava che il numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti (calcolati al 31 dicembre 2019 e per l'anno di concorso successivo) è **pari a 3.474** (doc. 20).

12. Rilevata la profonda discrasia tra la relazione tecnica (che quantificava in 2.000 i posti) e la stima dei posti complessivi rimasti vacanti rilevati dalla Conferenza delle Regioni

(quantificati in 3.474) da una parte, e il numero di posti effettivamente banditi dalle stesse Regioni (ridotti a 666 con la nota del 26/9/2019) dall'altra; il nostro studio inviava ai Presidenti delle Regioni e alla Conferenza Delle Regioni una **terza istanza di accesso agli atti del 3/1/2020** in cui specificava che *“è interesse degli istanti conoscere l'istruttoria e l'attività amministrativa svolta dalle Regioni e dalla Conferenza che hanno condotto al ricalcolo dei costi pro capite per la formazione e alla drastica riduzione del numero di posti finanziabili”* e chiedeva *“l'accesso alla relazione tecnica, all'istruttoria e a tutti i documenti e atti prodromici che hanno condotto al calcolo e alla stima dei costi per la formazione in maniera differente rispetto al riparto stimato nella relazione tecnica del Ministero, ossia in 3.000 euro pro capite per il triennio di formazione e che hanno condotto a quantificare in 666 i posti finanziabili in soprannumero per l'applicazione del Decreto Calabria; e inoltre chiede di accedere ai bilanci e agli atti da cui risulti il modo in cui sono state impegnate e verranno esattamente impiegate le risorse stanziare dal Ministero per il finanziamento di tale formazione per ciascun corso triennale (spesa complessiva di 2 mln di euro, stanziati rispettivamente nell'anno 2019, nell'anno 2020 e nell'anno 2021, per ciascun corso triennale di riferimento)”* (**doc. 21**).

13. Anche in questa occasione, la Conferenza (**doc. 22**) e le Regioni (**doc. 23**) rispondevano con un testo standard, in cui dichiaravano che *“Con riferimento alla prima richiesta si trasmette in allegato alla presente la nota 19/156/CR6b/C7 approvata dalla Conferenza delle Regioni il 26 settembre 2019 che costituisce l'unico atto formale riferito alla questione in oggetto. Con riferimento alla seconda richiesta si rende noto a codesto soggetto istante che le risorse stanziare dal Ministero della Salute per il finanziamento di tale formazione per ciascun corso triennale, al momento attuale, non risultano nella disponibilità delle Regioni”*.

Per cui, in primo luogo **la Conferenza e le stesse Regioni attestavano che non era stato adottato alcun atto di istruttoria che aveva condotto alla drastica riduzione dei posti da bandire**, poiché l'unico atto riferito alla questione è la delibera del 26/9/2019 già citata, in cui le stesse Regioni si limitano a dichiarare che i costi indicati nella relazione tecnica sono sotto-stimati. In secondo luogo, la Conferenza e le Regioni si sono limitate a dire che le risorse stanziare dal Ministero non sono ancora nella propria disponibilità, con ciò ignorando la domanda di accesso e attestando che anche in questo caso non è stata presa alcuna decisione o svolta alcuna istruttoria su come saranno *“impegnate e verranno esattamente impiegate le risorse stanziare dal Ministero”*.

14. Nelle more, ciascuna Regione ha pubblicato un avviso pubblico per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale (2019-2022) tramite graduatoria riservata ex art. 12 comma 3 del d.l. 35/2019, convertito con l. 60/2019. Il contingente di posti

messi a bando da ciascuna Regione è quello definito nella nota 19/156/CR6b/C7 approvata dalla Conferenza delle Regioni il 26 settembre 2019.

15. Dopo la pubblicazione delle graduatorie, il nostro studio avviava quindi una serie di ricorsi presso il Tar Lazio, al fine di accertare l'illegittimità del riparto dei posti, e l'irragionevolezza degli atti che, privi di istruttoria e di motivazione, avevano ridotto il contingente dei posti disponibili a un terzo di quello iniziale.

Come noto i nostri ricorrenti sono stati ammessi al corso di Medicina Generale in conformità ad altri precedenti di questa Sezione e del Consiglio di Stato (CdS, dec. 5992/2020 del 10.10.2020; 6083, 6084, 6085 del 17.10.2020; 6244, 6245 del 24.10.2020; 6258, 6257 del 26.10.2020; ord. 5917/2020; 5247/2020; 6564/2020; 6574/2020; 6540/2020).

Successivamente, l'ill.mo **Tar ha accolto nel merito con sentenza tutti i ricorsi sinora passati in decisione**, presentati nell'ambito del medesimo filone, e **annullando gli stessi atti impugnati in questa sede** (cfr. **Tar Roma, sent. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021**).

Nelle sentenze citate, il Tar rileva che *"Sussiste quindi un grave difetto di istruttoria degli impugnati provvedimenti nella parte in cui manca del tutto la dimostrazione circa il passaggio da 1000 e 3000 euro di costi per ciascun corsista"* e annullando gli atti impugnati, chiedeva all'Amministrazione di provvedere ad una attenta istruttoria sull'effettivo numero dei posti da mettere a bando.

Le sentenze sono passate in giudicato, e tale istruttoria non è mai stata svolta dalla Conferenza delle Regioni, e nelle more il vizio genetico degli atti si era già trasmesso ai nuovi bandi, che intanto erano stati pubblicati nel settembre 2020.

16. Nelle more, alcune delle Regioni già destinatarie delle citate sentenze del Tar Roma (cfr. Tar Roma, sent. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021), confermavano in via definitiva l'immatricolazione dei ricorrenti già ammessi al corso.

In particolare, ciò veniva comunicato per le vie brevi ai ricorrenti della Campania, mentre veniva assunto un atto ufficiale dalla **Regione Umbria**, che **provvedeva con decreto a confermare in via definitiva l'immatricolazione dei ricorrenti già ammessi al corso, riconoscendo quindi il loro diritto e prestando acquiescenza alla loro pretesa (doc. 35)**.

La Conferenza delle Regioni e province autonome, organo rappresentativo della comune volontà delle Regioni, e competente a stabilire il numero dei posti in base al Decreto Calabria, restava invece inerte, non provvedendo a ripetere l'istruttoria.

17. Quanto alla Regione Toscana, ha approvato il bando triennio 2019/22 con Decreto

Dirigenziale n° 15615 del 24/09/2019 (**doc. 31 e 32**) per un totale di 28 posti. La graduatoria definitiva è stata approvata con decreto 13314 del 27/8/2020 e pubblicata il 2/9/2020 (**doc. 33 - 34**).

L'odierna ricorrente, idonea in graduatoria ma posizionata oltre l'ultimo posto utile, venne ammessa in sede cautelare al corso insieme ai suoi colleghi, prima con decreti del Tar Roma (**doc. 36-39-42**), quindi con ordinanze (**doc. 37-40-43**), e infine nel merito con sentenze (**doc. 38-41-44**).

Pur essendo stata la prima Regione destinataria delle pronunce dell'ill.mo Tar, la Toscana restava inerte sino al 20 luglio, quando notificava ai ricorrenti già immatricolati al corso un atto di esclusione con effetto immediato (**doc. 45 e 46**).

La Regione, infatti, con il decreto 12341 del 19/7/2021, notificato agli interessati in data 20.7.2021, assumeva di aver dato corso all'istruttoria richiesta dal Tar.

Secondo la Regione i costi della formazione pro capite sarebbero superiori ai 3.000 euro preventivati dalla Conferenza delle Regioni, anzi allegava una tabella in cui prospettava un costo complessivo pro capite di 11.491,71 euro (**doc. 47**). A fronte di tale quantificazione dei costi, la Regione concludeva di dover confermare il numero di 28 posti a bando e dover escludere dal corso i ricorrenti ammessi in base ai ricorsi n.r.g. 08717/2020, 08719/2020, 08721/2020 del Tar Lazio.

L'odierna ricorrente dott.ssa Masi veniva in realtà pretermessa dal decreto del 19/7/2021 per un mero errore materiale. Successivamente però, in data 30/7/2021, veniva notificato un atto di rettifica, in cui venivano corretti i nomi dei destinatari, precisando che nel decreto del 19/7/2021 dovevano considerarsi inclusi anche i nomi omessi tra cui quello della dott.ssa Masi, e venivano confermati i contenuti del precedente decreto (**doc. 48**). Pertanto all'odierna ricorrente il provvedimento di esclusione veniva in realtà notificato in data 30/7/2021.

18. I ricorrenti, già ammessi al corso sin da ottobre 2020, dopo aver trascorso mesi come studenti, frequentando con profitto lezioni ed esami, e pur avendo quasi completato il primo anno di formazione, si sono così trovati esclusi da un giorno all'altro dal corso.

A quel punto, gli stessi Consiglieri regionali della Toscana hanno avanzato un'**interrogazione formale** alla Giunta e all'Assessore competente (**doc. 49**), rilevando le criticità del decreto del 19/7/2021 e chiedendo la riammissione immediata dei corsisti espulsi.

19. Nelle more, non solo i ricorrenti avevano frequentato il corso di Medicina Generale senza interruzione, ma avevano anche assunto incarichi convenzionali ed erano divenuti assegnatari di zone carenti; tutte attività che avevano come presupposto la loro qualifica di corsisti, da cui sono stati sospesi e che quindi essi rischiano di perdere irrimediabilmente. Considerando

che il corso non ha subito interruzioni, ed è a frequenza obbligatoria, ove parte ricorrente non partecipasse a tutte le lezioni e avesse oltre trenta giorni di assenza non avrebbe la possibilità di completare il percorso formativo, con danno grave e irreparabile.

20. Ciò premesso è interesse di parte ricorrente, come rappresentata e difesa, impugnare gli atti e provvedimenti indicati in epigrafe in quanto nulli e/o illegittimi e comunque ingiusti e lesivi per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. DIFETTO ASSOLUTO DI ATTRIBUZIONE E/O CARENZA DI POTERE. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 4, 33 ULT. COMMA, 97, 117, 119 COST. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 23, 24 E 25 D. LGS. 368/1999. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DECRETO DEL MINISTERO DELLA SALUTE DEL 7 MARZO 2006. VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ E/O CARENZA DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO. CONTRADDIZIONE TRA ATTI DELLA P.A..

I.1 Come noto, in una tornata di ricorsi presentati da questa difesa nel 2020, è stata sottoposta all'esame del Collegio la legittimità delle graduatorie riservate ai sensi dell'art. 12, comma 3 del decreto-legge n. 35 del 30 aprile 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 60 del 25 giugno 2019, ossia il cd. Decreto Calabria.

Ciò posto, come noto Codesto ill.mo Tar ha già accolto con sentenza tutti i ricorsi andati in decisione e relativi allo scorso triennio 2019/22, e **annullando gli atti impugnati** (cfr. Tar Roma, sent. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021, 6408/2021).

Si precisa che l'atto impugnato in via principale era proprio la delibera della Conferenza delle Regioni del 26/9/2019 (**doc. 12**), che come già spiegato è stata utilizzata come criterio di riparto dei posti per il triennio 2019/20, e correlativamente "sono stati impugnati anche l'avviso pubblico per l'ammissione al corso triennale in esame e il decreto dirigenziale n. 15615 del 24/09/2019, con cui la Regione Toscana ha approvato il predetto avviso, nella sostanza facendo propri i contenuti degli atti della Conferenza delle Regioni" (cfr. Tar Roma, sent. 2736/2021).

Pertanto, l'annullamento della delibera 19/156/CR6b/C7 che fissava i costi pro capite per i corsisti soprannumerari (3.000 euro anziché 1.000 euro) comporta che la stessa quantificazione dei posti totali da mettere a bando in numero di 666 era viziata, e da lì la quantificazione dei posti a bando per la Toscana nel numero di 28 era solo una conseguenza.

Ebbene, come ricordato, **l'ill.mo Giudice adito ha annullato l'atto citato e tutti gli altri connessi alla determinazione del contingente dei posti fissato dalla Conferenza delle**

Regioni per i corsisti soprannumerari del Decreto Calabria: “*nella relazione tecnica allegata alla legge di conversione del d.l. n. 35/2019, si attesta che “il costo medio per l’organizzazione dei corsi da parte delle Regioni è di circa 1000 euro pro-capite, per l’intera durata del percorso formativo, si è stimata una spesa complessiva di 2 milioni di euro”.* La relazione tecnica è stata approvata dalla Ragioneria Generale dello Stato senza formulare alcuna osservazione contraria, come esplicitato nella nota di approvazione. A fronte di detta previsione normativa, tuttavia, le Regioni, con gli atti oggetto di gravame, hanno ritenuto che i costi di organizzazione fossero stati determinati dal Ministero della Salute in assenza di preliminare confronto con le Regioni e che sarebbero gravemente sottostimati, ed hanno riferito la quantificazione di 1.000,00 euro effettuata dall’Amministrazione statale non all’intero triennio formativo, bensì a ciascuna singola annualità del corso. Conseguentemente, hanno proceduto a ripartire i 2.000.000,00 di euro (stanziamento totale) per 3.000,00 euro (ovvero le spese di organizzazione sostenute per ciascun medico in formazione relative al triennio) ed hanno ridotto il numero di medici ammissibili ai corsi di formazione de quibus da 2.000 a 666 unità per ciascun anno.... Sussiste quindi un grave difetto di istruttoria degli impugnati provvedimenti nella parte in cui mancano del tutto le ragioni giustificative del passaggio da euro 1.000,00 ad euro 3.000,00 dei costi per ciascun corsista. Per le ragioni su esposte, assorbita ogni altra censura, ritiene il Collegio che **gli atti impugnati siano affetti da grave deficit istruttorio e motivazionale ... il Collegio ritiene di dover annullare gli atti impugnati nei limiti e per le ragioni di cui si è detto e disporre la prosecuzione della frequentazione del corso in esame da parte dei ricorrenti**” (cfr. Tar Roma, sent. 6408/2021, conf. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021).

Il Tar ammetteva i ricorrenti a continuare la frequentazione del corso, sebbene precisava “*la spettanza del bene della vita cui il ricorrente aspira non può prescindere da una riedizione del potere da parte della Pubblica Amministrazione, in esito ad una rinnovata istruttoria*”.

Tale istruttoria non è mai stata eseguita dalla Conferenza delle Regioni, e al contempo varie Regioni hanno confermato in via definitiva la posizione dei ricorrenti già ammessi al corso. Ciò è avvenuto sia in Campania che in Umbria, altre Regioni destinatarie di sentenze identiche a quelle della Toscana, anzi in quest’ultima è stato emesso un apposito atto regionale con cui è stato riconosciuto quindi il loro diritto e si è prestata acquiescenza alla loro pretesa (**doc. 35**).

Quanto alla Toscana, la Regione è rimasta inerte da febbraio a luglio, ossia da dopo l’udienza di merito sino a quando non sono stati notificati i ricorsi della nuova tornata concorsuale del Decreto Calabria triennio 2020/23.

Solo a quel punto la Regione ha deciso di provvedere con proprio atto ad attuare l'istruttoria sui posti, essenzialmente allo scopo di escludere i ricorrenti dal corso (**doc. 46**).

Ciò posto, anzitutto si ritiene che **tale atto sia viziato da carezza assoluta di potere, visto che la determinazione dei posti della Regione Toscana non può prescindere dalla determinazione dei posti a livello nazionale attuata dalla Conferenza delle Regioni.**

Si è già detto che è stata la Conferenza delle Regioni con la delibera del 26/9/2019 a determinare il numero dei posti totale da mettere a bando, così come il numero dei posti di ogni singola Regione, che non è altro che frutto del riparto del numero totale dei posti banditi.

La Regione Toscana non poteva svolgere da sola quell'istruttoria, poiché essa non ha fatto altro che recepire le indicazioni espresse dalla Conferenza delle Regioni, organismo che esprime la volontà unitaria delle Regioni a livello nazionale.

Del resto la norma di cui all'art. 12 dl 35/2019 – richiamata espressamente nel decreto della Regione Toscana (**doc. 46**) - prevedeva che agli oneri del corso *“Il numero massimo di candidati ammessi al corso è determinato entro i limiti consentiti dalle risorse di cui al successivo periodo. Agli oneri derivanti (...) si provvede col vincolo di pari importo delle disponibilità finanziarie ordinarie destinate al fabbisogno sanitario standard nazionale, cui concorre lo Stato, con ripartizione tra le regioni (...) sulla base delle effettive carenze dei medici di medicina generale calcolate sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti”* (**doc. 1**). La norma quindi implica che vi sia un accordo collegiale tra le Regioni sulla ripartizione del fondo di 2 milioni di euro stanziato dallo Stato, non potendosi altrimenti ritenere che ogni Regione sia libera di stabilire il numero di posti da finanziare in base ad una propria istruttoria.

Infatti, la disposizione di cui all'art. 12 D.L. 35/2019 prevede che fondi per i medici soprannumerari senza borsa siano ripartiti *“tra le regioni ... sulla base delle effettive carenze dei medici di medicina generale calcolate sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti”*.

Nelle linee guida stilate dalla Conferenza delle Regioni del 25.7.2019, viene chiarito che per calcolare le carenze, *“la rilevazione viene effettuata sulla base dei seguenti criteri: situazione al 31 dicembre dell'anno precedente a quello del concorso; riparto in funzione della somma degli incarichi pubblicati e NON assegnati in sede di assegnazione delle zone carenti per i tre ambiti: assistenza primaria, continuità assistenziale, emergenza sanitaria territoriale”*.

Sulla base di tali premesse, la Conferenza aveva calcolato un numero di 3.474 incarichi pubblicati e rimasti vacanti (doc. 20), e sulla base di questi aveva proceduto alla suddivisione

delle risorse totali tra le Regioni.

È evidente che la Regione Toscana non poteva autodeterminarsi in tale ripartizione, andando semplicemente a dichiarare quelli che sarebbero i presunti (non provati) costi di gestione, e senza tenere in alcun conto le carenze accertate al 31/12/2018 e il confronto con quelle accertate nelle altre Regioni.

La Regione infatti – senza neppure considerare le carenze - decreta di “*di individuare e confermare ... il numero di 28 posti assegnati con la delibera 19/156/CR6b/C7 della Conferenza delle Regioni*”, ma non tiene alcun conto del fatto che tale assegnazione era frutto di un riparto inevitabilmente sovra-regionale, per delega della stessa legge, e rispetto alla quale essa non aveva competenza.

È evidente che come l'istruttoria è stata in origine svolta in sede collegiale dalla Conferenza delle Regioni, anche in sede di riedizione del potere l'istruttoria e la determinazione totale dei posti poteva essere svolta esclusivamente a livello nazionale dalla Conferenza delle Regioni.

E ciò vale almeno per tutte le Regioni ordinarie che partecipano alla ripartizione del fondo di 2 mln di euro, da cui sono escluse le sole Regioni a statuto speciale.

Per cui alla singola Regione non sarebbe stato possibile ridiscutere i costi di gestione come fissati dalla Conferenza delle Regioni (su espressa delega della L. 60/2019) né la stessa intesa avrebbe potuto rideterminare il numero dei posti totali da mettere al bando, che è l'oggetto del nostro contenzioso. I ricorsi da cui è partita l'esigenza di ripetere l'istruttoria, e che sono richiamati nello stesso decreto della Regione Toscana, impugnano infatti anzitutto la determinazione del numero totale di 666 posti a livello nazionale, e in via derivata il numero di 28 posti che è stato riservato alla Toscana dalla divisione di quel totale.

Invero, nel decreto impugnato (**doc. 46**), si legge “*Vista la delibera 19/156/CR6b/C7 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che approva il “Riparto dei posti per l'accesso al corso di Medicina generale 2019-2021, in applicazione del d.l. 35/2019 convertito con l. 60/2019”*; Dato che, alla luce delle rilevazioni sulle carenze sopra citate, come concordato in sede di Commissione Salute nella seduta del 18 settembre 2019, **alla Regione Toscana sono stati attribuiti n. 28 posti**”, evidenziando che il numero dei posti da attribuire alla Regione non era frutto della volontà o del potere della Regione stessa.

La giurisprudenza ha già avuto modo di chiarire la differenza di competenze che sussiste tra la singola Regione e la Conferenza delle Regioni, quale luogo di sintesi degli interessi delle singole regioni. Si rammenta in proposito l'insegnamento di Codesto ill.mo Tar secondo cui “*difetta in capo alla ricorrente regione Piemonte la legittimazione al ricorso ... che - di contro*

– va riconosciuta (in via esclusiva, con riguardo al decreto impugnato ed alla censura mossa) alla sola Conferenza delle regioni e delle province autonome, ... soggetto in capo al quale si riassumono e si compongono le diverse esigenze e richieste delle singole regioni. La funzione assolta di momento di “sintesi” delle istanze regionali fa sì che la Conferenza delle regioni e delle province autonome costituisca soggetto a sé, dotato di propria ed autonoma soggettività giuridica. La regione Piemonte è certamente portatrice di un interesse meritevole di apprezzamento, ma – per le viste ragioni – non è legittimata attiva ...” (Tar Roma, sent. 6701/2011).

Simili considerazioni sono applicabili al caso di specie, dove difetta la legittimazione della sola Regione Toscana a rideterminare il contingente totale dei posti, che non poteva che essere definito a livello nazionale dalla Conferenza delle Regioni, e difetta della competenza a sostituirsi nell’istruttoria ad altro organo – dotato di propria autonoma soggettività giuridica – che aveva adottato l’atto originariamente impugnato.

Il bando della Regione Toscana si limitava a fare “propri i contenuti degli atti della Conferenza delle Regioni” (cfr. Tar Roma, sent. 2736/2021), come notava lo stesso Tar nelle citate sentenze, e del resto il “grave difetto di istruttoria degli impugnati provvedimenti nella parte in cui manca del tutto la dimostrazione circa il passaggio da 1000 e 3000 euro di costi per ciascun corsista” (cfr. Tar Roma, sent. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021) sussiste a monte rispetto al bando, ossia proprio nella determina della Conferenza delle Regioni che – sulla base della delega prevista dalla l. 60/2019 – aveva determinato il numero totale dei posti da mettere a bando tramite la divisione del fondo di 2 mln di euro.

L’istruttoria da ripetere non può riguardare la singola Regione, poiché inevitabilmente la riedizione dovrebbe riguardare tutte le Regioni ordinarie che avevano fissato il numero dei posti a bando come ripartizione di quel totale (666) fissato nella seduta del 26/9/2019. Infatti, in base all’art. 12 del Decreto Calabria “*Il numero massimo di candidati ammessi al corso è determinato entro i limiti consentiti dalle risorse di cui al successivo periodo*”. E solo una volta stabilito il totale dei posti effettivamente finanziabile si provvederà alla “*ripartizione tra le regioni (...) sulla base delle effettive carenze dei medici di medicina generale calcolate sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti*”. La Toscana invece inverte l’ordine logico, e fissa direttamente il numero dei posti da bandire, che invece è solo funzione della ripartizione delle risorse tra le Regioni, fissata in quella delibera del 26/9/2019 che il Tar ha annullato.

Ebbene, la riedizione del potere non solo non è stata attuata dalla Conferenza delle Regioni, ma non era neppure più attuabile, poiché varie Regioni avevano già confermato in via

definitiva l'ammissione dei ricorrenti al corso, e quindi si sarebbe rischiesta una grave contraddizione tra atti della P.A., che comunque non manca nel caso di specie visto che è del tutto irragionevole che la Toscana escluda i ricorrenti ammessi in soprannumero mentre l'Umbria o la Campania li confermano.

Ciò posto, **in primis la determinazione impugnata è viziata da difetto assoluto di potere, in quanto non spettava alla Regione Toscana il potere di ripetere l'istruttoria, bensì alla Conferenza delle Regioni, soggetto che l'aveva inizialmente svolta e sulla cui delibera (poi annullata) si basavano i bandi delle singole Regioni.**

I.2 Sotto altro profilo, si rileva come le Regioni non abbiano competenza a determinare direttamente il numero degli ammessi al corso in caso dell'ammissione senza borsa, come già avviene nel caso dei corsisti ex l. 401/2000, che pure costituisce un caso speciale e sottratto al controllo diretto delle Regioni.

Come la giurisprudenza ha stabilito che le Regioni non hanno il potere di determinare il contingente di medici da ammettere in soprannumero ai sensi della L. 401/2000 (cfr. CDS. sez. V, n. 6513, 8.9.2010; CDS., sez. V, n. 3114, 23.6.2008; TAR Campania-Napoli n. 3003, 28.5.2009; TAR Toscana n. 6472, 20.10.2010, Tar Napoli, 4277/2015), allo stesso modo esse non hanno il potere di rideterminare il contingente di cui al Decreto Calabria (l. 60/2019), **norma di pari rango ma speciale e successiva** rispetto al Dlgs 368/1999, che parla solo di *“ripartizione tra le regioni sulla base delle effettive carenze dei medici di medicina generale calcolate sulla base del numero complessivo di incarichi pubblicati e rimasti vacanti”*.

Quindi non si attribuisce la competenza alle Regioni di determinare il numero dei posti, che invece è determinato in base alle risorse assegnate dal Ministero (2 mln di euro) ma solo di effettuare la ripartizione in base alle carenze e alle *“spese ulteriori”*.

Come stabilito in una recentissima pronuncia relativa all'impossibilità per le Regioni di limitare il contingente di posti soprannumerari, “la scelta operata dalla Commissione Salute e dalla Conferenza interregionale ... è priva di supporto normativo (Cons. Stato, Sez. V. 23.6.2008, n. 3114, richiamato anche da T.A.R. Campobasso, Sez. I, 10.2.2017, n. 48). Infatti, le amministrazioni non possono, “a mezzo di norme regionali, intese o altri atti altrimenti denominati, porre dei limiti ad attività che il legislatore statale ha chiaramente inteso non fosse soggetta a limite alcuno” (T.A.R. Torino, Sez. II, 30.1.2015, n. 192)” (Tar Calabria, sent. 1250/2020).

È utile richiamare sul punto anche la recentissima sentenza della **Corte Costituzionale n. 62 del 10.4.2020 che ribadisce la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni**; tale affermazione si fonda sul principio costituzionale della centralità della persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche

nell'organizzazione delle comunità di appartenenza, in ragione della socialità del servizio sanitario.

Si ritiene che il principio sia applicabile anche nel caso di specie: con il decreto del 19/7/21, la Regione ha voluto affermare le proprie “*prerogative*” e respingere le ingerenze statali nella gestione finanziaria del sistema sanitario, ma il risultato è stato danneggiare quel Sistema Sanitario che si trova in una nota crisi emergenziale per carenza di personale medico. La garanzia di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie a livello regionale passa anche attraverso la formazione di un numero sufficiente di medici di medicina generale, viste le gravi carenze, per cui con le parole della Corte Costituzionale possiamo affermare che “*la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario*”.

In ogni caso, si rammenta che **la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato nega che vi sia piena discrezionalità nella programmazione sanitaria**, anzi “**non può ammettersi che, ai fini di tale programmazione, “il potere ministeriale sia esercitabile, alla stregua della norma impugnata, con piena discrezionalità”** (CdS, 5271/2018) e che il “**disallineamento tra fabbisogno ed offerta, che frustra le aspettative dei candidati ... si manifesta in una condotta istruttoria carente nel confezionamento del numero dei posti a concorso e nei metodi di selezione, sì da restare arcani e ad alimentare oltremodo il perenne contenzioso scolastico**”. (sent. 5429/2020), e ciò è stato ribadito nelle numerose sentenze pubblicate sulla questione qui in esame: “*il Consiglio di Stato ha posto limiti stringenti alla predetta discrezionalità tecnica, evidenziando la necessità dello svolgimento di una adeguata istruttoria da parte delle Regioni, che devono illustrare puntualmente il percorso motivazionale seguito nell'individuazione tanto del numero dei posti, quanto dei costi per ciascun partecipante*” (ex multis, Tar Roma, sent. 6408/2021).

II. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 4, 33 ULT. COMMA E 97 COST. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 23, 24 E 25 D. LGS. 368/1999. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DECRETO DEL MINISTERO DELLA SALUTE DEL 7 MARZO 2006. IRRAGIONEVOLEZZA, ARBITRARIETÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA E MOTIVAZIONE. ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ E/O CARENZA DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO, PER ILLOGICITÀ, PER INGIUSTIZIA MANIFESTA E PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. CONTRADDIZIONE TRA ATTI DELLA P.A..

II.1 Il decreto della regione Toscana che ha escluso parte ricorrente dal corso risulta affetto dagli stessi vizi che già macchiavano gli atti annullati dal Tar.

Nelle sentenze citate, il Tar rileva che “Sussiste quindi un grave difetto di istruttoria degli impugnati provvedimenti nella parte in cui manca del tutto la dimostrazione circa il passaggio da 1000 e 3000 euro di costi per ciascun corsista” e “Nelle difese prodotte in giudizio, la Regione si è infatti limitata a riportare soltanto una lunga elencazione di voci senza tuttavia suffragarla mediante una benché minima quantificazione e stima delle medesime” (cfr. Tar Roma, sent. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021).

Ebbene, è significativo che siano gli stessi Consiglieri della Regione Toscana, che hanno presentato una **formale interrogazione** alla Giunta e all'Assessore competente (**doc. 49**), a rilevare che “il TAR evidenziava che, nella vicenda in esame, la rivalutazione regionale dei costi non era suffragata da alcuna motivazione né da alcun passaggio o documento istruttorio; si evidenziava infatti che, nelle difese prodotte in giudizio, la Regione si era limitata a riportare soltanto una lunga elencazione di voci di spesa senza tuttavia suffragarla mediante una benché minima quantificazione e stima delle medesime; concludeva dunque circa la sussistenza di un grave difetto di istruttoria; Dato atto che- **l'allegato A), parte integrante e sostanziale del Decreto dirigenziale n.12341 del 19-07-2021, con lo scopo di calcolare i costi pro-capite per ogni tirocinante che Regione Toscana, confermava il numero di 28 posti assegnati con la delibera 19/156/CR6b/C7 della Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome;- tale allegato A), che dovrebbe avere la finalità di integrare quella adeguata istruttoria richiesta dalla suddetta sentenza TAR Lazio, consiste in una semplice tabella, divisa in “COSTI COMPLESSIVITRIENNALI - VOCI DI SPESA” “COSTI GENERALI” “COSTI CORRELATI AL VOLUME DI PRODUZIONE”, e non è suffragata da alcuna motivazione né da alcun passaggio o documento istruttorio che ne illustri il percorso motivazionale che ha condotto alla quantificazione dei posti ... la decisione della Regione Toscana, oltre a presentare criticità di tipo tecnico-giuridico, risulta anche politicamente incomprensibile, allontanando medici dalle attività formative ed assistenziali in un periodo, quale è il presente, in cui più volte si è ribadita la necessità del rafforzamento del sistema sanitario ...”**.

Invero, nel decreto impugnato, l'unica motivazione addotta è “Rilevato che, a seguito di attenta istruttoria, i costi pro-capite per ogni tirocinante che Regione Toscana sostiene, come rilevabili dagli atti approvati e pubblicati così come sintetizzati nell'allegato A), parte integrante e sostanziale del presente atto, risultano superiori a 3000 euro (anche senza conteggiare i costi variabili pro-capite), costo medio nazionale, come stabilito nelle delibera 19/156/CR6b/C7i della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome” (**doc. 46**).

Rispetto a tale presunta “attenta istruttoria”, non c'è nessuna traccia, poiché l'allegato A si limita a riportare una tabella con una serie di voci di costo quali compenso direttore, o

personale di segreteria ecc, specificando che il costo complessivo pro capite sarebbe pari a 11.491,71 euro (**doc. 47**). Il titolo peraltro fa riferimento a “*Costi generali corso MMG 2018/21*”, che non solo è il triennio precedente a quello per cui è causa, ma si riferisce ad un triennio in cui nemmeno era ancora esistente il Decreto Calabria, per cui necessariamente si fa riferimento ai costi del corso ordinario e non a quelli dei corsisti soprannumerari.

In sintesi, **la tabella che la Regione usa per giustificare il numero di posti da bandire non risponde affatto alle esigenze di un attento riesame, ma anzi rispecchia esattamente quanto aveva affermato il Tar, ossia “la Regione si è infatti limitata a riportare soltanto una lunga elencazione di voci”** (cfr. Tar Roma, sent. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021).

Già soltanto per questo, il decreto del 19/7/21 non è immune dagli identici vizi che avevano caratterizzato la determina della Conferenza delle Regioni, dove non si era mai data traccia del percorso logico – giuridico che aveva portato alla determinazione dei costi pro capite nella misura di 3.000 euro.

Si rammenta che con i ricorsi originali si impugnò in prima istanza la delibera adottata dalla Conferenza delle Regioni prot. 19/156/CR6b/C7 del 26/9/2019 (**doc. 12**), laddove prevede che “*La relazione tecnica allegata al Decreto di cui sopra stabilisce che “il costo medio per l’organizzazione dei corsi da parte delle Regioni è di circa 1.000 euro pro-capite, per l’intera durata del percorso formativo”. Quanto indicato al punto precedente è stato stimato dal Ministero della Salute senza alcuna analisi preliminare presso le Regioni ed essendo evidente che è fortemente sottostimato, si può ragionevolmente intendere che i 1.000 € citati nella relazione riguardino ciascun anno di corso. Pertanto, i 2.000.000 € vengono ripartiti per 3.000 €, **determinando un numero di medici ammissibili pari a 666 unità per ciascun anno di applicazione della norma**”*, e il bando nella parte in cui ne fa applicazione.

Tale atto è viziato per violazione di legge, carenza di istruttoria e motivazione, difetto di potere, atteso che l’atto impugnato è certamente affetto da irragionevolezza e illogicità, tanto da trasformare il potere attribuito alla P.A. in puro arbitrio.

Le nostre censure hanno già trovato pacifico accoglimento presso l’ill.mo Giudice adito, che ha annullato l’atto citato e tutti gli altri connessi alla determinazione del contingente dei posti, evidenziando che: “...**il Consiglio di Stato ha posto limiti stringenti alla predetta discrezionalità tecnica, evidenziando la necessità dello svolgimento di una adeguata istruttoria da parte delle Regioni, che devono illustrare puntualmente il percorso motivazionale seguito nell’individuazione tanto del numero dei posti, quanto dei costi per ciascun partecipante. Nella fattispecie in esame, contrariamente ai principi giurisprudenziali illustrati, la**

rivalutazione regionale dei costi non è stata suffragata da alcuna motivazione né da alcun passaggio o documento istruttorio. Nelle difese prodotte in giudizio, la Regione si è infatti limitata a riportare soltanto una lunga elencazione di voci di spesa senza tuttavia suffragarla dalla dimostrazione del costo medio pro capite del corso per ogni partecipante; non è stata quindi fornita la prova che le risorse assegnate dallo Stato alle Regioni per effetto del c.d. “decreto Calabria” non consentissero una maggiore partecipazione ai Corsi de quibus rispetto al numero di posti indicati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nella riunione del -OMISSIS- (tenendo conto che i soggetti ammessi ai predetti Corsi per effetto del c.d. decreto Calabria non hanno diritto alla corresponsione di una borsa di studio). In altre parole, non si rinviene, negli atti del procedimento o del presente giudizio, documento alcuno da cui si possano evincere le ragioni della riduzione dei posti da 2.000 a 666 e dell’aumento del costo medio pro capite, per ogni partecipante al corso, da euro 1.000,00 ad euro 3.000,00. Peraltro, per il principio di vicinanza o di riferibilità della prova, una tale dimostrazione avrebbe dovuto essere prodotta dalle Amministrazioni regionali, nella qualità di soggetti che gestiscono più da vicino tali dati. Sussiste quindi un grave difetto di istruttoria degli impugnati provvedimenti nella parte in cui mancano del tutto le ragioni giustificative del passaggio da euro 1.000,00 ad euro 3.000,00 dei costi per ciascun corsista. Per le ragioni su esposte, assorbita ogni altra censura, ritiene il Collegio che **gli atti impugnati siano affetti da grave deficit istruttorio e motivazionale ...**” (cfr. Tar Roma, sent. 6408/2021, conf. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021).

In sintesi, inevitabilmente persiste il vizio alla base degli atti determinativi del contingente dei posti, che sono stati stilati sulla falsariga di quelli già impugnati, ossia limitandosi ad una mera elencazione di voci di costo, voci che peraltro risultano sprovviste di prova e unicamente riferibili al corso ordinario e non ai corsisti soprannumerari, e che come meglio si dirà neppure risultano applicabili al caso di specie.

Nemmeno sarà possibile andare a integrare il necessario percorso motivazionale in questa sede, giacché **“costituisce ius receptum nella giurisprudenza amministrativa il principio secondo il quale non è consentita la integrazione postuma della motivazione dei provvedimenti amministrativi ...”** **(Tar Roma, sent. 6406 del 31/5/2021).**

Esattamente come rileva lo stesso Consiglio regionale nella sua interrogazione (**doc. 49**), il decreto regionale presenta lo stesso vizio di quelle su cui già si è espresso il Tar: le voci di spesa vengono enunciate come un dogma, e non vengono prodotti contratti, fatture, bilanci, impegni spesa, o qualsiasi altro documento che anche solo *per relationem* possa rispondere a quella esigenza di documentare e provare scrupolosamente il percorso istruttorio sulle voci di

costo che era stato richiesto espressamente dal Giudice amministrativo. Né l'Amministrazione potrà nascondersi dietro lo scudo della discrezionalità tecnica, che peraltro ha limiti stringenti in tema di programmazione sanitaria, poiché esattamente come nei ricorsi originali, il grave deficit motivazionale travalica nell'irragionevolezza e arbitrarietà.

Pertanto, si ritiene che **tale censura risulti già assorbente, comportando la nullità degli atti impugnati in questa sede**, per quanto di interesse di parte ricorrente, sebbene si andrà comunque a specificare il percorso logico-giuridico che ha condotto all'annullamento degli atti originariamente annullati, al fine di rilevare come lo stesso vizio del percorso motivazionale sussista alla base degli atti impugnati in questa sede.

II.2 Fu la stessa Conferenza delle Regioni ad aver ammesso di non aver adottato alcuna istruttoria con riferimento alla delibera del 26/9/2019 sul riparto dei costi.

Infatti, come spiegato in narrativa, con **istanza di accesso agli atti del 03/01/2020** si chiedeva l'accesso all'istruttoria e a tutti i documenti che dimostrassero i calcoli e il ragionamento in base ai quali la Conferenza delle Regioni era arrivata a triplicare i costi della relazione tecnica e tagliare i posti da mettere a concorso (**doc. 21**).

A quel punto la Conferenza e tutte le Regioni rispondevano con un testo standard e identico, in cui dichiaravano che *“la nota 19/156/CR6b/C7 approvata dalla Conferenza delle Regioni il 26 settembre 2019 che costituisce l'unico atto formale riferito alla questione in oggetto”* (**doc. 22-23**).

A nostro avviso, tale situazione è identica a quella che si presenta nel caso di specie, ossia la Regione Toscana si è limitata a dichiarare quali fossero i costi annuali, e al fine di simulare una presunta istruttoria ha riprodotto una tabellina con una serie di voci di spesa, ma senza documentare realmente alcun atto di istruttoria che abbia giustificato o motivato la drastica riduzione dei posti da bandire e il ricalcolo dei costi di formazione in modo triplicato rispetto alla relazione tecnica approvata dal Ministero delle finanze.

La motivazione e l'istruttoria alla base della delibera della Conferenza delle Regioni, che ha ridotto a un terzo i posti disponibili in tutta Italia, tagliando fuori oltre 1300 medici per i quali era stata creata un'apposita normativa, stanno tutte in quel *“essendo evidente che è fortemente sottostimato”*. Questa difesa avviava l'accesso agli atti del 3 gennaio 2020 proprio per capire come le Regioni fossero arrivate a tali stime che smentiscono in maniera così netta e forte i calcoli di cui alla legge 60/19, effettuati dal Ministero della Salute e approvati dal Ministero delle Finanze, dando per scontato che vi fosse un'analitica istruttoria che avesse condotto a tale scelta e che potesse motivare la delibera *per relationem*. La risposta citata ha chiarito che tale istruttoria è stata del tutto omessa, in modo ingiustificabile.

Tale circostanza è stata **acclarata nell'ultima tornata di ricorsi**, laddove il Tar aveva disposto oneri istruttori (cfr. ordd. 9593/2020 e 9595/2020) rimasti completamente inadempiti tanto che la Sezione concluse che *“anche dopo il reiterno dell'istruttoria, non è stato depositato alcun atto che spieghi, come chiesto 2 volte dalla Sezione, “la quantificazione del fabbisogno economico per la copertura dei posti relativi ai bandi in questione”, **cosicché rimane indimostrato l'avvenuto compimento di una adeguata istruttoria sui costi dei corsi**”* (Tar Roma, ordd. 7499 e 7500 del 7/12/2020; 7864 del 24/12/2020).

Nella stessa delibera della Conferenza delle Regioni del 26.09.2019 si legge *“A proposito delle spese di organizzazione ... si precisa che gli stessi sono determinati in base alle scelte organizzative delle Regioni e sono mediamente superiori ai 2.000 euro per anno per ciascun medico”*. Quindi le Regioni, dopo aver apoditticamente affermato che il costo dei corsi è stato erroneamente calcolato in 1.000 euro pro capite totali dal Ministero, e che invece debbano essere conteggiati costi pari a 3.000 euro pro capite, subito dopo affermano che in realtà i costi sarebbero pari a 2.000 euro pro capite l'anno (pari a ben 6.000 euro per un triennio di formazione). Anche questa affermazione risulta apodittica e priva di ogni documentazione, la Conferenza delle Regioni si limita a fornire una stima che è totalmente lontana dalla realtà e in contrasto non solo con gli atti ministeriali, ma con quanto affermato solo poche righe prima nello stesso atto. Inoltre, se davvero le spese fossero pari a 2.000 euro l'anno, come potrebbero le Regioni usarne 1.000, cioè la metà?

E nel caso di specie, se la regione Toscana addirittura afferma che i costi pro capite sono superiori a 11.000, come potrebbe usarne anche solo 3.000 (cioè circa un quarto)?

Vero è invece che le Regioni hanno da sempre avuto puro arbitrio nella determinazione e nella gestione di tali spese, come meglio si dirà.

II.3 Si noti bene, è lo stesso Ministero della Salute che rispondendo ad una delle istanze di accesso del nostro studio, ci attestava nella nota del 29/11/2019 (**doc. 18**): *“la suddetta relazione ...dalla cui lettura, peraltro, **si evince l'interpretazione autentica della norma**”*.

Si precisa che la relazione illustrativa allegata alla legge di conversione del Decreto Calabria (**doc. 3**) chiariva che l'insieme dei costi organizzativi fosse stato stimato in 2 milioni di euro partendo dal presupposto che vi fosse una platea di 2.000 effettivi beneficiari (il 10% dei 20.000 medici che tentano il concorso). **Ossia il legislatore era partito dal presupposto di voler dare accesso ai corsi a 2.000 medici altrimenti esclusi dal percorso di formazione, e sulla base di tale dato era pervenuto alla determinazione del finanziamento, e non il contrario.** Le Regioni hanno invece capovolto il ragionamento nella successiva delibera di settembre, determinando il numero dei posti a partire dal finanziamento, e dimenticando che

quello era rivolto solo alle ulteriori spese di organizzazione, e che non avevano il potere di intaccare il contingente dei posti da mettere a concorso.

Identico principio è riportato nella **relazione tecnica** allegata alla legge di conversione (pag. 14 ss.), dove si attesta che “il costo medio per l'organizzazione dei corsi da parte delle Regioni è di circa 1000 euro pro-capite, per l'intera durata del percorso formativo, si è stimata una spesa complessiva di 2 milioni di euro”. **La relazione tecnica è stata approvata dalla Ragioneria Generale dello Stato** “senza formulare alcuna osservazione contraria, come esPLICITATO nella nota di approvazione” (Tar Roma, sent. 6408/21).

La legge 5 agosto 1978 n. 468 ha previsto all'art. 11-ter che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo ed i regolamenti di iniziativa governativa che comportano ricadute finanziarie, devono essere corredati di una relazione tecnica, ovvero di una nota in appendice allo schema di provvedimento in cui, oltre a quantificare l'onere "autorizzato" e "coperto" dal medesimo, si puntualizzi nel dettaglio le singole voci di spesa.

Tale relazione che deve essere predisposta dall'Amministrazione cui compete per materia il provvedimento, deve specificare per ciascuna voce come si perviene alla richiesta di autorizzazione di spesa indicata nell'articolato. Se lo stesso include più voci, la relazione tecnica dovrà considerare le singole componenti, illustrarne i contenuti, parametrarli al numero e quantificarli per natura di spesa.

Quando si tratta di spese correnti, o di minori entrate dovrà essere indicata la copertura degli oneri annuali fino alla completa attuazione della norma, mentre quando le spese rivestono natura di conto capitale, la copertura dovrà riferirsi agli anni compresi nel bilancio pluriennale.

Nella relazione devono essere indicati i dati ed i mezzi usati per la quantificazione, le loro fonti ed ogni elemento utile per una verifica da parte dei competenti organi di controllo.

La verifica di tale relazione viene effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, la quale, una volta riscontrata la corretta quantificazione dell'onere recato dal provvedimento nonché l'idoneità della relativa copertura finanziaria appone, tramite la bollinatura posta dal Ragioniere generale dello Stato, il proprio visto di conformità senza il quale il provvedimento non può essere controfirmato dal Presidente della Repubblica e trasmesso alle Camere.

Pertanto, è evidente l'irragionevolezza di un provvedimento che – si ripete – è provato non essere stato frutto di alcuna istruttoria, si è posto in aperto contrasto con la relazione tecnica approvata dal Parlamento, quindi da organo gerarchicamente superiore, e per di più con l'avvallo della Ragioneria Generale dello Stato, che si ricorda essere organo centrale di supporto e verifica per Parlamento e Governo nelle politiche, nei processi e negli adempimenti di bilancio, che ha come principale obiettivo istituzionale quello di garantire la corretta programmazione e

la rigorosa gestione delle risorse pubbliche.

È ad essa delegata la certezza e l'affidabilità dei conti dello Stato, la verifica e l'analisi degli andamenti della spesa pubblica. Se la Ragioneria ha approvato la relazione tecnica allegata al Decreto Calabria, che ne costituiva parte integrante e interpretazione autentica, le Regioni non avevano alcuna facoltà o potere di sovvertire le conclusioni ivi contenute.

Tanto più oggi la Regione Toscana arriva a sovvertire completamente le conclusioni già approvate dalla Ragioneria generale, e addirittura quantifica in oltre 11.000 euro i costi pro capite, rendendo ancor più evidente la totale irragionevolezza degli atti impugnati.

I.4 Si rileva che l'**art. 19 del Decreto del Ministero della Salute del 7 marzo 2006** dispone: *“Per il finanziamento dei corsi si provvede ogni anno con le quote vincolate del Fondo sanitario nazionale. Le regioni e le province autonome effettuano una rendicontazione dettagliata al Ministero della salute - Direzione generale della programmazione sanitaria entro l'anno successivo a quello del termine del corso cui afferisce”.*

Quindi ogni anno le Regioni sono tenute a rendicontare dettagliatamente al Ministero della Salute circa i costi per i corsi di Medicina Generale.

Pertanto, quanto affermato nella relazione tecnica di accompagnamento alla norma si basa sulla rendicontazione annuale che le Regioni sono tenute a fare allo stesso Ministero.

Da parte loro, le Regioni costituendosi in giudizio nell'ultima tornata di ricorsi, hanno affermato, o meglio confessato, di non aver rendicontato al Ministero da circa 10 anni. Ciò significa che svincolate dall'obbligo di rendicontazione, le Regioni hanno potuto agire liberamente nella definizione dei costi di organizzazione, sino a sfociare nel puro arbitrio.

Ciò rende ancora più evidente l'irragionevolezza di quanto affermato dalla **Conferenza delle Regioni quando dichiara** che il costo di 1.000 euro pro capite per triennio **“è stato stimato dal Ministero della Salute senza alcuna analisi preliminare presso le Regioni”**.

In sintesi, non solo le Regioni hanno violato la l. 60/2019, ma hanno rideterminato il contingente di soprannumerari in modo arbitrario, in aperto e illogico contrasto con un atto regolarmente approvato dal Parlamento e frutto di un'accurata istruttoria e che aveva già ricevuto l'approvazione dell'organo statale a ciò preposto, ossia la Ragioneria Generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze. E in più le stesse Regioni hanno ingiustamente accusato il Ministero della Salute di non aver compiuto alcuna analisi preliminare presso le stesse Regioni, dimenticando che esse stesse sono tenute a rendicontare ogni anno al Ministero i costi dei corsi MMG.

Tutto ciò, peraltro, in contrasto col principio da ultimo ribadito dalla Corte Costituzionale (cfr. sent. 62/2020) secondo cui la primazia della tutela sanitaria si impone rispetto agli interessi

sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni.

La stessa Regione Toscana avrebbe dovuto attentamente rendicontare annualmente le proprie spese pro capite al Ministero, in ottemperanza alla normativa citata, mentre è evidente che la stima riportata nel decreto, pari a oltre 11.000 euro pro capite, è del tutto inconciliabile con le stime del legislatore nella relazione tecnica allegata al Decreto Calabria.

III. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4 E 97 COST. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. VIOLAZIONE E/ FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. 368/1999 NONCHÉ DEL DM N. 7/3/06. ECCESSO DI POTERE PER ARBITRARIETÀ, ILLOGICITÀ ED IRRAGIONEVOLEZZA MANIFESTA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, DIFETTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO. CONTRADDIZIONE TRA ATTI DELLA P.A..

Il decreto che ha escluso parte ricorrente dal corso è stato emanato – non a caso – subito dopo la notifica alla Toscana di un nuovo ricorso con cui si rilevava come il vizio della citata delibera 19/156/CR6b/C7 si fosse esteso ai nuovi bandi per il triennio 2020/23, che ne fanno anch'essi applicazione.

È evidente l'intento quasi ritorsivo della determina, che conferma il numero di 28 posti originariamente fissato dalla Conferenza delle Regioni, ed espressamente esclude i soli ricorrenti dal corso.

La Regione, però, non si è resa conto dell'intrinseca contraddittorietà dell'atto, che mina alla base la legittimità, oltre che la credibilità.

Infatti, il Tar Roma, con le varie sentenze citate, aveva annullato gli atti relativi alla determinazione dei posti per i soprannumerari nella loro interezza, e non con riferimento ai soli ricorrenti. Nelle sentenze si legge che *“Per le ragioni su esposte, assorbita ogni altra censura, ritiene il Collegio che **gli atti impugnati siano affetti da grave deficit istruttorio e motivazionale ... il Collegio ritiene di dover annullare gli atti impugnati nei limiti e per le ragioni di cui si è detto e disporre la prosecuzione della frequentazione del corso in esame da parte dei ricorrenti**”* (cfr. Tar Roma, sent. 6408/2021, conf. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021).

La determinazione dei posti a bando, sia a livello nazionale per quanto riguarda la Conferenza delle Regioni, sia a livello locale quanto al bando della Regione Toscana, è stata integralmente annullata in quanto il Tar affermava che *“Deve invece essere accolta la domanda relativa all'annullamento degli atti in epigrafe, fatti salvi i successivi provvedimenti dell'Amministrazione”* (Tar Roma, sent. 2736/2021), e tra gli atti in epigrafe indicati vi era *“l'avviso per l'ammissione al corso di formazione specifica in medicina generale triennio 2019/2022*

tramite graduatoria riservata della Regione Toscana;- della graduatoria riservata regionale della Toscana nella parte in cui i ricorrenti sono collocati oltre l'ultimo posto disponibile ... delibera 19/156/CR6b/C7 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome recante "Riparto dei posti per l'accesso al corso di Medicina generale 2019-2021 in applicazione del d.l. 35/2019 convertito con l. 60/2019"

Ciò posto, l'annullamento di tali atti di carattere generale non può ritenersi limitato ai soli ricorrenti, ma inevitabilmente a tutti i candidati partecipanti al bando, cui peraltro era stato esteso il ricorso tramite integrazione del contraddittorio per pubblici proclami.

Ciò posto, si rileva come nell'Allegato A al decreto (**doc. 47**), **i costi pro capite individuati dalla Toscana dopo "attenta istruttoria" ammontano a un costo complessivo pro capite di 11.491,71 euro.**

Ebbene, è evidente che tale stima è del tutto incompatibile con la conferma del numero di 28 ammessi al corso, che viene disposta con lo stesso decreto del 19 luglio 2021.

Nell'atto infatti si legge che *"i costi pro-capite per ogni tirocinante che Regione Toscana sostiene, come rilevabili dagli atti approvati e pubblicati così come sintetizzati nell'allegato A), parte integrante e sostanziale del presente atto, risultano superiori a 3000 euro"*, ma si conclude *"di individuare e confermare, come richiesto nella sentenza, sulla base di una attenta istruttoria dei costi pro-capite per ogni tirocinante che Regione Toscana sostiene, così come riportato nell'allegato A), parte integrante e sostanziale del presente atto, il numero di 28 posti assegnati con la delibera 19/156/CR6b/C7 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che approva il "Riparto dei posti per l'accesso al corso di Medicina generale 2019-2021, in applicazione del d.l. 35/2019 convertito con l. 60/2019; di confermare l'ammissione di 28 medici alla frequenza del corso MMG, ai sensi della L.60/2019, effettuata in ordine di punteggio, sulla base degli atti regionali approvati"*.

Risulta chiaro che se i costi pro capite ammontano ad oltre 11.000 euro, la Toscana non potrebbe finanziare l'ammissione di 28 corsisti, poiché il numero di posti da assegnare alla Toscana è funzione del riparto delle somme stanziare a livello nazionale.

Nella delibera del CIPE del 25/6/2020 (**doc. 27**), può vedersi come rispetto al finanziamento nazionale di 2 mln di euro stanziato dal Decreto Calabria, la quota assegnata alla Toscana sia di 84.084,08 euro.

Per cui, **delle due l'una: o la Toscana non può coprire i costi per 28 corsisti, e quindi ha emesso un atto senza la necessaria copertura finanziaria, oppure il numero di corsisti effettivamente finanziabile alla luce della sua determinazione dei costi è pari a 7 medici.**

Infatti il finanziamento di circa 84.000 euro andrebbe diviso per le 11.000 euro di spese

complessive pro capite stimate nella tabella allegata al decreto del 19/7/2021.

La soluzione adottata dalla regione Toscana, che sovrastima le spese pro capite ma conferma il numero originale dei posti banditi, è del tutto irragionevole e illegittima, e risulta palese il vizio dell'atto per eccesso di potere e contraddittorietà interna.

Ciò smaschera anche l'intento quasi vendicativo nei confronti dei medici ammessi al corso, che peraltro già svolgevano da mesi lezioni e tirocini, e che avevano maturato un legittimo affidamento a completare la propria formazione, tanto più che come rilevato dallo stesso Consiglio regionale in sede di interrogazione consiliare (**doc. 49**) *“la maggior parte dei medici di cui sopra, corsisti in Medicina Generale, sono nel frattempo diventati titolari di incarichi a tempo indeterminato di Assistenza Primaria e Continuità Assistenziale (ai sensi della legislazione vigente) e contribuiscono a garantire la prosecuzione dell'assistenza sanitaria in un momento di gravissima carenza di medici nel territorio”*.

Il decreto regionale quindi produce effetti abnormi, poiché esclude i soli ricorrenti, senza prendere atto che la nuova determinazione dei posti dovrebbe avere effetti nei confronti di tutti gli ammessi in graduatoria. Paradossalmente la Regione avrebbe dovuto espellere circa venti iscritti, poiché secondo le sue stime non potrebbe finanziarie il corso per più di sette/otto medici.

Chiaramente questo sarebbe un esito del tutto paradossale e irragionevole, che non rientra nell'interesse di parte ricorrente, ma sarebbe la diretta conseguenza dell'applicazione delle stime prodotte dalla Regione, che quindi risultano del tutto viziate e irragionevoli, con conseguente nullità delle stesse.

IV. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELLE LINEE GUIDA REGIONALI IN MERITO ALL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ART. 12 DELLA LEGGE 25/06/2019, N. 60 CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 30 APRILE 2019, N. 35, RECANTE MISURE EMERGENZIALI PER IL SERVIZIO SANITARIO DELLA REGIONE CALABRIA E ALTRE MISURE URGENTI IN MATERIA SANITARIA. VIOLAZIONE DI LEGGE ED ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ E/O CARENZA DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO. CONTRADDITTORIETÀ TRA ATTI DELLA P.A.

IV.1 La stima dei costi operata dalla Regione Toscana risulta in contraddizione con altri atti della P.A., e in particolare sia con la delibera del 26.9.2019 della Conferenza delle Regioni (**doc. 12**) che aveva stimato i costi pro capite in 3.000 euro, sia con la relazione tecnica allegata al Decreto Calabria, che li aveva stimati in 1.000.

La Regione addirittura arriva ad un costo pro capite superiore agli 11.000, per cui esso risulta del tutto inconciliabile con quelle che erano le determinazioni della Conferenza delle

Regioni di cui la stessa Regione Toscana fa parte.

Nonostante tale stima ingigantita, la Regione paradossalmente concludeva di *“individuare e confermare, come richiesto nella sentenza, ... il numero di 28 posti assegnati con la delibera 19/156/CR6b/C7 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che approva il “Riparto dei posti per l'accesso al corso di Medicina generale 2019-2021, in applicazione del d.l. 35/2019 convertito con l. 60/2019”*”.

La contraddittorietà tra le stime dei costi del corso, sintomo dell'assoluta arbitrarietà e dell'assenza di una reale istruttoria alla base, aveva già caratterizzato tutta la prima fase di individuazione del contingente dei posti per i soprannumerari, i cui atti sono già stati annullati dal Tar.

IV.2 Si rammenta come emergesse la contraddittorietà tra atti della P.A. e la totale irragionevolezza della delibera del 26.9.2019 della Conferenza delle Regioni, usata per il riparto dei costi e dei posti per il triennio 2019/22, ora confermata dal decreto regionale del 19/7/2021, ove la stessa venga confrontata con le Linee Guida del 25.7.2019 emanate dalla stessa Conferenza delle Regioni, e in cui si legge: *“come emerge dalla relazione tecnica del Decreto Legge 35/2019 convertito in Legge 60/2019, si prende atto che la quantificazione della spesa complessiva di 2 mln di euro, stanziati rispettivamente nell'anno 2019, nell'anno 2020 e nell'anno 2021, per ciascun corso triennale di riferimento, è stata formulata stimando in circa 1000 euro pro capite gli ulteriori costi di organizzazione relativi alla partecipazione di 2000 soprannumerari in ciascun corso triennale”* (**doc. 11**).

Nelle Linee Guida, pertanto, le Regioni prendevano atto della quantificazione dei posti disponibili e dei costi di organizzazione pro capite stimati nel Decreto Calabria, e non formulavano alcuna obiezione o osservazione in proposito.

IV.3 Nelle Linee Guida citate le Regioni arrivano ad accettare la stima di 1.000 euro pro capite per triennio e di 2.000 posti solo dopo una lunga interlocuzione con il Ministero della Salute, che ha più volte insistito affinché venisse seguito quanto affermato nella relazione tecnica del DL Calabria.

Anche di ciò abbiamo la prova *per tabulas*. Infatti, in sede di accesso agli atti venivano acquisite **una serie di comunicazioni scambiate tra le Regioni e la Direzione Generale Professioni Sanitarie e Risorse Umane SSN presso il Ministero della Salute**, e che contengono l'attività preparativa prodromica all'adozione della bozza di Linee guida del 25 luglio 2019.

Nella prima bozza del 23/7/2019 ore 13.28 (**doc. 4**), le Regioni avevano inserito una quota spese di 2.000 euro per triennio (comunque inferiore all'attuale stima di 3.000 euro per triennio approvata con la delibera del 26/9/19).

A quel punto il Ministero censurava la bozza sottoposta alla sua approvazione, e con nota del 23/7/19 ore 18.01 (**doc. 5**) rilevava che *“non si condivide il costo stimato (2000 euro X 3 anni) per le spese di organizzazione relative a ciascun posto destinate ai soprannumerari, in quanto la predetta stima si pone in netto contrasto con quanto asseverato nella relazione tecnica di accompagnamento alla norma in questione, sulla base della quale i 2 milioni stanziati ogni anno per ciascun triennio di riferimento assicurano la copertura degli ulteriori costi di organizzazione relativi a 2000 posti per soprannumerari per ciascun corso triennale”*.

Per cui lo stesso Ministero della Salute censurava le Regioni chiedendo il rispetto proprio dello stesso principio di cui si chiede l’affermazione con il presente ricorso.

Peraltro, si noti che la sottolineatura è nel testo originario: **più volte il Ministero evidenzia che il finanziamento speciale di 2 milioni di euro riguardava gli ulteriori costi di organizzazione**. Con ciò intendeva specificare che i corsi erano stati già interamente finanziati, per cui la presenza di tirocinanti aggiuntivi senza borsa non comporta un reale aumento dei costi (e infatti esiste già una categoria di questo tipo, ossia i laureati ex l. 401/2000), e che le Regioni debbano suddividere il finanziamento non in base ai costi di gestione ordinari, ma tenendo conto che si tratti di corsisti soprannumerari.

Le Regioni, hanno comunque errato nel dividere i 2 milioni di euro in base ai costi di gestione parametrati a quelli di un corsista ordinario, poiché ciò viola espressamente il dettato normativo.

Successivamente le Regioni cercavano inizialmente di evitare il confronto, e con nota del 23/7/2019 ore 18.44 (**doc. 6**) comunicavano al Ministero che la originaria lettera f), contenuta nella precedente bozza del documento, era stata stralciata con la seguente motivazione *“in attesa dei risultati della rilevazione delle zone carenti che stiamo conducendo in questi giorni”*.

Ovviamente la giustificazione non aveva senso, non avendo alcun rilievo l’accertamento delle zone carenti rispetto alla errata stima dei costi di organizzazione. E infatti il Ministero rinforzava con nota del 23/7/19 ore 19.45 (**doc. 7**): *“Si ribadisce che ... è necessario che la lettera f) (che diventerà lettera g), sia riformulata recependo le osservazioni già rappresentate nella precedente mail ... i 2 milioni stanziati ogni anno per ciascun triennio di riferimento assicurano la copertura degli ulteriori costi di organizzazione relativi a 2000 posti per soprannumerari”*.

In data 24/7/2019 ore 13.06 (**doc. 8**) la segreteria della Conferenza delle Regioni inviava una nuova bozza dove era riportato *“Si prende atto che la quantificazione della spesa complessiva di 2 mil. di euro annui è stata formulata sulla base di una valutazione del costo medio per l’organizzazione dei corsi da parte delle Regioni di circa 1000 euro pro capite, come emerge dalla relazione tecnica del Decreto Legge 35/2019 convertito in Legge 60/2019”*.

Il testo, alquanto generico, poteva generare confusione circa il fatto che la stima di 1.000 euro fosse su base annuale (come poi è purtroppo successo) o triennale (come prevedeva la legge).

Il Ministero decideva di fugare ogni dubbio, e così rispondeva con nota del 24/7/2019 ore 15.02 (**doc. 9**), dove espressamente affermava “le allego il testo delle linee guida nel quale è stata inserita a pag. 2, alla lettera f), una modifica, opportunamente evidenziata in giallo, per chiarire in modo inequivocabile che i 2 milioni di euro sono destinati alla copertura degli ulteriori oneri di organizzazione per 2000 soprannumerari”. Dopo aver spiegato come il numero dei 2.000 posti e la stima dei costi fosse già stata calcolata nella relazione tecnica, il Ministero sottolineava “la necessità, ai fini della condivisione del documento da parte del Ministero, che il testo delle linee guida da sottoporre domani mattina alla Conferenza delle Regioni contenga la suddetta modifica inserita nel testo allegato, riportando alla Conferenza medesima anche i chiarimenti resi con la presente mail”.

Infine, con comunicazione del 24/7/2019 ore 19.33 (**doc. 10**), la segreteria comunicava al Ministero la bozza finale, dove comparivano le modifiche espressamente richieste.

IV.4 In conclusione, non vi può essere alcun dubbio circa l’illegittimità della delibera del 26.9.2019 che ha completamente stravolto il senso della norma di cui al Decreto Calabria e i contenuti della relazione tecnica, che ne costituisce parte integrante ed interpretazione autentica.

In più, paradossalmente, **a più riprese lo stesso Ministero della Salute**, oggi formalmente chiamato in causa in veste di resistente, **ha in realtà espresso esattamente quello che è il principio alla base del nostro ricorso, chiedendo alle Regioni di rispettare il senso della norma e le stime contenute nella relazione tecnica.**

Usando le parole dello stesso Ministero della Salute, è “inequivocabile che i 2 milioni di euro sono destinati alla copertura degli ulteriori oneri di organizzazione per 2000 soprannumerari”.

Tali documenti da soli bastano a confermare la fondatezza del presente ricorso e l’illegittimità degli atti impugnati, ove le Regioni, contraddicendo la legge, la relazione tecnica, le dirette istruzioni del Ministero e le Linee Guida da esse stesse approvate, hanno artificiosamente modificato il riparto dei fondi e il numero dei posti a bando.

Peraltro si noti che la Conferenza delle Regioni non sollevava alcuna eccezione direttamente al Ministero durante la fase preparatoria delle Linee Guida di luglio 2019.

Se le stime contenute nella relazione tecnica approvata dal Parlamento e dalla Ragioneria dello Stato erano così abnormi, come la Conferenza avrebbe poi affermato nella delibera di settembre, come poteva non darne alcuna indicazione sin da subito? Si tenga presente che la Conferenza ha ritenuto che i costi stimati nella relazione tecnica andassero addirittura triplicati, quindi la discrasia doveva apparire sin da subito macroscopica già a luglio.

Eppure le Regioni, dopo qualche resistenza, accettavano le indicazioni ministeriali senza sollevare eccezioni e senza aprire quello che poteva essere un proficuo tavolo di confronto tra Enti.

Successivamente a settembre 2019, in assenza di ogni contraddittorio, e di qualsivoglia confronto dialettico col Ministero della Salute, capovolgevano le loro stesse parole e tutte le indicazioni ricevute, disponevano che il finanziamento di 2 mln di euro doveva intendersi valido per 666 posti e con spese pari a 3.000 euro per triennio.

Tale atto è inaccettabile e *contra legem*, e come chiarito più volte nelle citate comunicazioni ministeriali, esso non può essere condiviso dal Ministero della Salute, che aveva espressamente posto come condizione il rispetto della relazione tecnica.

Ora addirittura la Toscana afferma che i costi di gestione pro capite sarebbero superiori agli 11.000 euro, seppure contraddicendosi conferma i posti stabiliti dalla Conferenza delle Regioni, che aveva quantificato i costi in 3.000 euro pro capite. Ancora una volta, siamo davanti ad una cifra diversa, senza che sia mai stata effettuata o documentata una reale istruttoria, che la Regione vorrebbe ridurre ad una semplice tabellina senza alcuna fonte.

Per cui, nel ribadire l'evidente fondatezza del ricorso, si evidenzia che in tale sede il Ministero della Salute funge da resistente solo in senso formale, poiché in sostanza esso ha già dichiarato di aderire alle tesi prospettate da parte ricorrente.

V. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 4 E 97 COST. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D. L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. VIOLAZIONE E/ FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. 368/1999 NONCHÉ DEL DM N. 7/3/06. ECCESSO DI POTERE PER ARBITRARIETÀ, ILLOGICITÀ ED IRRAGIONEVOLEZZA. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI ECONOMICITÀ, TRASPARENZA E PUBBLICITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.

La carenza dei medici di medicina generale è un tema attuale, affrontato in Parlamento proprio attraverso il Decreto Calabria, e che ha visto un aumento del finanziamento nel DEF di 10 milioni di euro a partire dal 2019, che vanno a sommarsi ai 38.735 milioni di finanziamento standard vincolato per la formazione in medicina generale.

Fino ad oggi infatti, il finanziamento è sempre stato dello stesso importo, vincolato a 38 milioni e 735 mila euro. La domanda che si pone immediatamente è: se il finanziamento è sempre stato lo stesso, come si spiega la variazione del numero di borse di anno in anno?

Una quota del Fondo sanitario nazionale (FSN) di parte corrente è riservata all'erogazione di borse di studio per la formazione specifica in medicina generale, secondo la direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 86/457 del 15 settembre 1986. (D.L. n. 27/1988, convertito con modificazioni dalla L. 109/1988, art. 5, commi 2 e 3). I fondi riservati sono destinati alla formazione specifica in medicina generale ai sensi del sopra citato art. 5 del decreto-legge

8 febbraio 1988, n. 27, e sono utilizzati: 1) per l'assegnazione di borse di studio ai medici che partecipano ai corsi di formazione e 2) per il finanziamento degli oneri connessi all'organizzazione degli stessi corsi (decreto-legge del 30 maggio 1994, n. 325, convertito con modificazioni dalla legge 19 luglio 1994, n. 467, il quale dispone, all'art. 3). Alla quota parte di finanziamento della singola borsa (12.589,26 euro) concorre l'aliquota IRAP per un 8.5%.

Quindi, il finanziamento totale è sempre stato lo stesso (38,735 milioni di euro all'anno), e il costo unitario di una borsa di studio è ugualmente lo stesso (12589 al lordo dell'IRAP), perché il numero di borse varia di anno in anno? Essendo l'unico costo variabile i costi di organizzazione dei corsi, ecco spiegato il meccanismo di quantificazione delle borse per ogni annualità.

I costi di organizzazione dei corsi sono stati da sempre l'unico vero parametro di programmazione del numero di borse di formazione in medicina generale.

Questo significa che all'aumentare dei costi di organizzazione diminuivano le borse e viceversa, e questo dimostra altresì l'assoluta arbitrarietà con cui tali costi di organizzazione vengono determinati dalle Regioni.

Infatti, non vi è alcun meccanismo di controllo a monte rispetto alla dichiarazione dei costi di organizzazione del triennio. Come già detto, le Regioni sono tenute a rendicontare annualmente al Ministero della Salute circa i costi dei corsi, ma ciò appunto risulta essere un controllo a valle rispetto alle somme già impegnate.

La composizione del finanziamento delle borse di formazione in medicina generale è evidenziata nei cosiddetti "riparti" proposti dal Ministero della Salute sui quali arriva l'autorizzazione tramite una cd. intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che sono poi recepiti con propria delibera dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Lo studio delle delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ci dimostra che i costi di organizzazione hanno avuto in ogni triennio delle variazioni notevoli, il che in ogni caso conferma l'assoluta irragionevolezza e illogicità del sistema di finanziamento o comunque di determinazione di tali costi.

Si rammenta che nel caso che ci occupa, le Regioni hanno dichiarato apertamente di non aver adottato alcuna istruttoria nel fissare un costo pro capite dei costi di organizzazione in 1.000 euro annuali, per cui è pressoché certo – vista anche la discrasia tra gli importi dichiarati in ciascun anno - che nessuna istruttoria sia stata adottata nemmeno negli anni precedenti, e che i criteri di determinazione e riparto vengano stilati a prescindere dai dati e costi effettivi.

Se si esaminano le recenti delibere del CIPE, si vede che nella **delibera 76/2018** relativa

a 3° annualità triennio 2016-2019; 2° annualità triennio 2017-2020 e 1° annualità triennio 2018-2021, vi erano assegnazioni per spese di organizzazione pari a euro 790.970,36, a fronte di un totale di 3.014 borse, ossia una **media pro capite di 262,43 euro all'anno per le spese di organizzazione (doc. 24).**

Se si esamina invece l'ultima delibera del CIPE antecedente al DL Calabria, la n. 84 del 2019, relativa al finanziamento borse di studio in medicina generale, terza annualità triennio 2017-2020, seconda annualità triennio 2018-2021 e prima annualità triennio 2019-2022 (e quindi relativa anche al primo anno dell'ultimo concorso per cui è causa), si vede che vi sono assegnazioni per spese di organizzazione pari a euro 2.242.862,82, a fronte di un totale di 3.693 borse, ossia una **media pro capite di 607,32 euro all'anno per le spese di organizzazione (doc. 25).**

Le due successive e ultime delibere pubblicate dal CIPE sono quelle relative ai primi due anni del Decreto Calabria, ossia la delibera 30/2020 del 25.6.2020 per il triennio 2019/22 (**doc. 27**), e la delibera 73/2020 del 26.11.2020 per il triennio 2020/23 (**doc. 28**), entrambe hanno previsto un fondo di 2 mln di euro per 666 posti, facendo **schizzare la media a 3.000 euro pro capite.**

Ferma restando l'evidente discrasia tra gli importi, si noti che la relazione tecnica allegata al Decreto Calabria stimava i costi medi di organizzazione in una misura intermedia tra i primi due valori, ossia in circa 333,33 euro annui (spesa totale di 1.000 euro per la formazione in un triennio).

La Conferenza delle Regioni invece, senza alcuna motivazione e alcuna istruttoria, determinava i costi di organizzazione in 1.000 euro annui, in misura quindi superiore anche alle ultime delibere del CIPE, e in particolare – questo è ancor più clamoroso – rispetto ai costi dichiarati per la stessa annualità dei corsi (triennio 2019-2022; che si è visti essere pari a 607 euro annui).

Tale illogicità si somma alla contraddizione interna tra gli atti delle stesse Regioni, che ad esempio nella prima bozza di Linee Guida (**doc. 4**) dichiaravano che i costi erano pari a 2.000 per triennio, e nella versione definitiva delle stesse Linee guida (**doc. 11**) li quantificavano in 1.000 per triennio.

Ora, il decreto della Regione Toscana del 19/7/2021 (**doc. 46**) dichiara un costo complessivo pro capite di 11.491,71 euro (**doc. 47**), che sarebbe ricavato dai “Costi generali corso MMG 2018/21”, che è il triennio precedente a quello per cui è causa, un anno nel quale il Decreto Calabria ancora non esisteva.

Ebbene, **è evidente che la stima riportata nel decreto del 19/7 qui impugnato è in**

contrasto con le stesse delibere del CIPE che stabilivano il riparto dei fondi per gli stessi anni di riferimento, sia per il 2018/21 che per il 2019/22, che sarebbe l'annualità che ci interessa.

Quindi, seppure come meglio si dirà i costi indicati dalla Regione Toscana sarebbero comunque inconferenti, perché riferiti al corso ordinario e non ai soprannumerari, essi sono comunque sconfessati dalla media dei costi di gestione che era emersa dalle stesse delibere di riparto del CIPE.

A questo punto ci chiediamo qual è il reale valore dei costi annuali di organizzazione: 262,43 euro come risulta dalla delibera CIPE 76/2018 (**doc. 24**); 607,32 euro come risulta dalla delibera CIPE 84/2019 (**doc. 25**); 333,33 euro come quantificato nella relazione tecnica allegata al Decreto Calabria (**doc. 2**); 666 come nella prima bozza delle Linee Guida (doc. 4); 1.000 euro come dichiarato nella delibera della Conferenza delle Regioni (doc. 12), o addirittura 11.491,71 come ora sostiene la Toscana (**doc. 47**).

Il Collegio non può non vedere l'irragionevolezza e la contraddittorietà di tali atti, e la carenza accertata di qualsivoglia istruttoria e di qualsiasi prova, tali da giustificare l'annullamento nei limiti dell'interesse di parte ricorrente, con conseguente rideterminazione del contingente di posti da bandire, e - nelle more, al fine di non pregiudicare irrimediabilmente la posizione di parte ricorrente - consentirne l'ammissione con riserva ai corsi.

E ciò del resto è già stato stabilito dal Tar adito con le citate sentenze definitive, tutte univoche nell'evidenziare che **“non si rinviene, negli atti del procedimento o del presente giudizio, documento alcuno da cui si possano evincere le ragioni della riduzione dei posti da 2.000 a 666 e dell'aumento del costo medio pro capite, per ogni partecipante al corso, da euro 1.000,00 ad euro 3.000,00”** (cfr. Tar Roma, sent. 1554/2021; 1550/2021; 1674/2021; 2715/2021; 2717/2021; 2736/2021; 2739/2021, 6408/2021).

In tal senso, vista l'assoluta arbitrarietà alla base degli atti impugnati e di ogni altra delibera adottata in materia di costi di organizzazione, alla luce delle evidenti e ingiustificate discrasie nei costi dichiarati, si chiede di fare riferimento ai dati calcolati nella relazione tecnica allegata al Decreto Calabria, già approvata dalla Ragioneria Generale dello Stato.

VI. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 4, 33 ULT. COMMA E 97 COST. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 23, 24 E 25 D. LGS. 368/1999. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. CONTRADDITTORIETÀ TRA PIÙ ATTI DELLA P.A., VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DEL PROTOCOLLO N. 1 DELLA CONVENZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. ILLOGICITÀ E INGIUSTIZIA MANIFESTA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

VI.1 Tra gli scopi del Decreto Calabria vi era quello di colmare – almeno in parte – le gravi carenze di medici di medicina generale sul territorio nazionale, sicché scopo della norma doveva essere garantire, in base al principio del *favor participationis*, il maggior accesso possibile ai corsi per i tanti precari rimasti imbottigliati nell’imbuto formativo.

Ciò posto, va premesso che già la Conferenza delle Regioni, delegata a ripartire il finanziamento di 2 mln di euro in base alla l. 60/19, al fine di stabilire i posti da mettere a bando, nel rideterminare i costi pro capite di organizzazione dei corsi rispetto a quanto previsto nella relazione tecnica allegata alla L. 60/2019, **ha sbagliato lo stesso parametro di riferimento da utilizzare.**

Infatti, la stessa norma di cui all’art. 12, co. 3, l. 60/19 parla di “ulteriori spese di organizzazione dei corsi di formazione specifica di medicina generale”, e il Ministero della Salute ha a lungo insistito perché la parola “ulteriori” fosse inserita nelle Linee guida del Decreto Calabria da parte della Conferenza delle Regioni (cfr. **doc. 5, 7, 9**). Come si vedrà, a più riprese il Ministero chiedeva di inserire nella sua delibera la parola “ulteriori”, che nelle comunicazioni della Direzione Generale Professioni sanitarie è sempre posta in grassetto e sottolineata (vd. **doc. 5**).

Si noti che nella delibera della Conferenza delle Regioni del 26/9/2019 **sparisce la parola “ulteriori”**, e nella premessa è scritto solo “*L’art. 12, comma 3, DL 35/2019 convertito con L. 60/2019 stabilisce che le risorse destinate a coprire gli oneri derivanti dalla organizzazione del corso per i laureati in medicina e chirurgia risultati idonei al concorso, pari 2.000.000 €/anno siano ripartite tra le Regioni ...*”. Visto che il Ministero aveva più volte evidenziato la necessità che la Conferenza delle Regioni recepisce tale passaggio, è evidente che la delibera del 26/9/2019 ha volutamente travisato il senso della norma e risulta essere un atto nullo e *contra legem*.

Il termine “*ulteriori*” chiaramente sottintende il fatto **che i corsi di Medicina Generale sono già integralmente finanziati** con la quota del Fondo Sanitario Nazionale a destinazione vincolata assegnata annualmente alle Regioni, per cui il Decreto Calabria assegna semplicemente un bonus per quelle spese “*ulteriori*” che riguardino l’ammissione di un numero comunque limitato di corsisti soprannumerari, il cui numero (anche se fosse stato quello previsto di 2.000) non potrebbe comunque incidere significativamente sui costi di organizzazione dei corsi a livello nazionale.

E infatti appare scriminante che **per l’altra categoria analoga di corsisti soprannumerari, ossia i laureati ex L. 401/2000, non è previsto alcun finanziamento da parte dello Stato**. Ossia, nel caso dei soprannumerari ex L. 401/2000, una categoria molto più vasta e con

requisiti meno restrittivi, e che possono accedere al corso senza alcun limite numerico, **il legislatore ha considerato tali costi ulteriori sostanzialmente nulli**, tanto che non ha neanche disposto alcun finanziamento ulteriore a favore delle Regioni.

La *ratio* evidentemente sta nel fatto che **la principale spesa per i corsisti è costituita dalla borsa di studio, che non viene erogata ai soprannumerari, mentre altre spese necessarie all'organizzazione sono comunque già fornite alle Regioni**. È chiaro che il Comitato tecnico, la segreteria o i docenti vengono pagati ad ora e non a studente, così come non aumenteranno i costi per le aule, o per le altre spese che beneficiano tutte di economie di scala.

I **costi assicurativi gravano invece sullo stesso corsista, che è tenuto a munirsi di polizza assicurativa secondo le disposizioni dello stesso bando** (art. 11).

Quanto al tutoraggio, **abbiamo scoperto che in realtà nel caso dei corsisti soprannumerari "non è previsto alcun compenso per i tutor"**, come dichiarato direttamente dalla Segreteria Organizzativa del Corso di Formazione specifica in Medicina Generale, nella nota che si allega (**doc. 50**).

In sintesi, **i costi ulteriori sono solo quelli che riguardano personalmente il singolo studente**, ossia quelli per i materiali didattici utilizzati dallo stesso e poco altro, **costi divenuti nulli alla luce del fatto che per ora il corso si svolge online** (cfr. comunicazione della segreteria del corso con indicazione delle credenziali per le lezioni su Google meet, **doc. 51-52**). È per tali costi che è destinato il finanziamento di 2 mln di euro del Decreto Calabria, **essendo invece contrario alla legge che la determinazione dei costi e quindi del contingente da ammettere al bando sia stata fatta dividendo tale finanziamento per il valore dei costi di gestione integrali, come se il corso dovesse essere organizzato da zero**.

VI.2 Fatta tale premessa, si rileva che il decreto della Regione Toscana del 19/7/2021 (**doc. 46**) rende palese e acclara il vizio che già avevamo denunciato negli originali ricorsi, sicché risulta evidente che, anche nel merito, i costi stimati sono radicalmente errati.

Il vizio risulta già evidente sin dal titolo della tabellina in cui i costi vengono stimati (**doc. 47**), che è intestata come "*COSTI GENERALI CORSO MMG 2018/2021*". Evidente che si fa riferimento ai costi di organizzazione del corso ordinario, tanto che **nel triennio 2018/21 il Decreto Calabria neppure era ancora nato**, mentre le spese indicate sono riferite al corso ordinario per i borsisti che accedono tramite test, e integralmente finanziato dal Fondo Sanitario Nazionale.

Se si esamina la lista delle voci di spesa in tabella, si rinvencono voci quali compenso direttore, personale di segreteria, spese sedi, materiale di segreteria, compenso per docenze, compenso tutor ecc.

Si tratta di **spese che sono tutte già coperte dalla quota del Fondo Sanitario Nazionale** destinato al finanziamento del corso di Medicina Generale, e che sono quindi integralmente finanziate: docenti, sedi, segreteria o materiale di cancelleria non dovranno essere pagati *ex novo* per i corsisti soprannumerari. Non occorrerà acquistare o locare nuove sedi per ammettere 28 corsisti soprannumerari in un'intera Regione. Il direttore o i docenti sono pagati ad ora, non a studente, e non dovranno essere assunti nuovi docenti per altri 28 corsisti, che non frequentano un corso di studio autonomo, ma lo stesso corso come soprannumerari (e peraltro solo tramite webinar).

La segreteria resta la stessa, e di certo gli stipendi degli amministrativi non variano in funzione del numero di studenti ammessi, e la voce relativa al materiale di segreteria non merita neppure considerazione. Anzi, i costi della segreteria non sono neppure scindibili tra i vari trienni di corso, visto che la Segreteria della Scuola è unica, quindi la sua stessa menzione in tabella può solo alterare il calcolo con inutili duplicazioni di costo.

Quanto ai tutor, è provato *per tabulas* che essi neppure sono retribuiti nel caso dei soprannumerari (**doc.50**), e peraltro tutti i ricorrenti avevano sostituito l'attività di tirocinio con incarichi convenzionali esterni, così non pesavano neppure in tal senso sulla gestione del corso (cfr. Comunicazioni per il riconoscimento delle ore di lavoro esterne, **doc. 53 - 54**).

In sintesi, la **quantificazione delle spese come espressa dal decreto dirigenziale della Regione Toscana è radicalmente errata**, perché è errato il criterio stesso di quantificazione, che fa riferimento ai costi necessari ad organizzare un corso da zero, dimenticando che i corsisti del Decreto Calabria sono per espressa definizione “soprannumerari” che si aggiungono ad un corso già operativo e finanziato.

VI.3 Ciò è a tal punto in contrasto con lo spirito della norma, che il finanziamento bonus riconosciuto dal DL Calabria non è nemmeno previsto per l'altra categoria parallela di soprannumerari, ossia i laureati ex L. 401/2000. Ossia il legislatore non solo ha posto un limite numerico agli accessi dei soprannumerari ex DL Calabria, ma ha concesso anche un finanziamento che avrebbe anche potuto non esistere affatto, come nel caso della L. 401/2000.

Peraltro, la giurisprudenza ha accertato l'impossibilità per le Regioni di limitare il contingente di posti soprannumerari ex l. 401/2000 (Cons. Stato, Sez. V. 23.6.2008, n. 3114, richiamato anche da T.A.R. Campobasso, Sez. I, 10.2.2017, n. 48, Tar Calabria, sent. 1250/2020), quindi il fatto che i relativi oneri economici restino a carico delle Regioni – senza alcun finanziamento - non consente comunque di limitare il contingente, e ciò **varrà anche nel caso di specie, dove la norma di cui alla l. 60/2019 è diretta a coprire solo le “spese ulteriori”**, e solo in base a quelle consente una distribuzione del finanziamento.

VII. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 4, 33 ULT. COMMA E 97 COST. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE D.L. 35/2019 CONVERTITO CON L. 60/2019. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. CONTRADDITTORIETÀ TRA PIÙ ATTI DELLA P.A., VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE.

Non può che rilevarsi altresì una violazione del principio del legittimo affidamento almeno sotto un duplice profilo.

Prima dell'esclusione dal corso avvenuta il 20 luglio scorso, i parte ricorrente frequentava il corso ormai sin dallo scorso ottobre, e avevano maturato una legittima aspettativa a completare la propria formazione, avendo peraltro quasi concluso il primo anno del corso triennale.

In linea con giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato, si ritiene che *“anche nel caso di specie ... vi sia ugualmente una **situazione di affidamento, con avvio in buona fede di un articolato percorso di studio** ... che merita un trattamento non dissimile a quello previsto dal sopra richiamato art. 4-bis quando vi sia stato il conseguimento di una abilitazione professionale o di un titolo nei casi ivi previsti. Richiamato quanto ha osservato la Corte Costituzionale, al § 3 della motivazione della sentenza 9 aprile 2009 n. 108 ... secondo la quale per il legislatore “vi sono l'interesse a evitare che gli esami si svolgano inutilmente, quello a evitare che la lentezza dei processi ne renda incerto l'esito e, soprattutto, l'affidamento del privato, il quale abbia ... avviato in buona fede la relativa attività professionale. Dal punto di vista dell'interesse generale, vi è anche **un'esigenza di certezza, sia in ordine ai tempi di conclusione dell'accertamento dell'idoneità dei candidati, sia in ordine ai rapporti instaurati dal candidato nello svolgimento dell'attività professionale**” (CdS, sent. 25 luglio 2019, n. 5263; 1 aprile 2019, n. 2155).*

In tal senso, i ricorrenti non solo avevano frequentato con profitto e costanza tutte le lezioni, ma erano già divenuti membri strutturati del SSN, acquisendo in qualità di corsisti incarichi a tempo indeterminato nelle zone carenti di medicina generale, avviando i propri studi medici e divenendo punti di riferimento per la comunità dei pazienti locali.

Tale attività è stata improvvisamente sospesa e messa in pericolo dal decreto regionale, che irrazionalmente li ha esclusi dal corso nonostante fossero ormai trascorsi mesi sia dall'udienza di merito che dalla notifica delle sentenze, risalente a marzo scorso.

La situazione è aggravata dalla circostanza puntualmente rilevata in sede di interrogazione all'Assessore dagli stessi Consiglieri regionali della Toscana (**doc 49**), ossia che *“alcune regioni, a seguito di ricorsi analoghi da parte di medici collocati in posizione non utile nelle graduatorie regionali riservate, hanno deciso di ammettere definitivamente tali medici al corso di formazione specifica in medicina generale, triennio 2019/2022, in esecuzione della*

sentenza TAR Lazio sui ricorsi in oggetto (si veda la determina dirigenziale Regione Umbria N.5432 del 07/06/2021)”.
Ovvero, come si è detto, le Regioni ordinarie ad oggi destinatarie di sentenze definitive sulla questione sono state Campania, Umbria e Toscana, e tra queste **solo la Toscana ha espulso i ricorrenti**, mentre le altre Regioni ne hanno confermato l’iscrizione.

È evidente la **contraddittorietà tra atti della P.A. e ingiustificabile il discrimine tra corsisti che si trovano nella stessa e identica situazione.**

Lo stesso Consiglio regionale avvisava l’assessore che *“la decisione della Regione Toscana, oltre a presentare criticità di tipo tecnico-giuridico, risulta anche politicamente incomprensibile, allontanando medici dalle attività formative ed assistenziali”* e concludendo che *“la soluzione più immediata pare essere quella di seguire l’esempio della Regione Umbria, ed ammettere definitivamente anche i medici esclusi al corso di formazione specifica in medicina generale”*.

VIII. ISTANZA CAUTELARE

Si ritiene che in punto di *fumus boni iuris* valgano ampiamente le deduzioni di diritto sin qui svolte.

VIII.1 Quanto invece al *periculum in mora* si consideri che, ove non accolta la presente istanza cautelare e consentito a parte ricorrente di essere riammessa al corso di formazione – il che proprio in base al bando avverrebbe comunque in sovrannumero e senza percezione della relativa borsa - il percorso di formazione e l’apprendimento del ricorrente sarebbero ingiustamente ed irreparabilmente limitati e pregiudicati. Si rammenta che trattandosi di **corso a frequenza obbligatoria, un rinvio al merito rischia di compromettere definitivamente la posizione di parte ricorrente**, poiché *“il numero di ore di lezione e/o tirocinio perdute, infatti, renderebbe impossibile ottenere il diploma di formazione specifica in medicina generale, quindi renderebbe di fatto inutile l’ammissione al corso”*. E si rappresenta che parte ricorrente è stata esclusa dal corso dal 20 luglio 2021, data del decreto qui impugnato, e intanto il corso prosegue senza che loro possano prendere parte alle attività formative.

Poiché nella presente sede è in discussione la domanda cautelare su fattispecie identica a quella già trattata nella precedente tornata concorsuale, **non si vede ragione per discostarsi dai precedenti univoci di Codesto ill.mo Tar e del Consiglio di Stato, che in tutti i casi analoghi hanno ammesso con riserva i ricorrenti al corso di medicina generale senza borsa.** Ciò varrà tanto più nel caso di specie, essendo nelle more intervenute le sentenze dello stesso Tar Roma che hanno annullato in via definitiva gli atti determinativi del contingente di

posti, e visto che i ricorrenti avevano sino ad oggi frequentato con profitto il corso, provando di fatto che la loro ammissione non ha in alcun modo compromesso o limitato il corretto svolgimento delle attività didattiche o l'organizzazione dei corsi.

Codesto ill.mo Tar ha accolto le nostre istanze cautelari e ammesso i ricorrenti al corso proprio sulla base di identiche considerazioni nell'ultimo concorso: si confrontino le pronunce relative al Veneto (Tar Roma, ord. 7499 del 7.12.2020); alla Sardegna (Tar Roma, ord. 7500 del 7.12.2020); alla Campania (Tar Roma, ord. 7864 del 24.12.2020 e 7070/2020) o alla Toscana (Tar Roma, ordd. 7360/2020; 7346/2020; 7347/2020; 7345/2020), sulla base di identici motivi.

Si rammenta come anche il Consiglio di Stato abbia formato un orientamento univoco sulla questione, chiarendo che *“sul piano cautelare appare opportuno mantenere fermi gli effetti del decreto cautelare ... (che ha disposto l'ammissione con riserva degli appellanti al corso per cui è causa), per evitare che nelle more della celebrazione del giudizio possa prodursi in capo agli appellanti un pregiudizio grave ed irreparabile”* (CdS, ord. 6364/2020).

Tutte le recenti pronunce del Consiglio di Stato hanno accolto le medesime censure e ritenuto sussistere il periculum, anzi come espressamente disposto nelle pronunce più recenti *“in numerosi casi del tutto analoghi a quello oggi rappresentato dall'appellante, questo Consiglio, sia in sede monocratica che collegiale cautelare, ha ritenuto che, nella fase di sommaria delibazione, prevalga l'interesse degli appellanti a non perdere irrimediabilmente la possibilità di partecipare al corso di formazione da cui risultano esclusi”* (CdS 6244, 6245 del 24.10.2020; 6258, 6257 del 26.10.2020).

Non si vede ragione alcuna per l'ill.mo Giudice adito debba discostarsi da tali identici e consolidati precedenti espressi dal Consiglio di Stato su identiche questioni, visto che **“sussiste in questa fase un pregiudizio irreparabile** (CdS, dec. 5992/2020 del 10.10.2020) **e che “prevalga l'interesse dell'appellante a non perdere irrimediabilmente la possibilità di partecipare al corso”** (CdS, dec. 6083, 6084, 6085 del 17.10.2020).

Infatti, proprio come nel caso in esame, poiché *“il corso di formazione in questione ha avuto inizio ... sussistere, quindi, il requisito del periculum in mora ... accoglie l'istanza cautelare in primo grado, ammettendo con riserva, per l'effetto, l'appellante a partecipare al corso da cui era stata esclusa”* (CdS, ord. 5917/2020 del 9.10.2020).

VIII.2 Peraltro, si consideri che le Regioni hanno annunciato che **a causa del prorogarsi dell'emergenza Covid, le lezioni sono in modalità didattica a distanza** (cfr. ad es. comunicazione della Regione Toscana con indicazione delle lezioni su Google Meet, **doc. 51-52**) **e tutte le lezioni in presenza sono state soppresse sin dallo scorso ottobre** (cfr. comunicazione

per corsisti Campania, **doc. 30**). In sintesi, saranno previste **lezioni online e a distanza**, il che riduce drasticamente i costi di gestione, azzeri i problemi logistici, e agevola l'accoglimento della domanda cautelare di parte ricorrente, che non potrebbe comportare alcun danno all'Amministrazione, così come del resto è stato dimostrato con i fatti, visto che i ricorrenti hanno già frequentato il corso sin dallo scorso ottobre, senza che ciò abbia comportato alcuna paralisi del sistema. Il Consiglio di Stato ha già affermato che *“non è più ipotizzabile un problema di minore o insufficiente offerta formativa per inadeguata ricettività strutturale, dal momento che è ormai esplicitamente consentita una più efficace ed economica didattica a distanza”* (CdS, 1620/2020, 1621/2020, 1622/2020, 1625/2020, 1627/2020, 1628/2020, 1629/2020, 1630/2020, 1637/2020, 1638/2020, 1639/2020, 1641/2020 ecc.).

E proprio con riferimento a tale punto, l'ill.mo Collegio ha giustamente evidenziato che *“nel bilanciamento degli interessi contrapposti, debba ritenersi prevalente l'interesse dei ricorrenti a non perdere irrimediabilmente la possibilità di partecipare al corso di formazione da cui risultano esclusi, atteso che dal 21 ottobre u.s. sono state sospese le lezioni in presenza, così riducendosi i problemi logistici ed i costi di gestione”* (Tar Roma, ordd. 7345, 7346 e 7347 del 26/11/2020).

Nessun problema si pone nemmeno per le attività pratiche e i tirocini, poiché come noto sia il D.L. n. 135/14.12.2018, art. 9, convertito dalla L. 12/11.02.2019, cd. Decreto Semplificazioni, nonché il decreto legge 9 marzo 2020 in occasione dell'emergenza Coronavirus, e da ultimo il Decreto Ministeriale del Ministero della Salute del 28.9.2020, art. 1, **consentono agli iscritti al corso di partecipare all'assegnazione di incarichi convenzionali del SSN, e le ore di attività svolte dai suddetti medici dovranno essere considerate a tutti gli effetti quali attività pratiche, da computarsi nel monte ore complessivo** (cfr. Comunicazione Regione Toscana e modulo predisposto per il conteggio delle ore di attività esterne, **doc 53 - 54**).

Per cui anche al di fuori dell'attività puramente didattica, che ad oggi viene svolta solo online, e senza alcuna “spesa ulteriore”, le attività pratiche sono svolte dai ricorrenti autonomamente, attraverso lo svolgimento di incarichi convenzionali esterni al corso di formazione, e senza alcun onere per le resistenti.

VIII.3 Si consideri anche che **l'ammissione in soprannumero a tale tipologia di corso di formazione è prevista dalla Legge**. Infatti, La Legge 29 dicembre 2000, n. 401 consente l'ammissione **in soprannumero senza alcun limite numerico**, il che esclude qualsivoglia problema logistico nell'accogliere pochi ricorrenti.

VIII.4 Invero, la tutela cautelare è volta a impedire che il diritto di parte ricorrente possa essere pregiudicato nelle more del giudizio, e come rilevato anche dal Consiglio regionale della Toscana in sede di interrogazione (**doc.49**), coincide con l'interesse del SSN, visto che i

ricorrenti “sono nel frattempo diventati titolari di incarichi a tempo indeterminato di Assistenza Primaria e Continuità Assistenziale (ai sensi della legislazione vigente) e **contribuiscono a garantire la prosecuzione dell’assistenza sanitaria in un momento di gravissima carenza di medici nel territorio**”

Ciò posto, un attento confronto delle possibili conseguenze connesse all’adozione o meno del richiesto provvedimento cautelare (altamente ed irreparabilmente pregiudizievoli a carico di parte ricorrente, laddove negato; non rilevanti, anzi favorevoli, per il SSN, laddove concesso), nonché il giusto temperamento degli interessi in gioco, non potranno che evidenziare l’opportunità dell’accoglimento dell’istanza avanzata e, conseguentemente, della **riammissione con riserva di parte ricorrente al corso MMG 2019/22**. E senza dimenticare che in ogni caso anche un’ammissione in sovrannumero sarebbe utile al SSN “anche al fine di scongiurare le prevedibili (e previste) prossime carenze nel numero di medici” (Consiglio di Stato, ord. 5271/2018).

IX. ISTANZA EX ART. 56 CPA.

Visti anche i recentissimi precedenti della Sezione e del Consiglio di Stato sul medesimo concorso, e considerato che i ricorrenti sono stati esclusi dal corso di formazione tutt’ora in corso di svolgimento, si ritiene che nel caso di specie ricorrano motivi di estrema gravità ed urgenza tali da giustificare la concessione di misure cautelari monocratiche.

Ciò **anche alla luce del recentissimo orientamento di Codesto ill.mo Collegio, che di fronte a medesime censure ha accolto l’identica istanza** per i ricorsi sulla stessa questione della scorsa tornata concorsuale evidenziando che “ravvisati i presupposti ex art.56 cpa; ... Accoglie, ammettendo con riserva i ricorrenti al corso di formazione” (Tar Roma, decreti 6669/2020, 7364/2020, 6785/2020, 6784/2020, 6783/2020, 6786/2020), orientamento da ultimo confermato con riferimento all’ultimo concorso dalle recentissime pronunce pubblicate (**Tar Roma, dec. 4131 del 28/7/2021; 4157 del 2/8/2021; 4144 del 30/7/2021; 4156 del 2/8/2021**).

Ciò in conformità all’**orientamento univoco del Consiglio di Stato** che “in numerosi casi del tutto analoghi a quello oggi rappresentato dall’appellante, questo Consiglio, sia in sede monocratica che collegiale cautelare, ha ritenuto che, nella fase di sommaria delibazione, prevalga l’interesse degli appellanti a non perdere irrimediabilmente la possibilità di partecipare al corso di formazione da cui risultano esclusi” (CdS 6244, 6245 del 24.10.2020; 6258, 6257 del 26.10.2020).

Lo stesso Consiglio di stato aveva accolto con decreto le nostre istanze cautelari, rilevando che già ritenuto che “sussiste in questa fase un pregiudizio irreparabile” (CdS, dec.

5992/2020) e che “prevalga l’interesse dell’appellante a non perdere irreparabilmente la possibilità di partecipare al corso” (CdS, dec. 6083, 6084, 6085 del 17.10.2020).

Anche in considerazione del fatto che un’eventuale udienza camerale non potrebbe comunque essere fissata prima di settembre, l’esigenza cautelare si pone con massima urgenza ed è antecedente alla tutela collegiale, poiché tale tutela deve essere volta anzitutto a consentire la riammissione al corso di parte ricorrente, al fine di non precludergli il completamento del corso di formazione.

Si rammenta che è necessario “*garantire il completamento a ciascun corsista del periodo di formazione previsto in 36 mesi e 4800 ore di lezione*”. Ossia, essendo le lezioni a frequenza obbligatoria e a tempo pieno (cfr. DM 7.3.2006 e d.lgs 17 agosto 1999, n. 368), non è possibile perdere nessuno dei 36 mesi di frequenza obbligatoria dall’inizio dei corsi, oppure il candidato non potrà comunque completare il monte orario obbligatorio e decadrà da ogni diritto.

Lo stesso d.lgs 17 agosto 1999, n. 368 afferma all’art. 24 che “*La formazione a tempo pieno, implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l’intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell’anno. ... Non determina*

no interruzione della formazione (solo, ndr) le assenze per motivi personali, preventivamente autorizzate ... che non superino trenta giorni complessivi nell’anno di formazione”.

La mancata partecipazione alle lezioni ed alle attività di tirocinio già espletate fino alla data di trattazione del ricorso ed il protrarsi dell’impedimento di prendere parte alle stesse per effetto della ingiusta esclusione dal corso nelle more della definizione del ricorso, avrebbero anche l’effetto di vanificare gli effetti di un futuro provvedimento di accoglimento del ricorso e di ammissione di parte ricorrente, giacché, in ragione dell’obbligo di frequenza di cui all’art. 24 D. Lgs. 368/1999, il medesimo rischierebbe, per cause a sé non imputabili, di non raggiungere il numero di presenze necessarie per la valida frequentazione del corso stesso.

Fermo restando che un’eventuale iscrizione con riserva non avrebbe alcun peso per l’Amministrazione, sia dal punto di vista economico (in assenza di borsa) che logistico (visto che le lezioni si svolgono online e dato anche l’esiguo numero di interessati) dimostrando che pure nel bilanciamento di interessi contrapposti prevale quello di parte ricorrente. Del resto, il fatto che negli ultimi 8/9 mesi i ricorrenti abbiano già preso parte allo stesso corso dimostra che non vi è alcun peso o impedimento per la P.A. alla loro ammissione.

La sussistenza delle ragioni per concedere la tutela cautelare appare evidente se si considera che, come illustrato *supra*, parte ricorrente era divenuta titolare di incarichi a tempo

indeterminato di Assistenza Primaria e Continuità Assistenziale, con assegnazione delle relative zone carenti, incarichi da cui sono stati di punto in bianco sospesi, con grave danno alle proprie potenzialità economiche, nonché a nocumento dei propri pazienti, che in quelle zone si sono trovati improvvisamente privi del medico di base a causa degli atti impugnati.

Tali considerazioni vengono amplificate e **aggravate dalla situazione emergenziale che vive il nostro Sistema Sanitario a causa dell'epidemia di Coronavirus**: ciò è stato evidenziato altresì dal Consiglio di Stato nelle sue recentissime pronunce secondo cui: **“sussistono ragioni di eccezionale gravità ed urgenza, preordinate al migliore funzionamento del SSN, anche per far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e garantire i livelli essenziali di assistenza”** (CDS, decr. caut. n. 1195 e 1197 del 12/3/2020).

Pertanto, evidenziando che la domanda di parte ricorrente coincide con l'interesse pubblico al corretto utilizzo delle risorse pubbliche e al miglior funzionamento del Sistema Sanitario Nazionale, in via cautelare ed inaudita altera parte, si chiede anzitutto di disporre l'immatricolazione con riserva e senza borsa

X. ISTANZA ISTRUTTORIA.

Si chiede che venga disposta l'acquisizione di tutta documentazione della procedura mancante, *in primis* la rendicontazione delle spese organizzative da parte della Regione e tutti i documenti e atti prodromici che hanno condotto al calcolo e alla stima dei costi dei corsi; e inoltre chiede di accedere ai bilanci e agli atti da cui risulti il modo in cui sono state impegnate e verranno esattamente impiegate le risorse stanziare per il finanziamento della formazione dei corsisti soprannumerari ex l. 60/2019, ivi inclusi contratti personale, docenti, tutor; fatture per spese sedi, segreteria e altro, con specifica indicazione delle spese destinate al corso con borsa e delle spese destinate esclusivamente ai soprannumerari. Tale istanza istruttoria è stata già disposta nella precedente tornata di ricorsi, ma le Amministrazioni non hanno mai risposto, confermando l'assoluta carenza di istruttoria alla base degli atti.

P.Q.M.

si chiede di accogliere il presente ricorso, previo accoglimento dell'istanza cautelare, con condanna alle spese di lite, da distrarre in favore del procuratore antistatario.

Ai fini delle vigenti disposizioni in materia di spese di giustizia, il presente atto comporta il pagamento del contributo unificato in misura pari a 650 euro.

Napoli, 6.8.2021

Avv. Elio **ERRICHELLO**