



ECC. MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO - ROMA

RICORSO

Per la dott.ssa **Passafaro Federica Aurora**, nata a Tropea (VV) il 12 agosto 1992 (c.f. PSSFRC92M52L452Z) e residente a Pizzo Calabro (VV), in via Nazionale, n. 8, rappresentata e difesa, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avvocati Francesco Leone (c.f. LNEFNC80E28D976S; fax n. 0917722955; pec: francescoleone@pec.it), Simona Fell (c.f. FLLSMN85R68G273D; fax: 0917722955; pec: simona.fell@pec.it), e Rosy Floriana Barbata (c.f. BRBRYF87P65D423C; fax: 0917722955; pec: florianabarbata@pec.it), giusta procura rilasciata su foglio separato ma materialmente congiunto al presente atto, ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi, sito in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3,

- *Ricorrente*

CONTRO

- il **Ministero della Salute**, in persona del Ministro *pro tempore*;
- la **Regione Calabria**, in persona del Presidente *pro tempore*;
- il **Dipartimento Tutela della salute e politiche sanitarie della Regione Calabria**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- le **Commissioni giudicatrici del concorso nominate con DDG. n. 345 del 21.01.2020 e n. 448 del 22.01.2020**, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*;

- *Resistenti*

E NEI CONFRONTI

- della dott.ssa **Andracchio Rosy**, posizione n. 60;
- della dott.ssa **Macchione Ilaria Giovanna**, posizione n. 91;

- *Controinteressati*

PER L'ANNULLAMENTO

(PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA)

- della graduatoria del concorso per l'ammissione al Corso di formazione in Medicina Generale della Regione Calabria triennio 2019/2022, di cui all'allegato A al D.D. n. 1960 del 26 febbraio 2020 (Dipartimento Tutela della salute e politiche sanitarie – Settore 1 – Affari generali, giuridici ed economici – Personale dipendente S.S.R. – Formazione ECM), pubblicata sul Bollettino Ufficiale

della Regione Calabria n. 18 del 27 febbraio 2020, nella quale parte ricorrente risulta collocata oltre l'ultimo posto utile e, quindi, non ammessa al corso, nonché dei successivi scorrimenti di graduatoria anche se al momento sconosciuti.

- del bando di concorso per l'ammissione al Corso di formazione specifica in Medicina Generale della Regione Calabria, approvato con decreto dirigenziale n. 11703 del 26 settembre 2019 (Dipartimento Tutela della salute e politiche sanitarie – Settore 1 – Affari generali, giuridici ed economici – Personale dipendente S.S.R. – Formazione ECM), pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 107 del 27 settembre 2019;

- della nota DGPROF 0034523-P-05/07/2019, ancorché di contenuto allo stato sconosciuto, con la quale il Ministero della Salute ha comunicato al Coordinamento Vicario della Commissione Salute il contingente numerico da ammettere al CFMSG triennio 2019/2022 per la Regione Calabria;

- della nota prot. n. 349/SAN del 27/03/2019 con la quale il Coordinamento Tecnico della Commissione Salute, alla luce dell'intervenuto incremento della disponibilità finanziaria di cui all'art. 1, comma 518 della Legge n. 145/2018, ha comunicato il riparto del fondo per il finanziamento del corso di formazione specifica in medicina generale per il triennio 2019-2022;

- della prova di concorso composta dal modulo risposte, dal questionario, dalla scheda anagrafica e del foglio istruzioni per la prova;

- di tutti gli atti della Commissione giudicatrice regionale della Regione Calabria con particolare riferimento al verbale di correzione della prova scritta di parte ricorrente nella parte in cui sono state ritenute errate le risposte alle domande nn. 18, 46, 87;

- degli atti della Commissione ministeriale con cui è stata predisposta e/o approvata la griglia delle risposte ai quesiti di esame ex art. 3, comma 5, del D.M. 7.03.2006 - "Versione E" - nella parte in cui sono previste le risposte esatte dei quesiti nn. 18, 46, 87;

- per quanto di ragione, di tutti i verbali delle Commissioni di concorso e delle Sottocommissioni d'aula della Regione presso la quale parte ricorrente ha espletato la prova di concorso;

- per quanto di ragione, dei verbali di svolgimento della prova del 22 gennaio 2020;

- per quanto di ragione, dei verbali di ricorrezione (verbale nn. 3 e 4) della II commissione, ove la ricorrezione è avvenuta non più in forma anonima e ad abbinamenti ormai realizzati;

- per quanto di ragione, del verbale n. 4 della II commissione, ove la stessa risultava ormai decaduta dalla propria funzione durante le operazioni di correzione che hanno condotto alla pubblicazione della graduatoria;
- di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale anche potenzialmente lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente;

E PER L'ACCERTAMENTO

- del diritto di parte ricorrente ad essere ammessa al Corso di Formazione in Medicina Generale per la Regione Calabria triennio 2019/2022;

Si premette in

FATTO

Con bando approvato con decreto dirigenziale n. 11703 del 26 settembre 2019 (Dipartimento Tutela della salute e politiche sanitarie – Settore 1 – Affari generali, giuridici ed economici – Personale dipendente S.S.R. – Formazione ECM), pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 107 del 27 settembre 2019, la Regione Calabria ha indetto, al pari delle altre regioni, il concorso per l'ammissione al Corso di formazione specialistico in medicina generale per il triennio 2019/2022.

Occorre sin da subito precisare, infatti, che tale concorso è bandito annualmente con provvedimento del Ministero della Salute, dal momento che il suo svolgimento deve avvenire in maniera identica e contestuale in tutte le Regioni, salvo poi essere gestito totalmente a livello locale.

Invero, a livello nazionale il concorso per l'ammissione ai corsi di formazione specifica in Medicina generale del triennio 2019/2022 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie IV Speciale Concorsi ed Esami n. 89 del 12 novembre 2019.

Del pari, le varie Regioni hanno bandito i concorsi per l'ammissione ai corsi di formazione specifica in Medicina Generale.

Nello specifico, la Regione Calabria ha messo a bando n. 60 borse di studio.

Come si dimostrerà nel proseguo, il numero di posti banditi è del tutto inadeguato rispetto a quello necessario a coprire il fabbisogno regionale di medici di base, in totale spregio delle previsioni di legge sul punto.

Il Ministero ha poi stabilito con avviso che la prova si sarebbe tenuta contestualmente in tutte le Regioni in data 22 gennaio 2020.

La prova è consistita nella somministrazione di un questionario di 100 domande a risposta multipla, su argomenti di medicina clinica, con unica risposta esatta per singolo quesito, in ossequio a quanto stabilito dal D.M. 07.03.2006, da apporsi sul modulo risposte, e da espletarsi in due ore.

Parte ricorrente ha preso parte al concorso per la Regione Calabria e all'esito dello stesso è stata ritenuta idonea alla frequentazione del corso di formazione, con il punteggio di 67 su 100, ma non ammessa alla frequentazione del corso stesso, essendosi collocata al posto n. 132 della graduatoria ed oltre l'ultimo piazzamento utile (n. 60) per l'ammissione.

Vedendosi esclusa dall'elenco dei vincitori, parte ricorrente ha presentato un'istanza di accesso agli atti e ha potuto prendere visione dei verbali di svolgimento e di correzione delle prove nonché copia della propria "busta", contenente il modulo anagrafico, il questionario, il modulo risposte e le istruzioni generali di compilazione con allegati tutti i 100 quesiti di esame del Compito Versione E.

E' stata fornita, inoltre, la griglia delle risposte esatte elaborata dal Ministero sulla base della quale la Commissione regionale ha corretto la propria prova.

Orbene, confrontando il proprio elaborato con la griglia delle risposte esatte (cfr. documentazione in allegato), parte ricorrente ha appreso che, con riferimento ad alcuni quesiti, erano state considerate errate delle risposte in realtà corrette e, con riguardo ad altri, le risposte indicate dal Ministero erano in realtà, come si dimostrerà nel proseguo, del tutto fuorvianti o inesatte.

Inoltre, dall'analisi dei verbali (in atti) è emerso che, dopo la correzione delle prove, **la commissione del concorso ha provveduto a ricorreggere manualmente alcune prove, nonostante fosse già avvenuto l'abbinamento con le generalità dei candidati.**

Infine, come si evince chiaramente dal verbale n. 4, la II Commissione giudicatrice ha continuato le operazioni di correzione anche quando il termine di 7 giorni previsto dal bando di concorso, decorso il quale la stessa avrebbe dovuto cessare dalle proprie funzioni ed essere integralmente sostituita ad eccezione del segretario, era spirato.

Tutte queste circostanze, riportate minuziosamente nei verbali allegati al presente ricorso, attestano uno svolgimento del concorso in esame sicuramente viziato.

Come si spiegherà meglio nel proseguo, infatti, la Commissione esaminatrice, oltre ad aver apertamente violato le disposizioni della *lex specialis*, non ha rispettato i principi basilari di qualunque concorso pubblico.

I provvedimenti sopra indicati sono censurabili per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. ERRONEITA' DELLA FORMULAZIONE DEI QUESITI NN. 18, 46 ED 87 DELLA VERSIONE "E" E DELLA CONSEGUENTE ATTRIBUZIONE DEL RELATIVO PUNTEGGIO A PARTE RICORRENTE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.M. DEL MINISTERO DELLA SALUTE 07 MARZO 2006 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 34, COMMA 3, COST. – ECCESSO DI POTERE PER ARBITRARIETA' ED IRRAGIONEVOLEZZA MANIFESTA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – DIFETTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO

Come esposto nella narrativa che precede, per espressa disposizione del DM 7.03.2006, la predisposizione delle domande della prova di esame (uniche ed identiche su tutto il territorio nazionale), delle relative risposte multiple e l'individuazione dell'unica risposta esatta a ciascuno dei 100 quesiti di esame, sono state effettuate dalla commissione composta da 7 membri esperti presso il Ministero della Salute e sono state successivamente comunicate mediante trasmissione in busta chiusa e sigillata alle commissioni esaminatrici regionali al momento della effettuazione della prova di esame.

Al fine di semplificare le modalità di correzione e di attribuzione dei punteggi è stato altresì previsto, sia nel richiamato DM 7.03.2006 che nel correlato bando di concorso della Regione Calabria, che:

- i quesiti a risposta multipla dovessero essere 100, identici per tutte le Regioni;
- **ad ogni domanda dovesse corrispondere un'unica risposta esatta;**
- al momento della correzione fosse attribuito un punto per ogni risposta esatta, mentre non venisse attribuito alcun punto (cioè 0 punti) in caso di risposta errata, mancante o "plurima".

Affinché il meccanismo di selezione funzioni e risulti esente da vizi è tuttavia necessario che vi sia assoluta "certezza ed univocità della soluzione" (T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 30.9.2011, n. 4591).

La selezione dei capaci e dei meritevoli, infatti, deve passare attraverso un *test* scientificamente attendibile e linguisticamente corretto secondo le regole linguistiche e grammaticali.

Nella redazione dei quesiti, pertanto, le Commissioni si devono attenere a delle tecniche e degli standard riconosciuti a livello internazionale.

In particolare, con riferimento alle domande oggetto del presente test, i quesiti a scelta multipla permettono la misurazione di ragionamenti di una certa complessità, infatti, la loro soluzione richiede di scegliere tra differenti risposte che rimandano a diversi percorsi di soluzione.

I quesiti più utilizzati sono quelli con 4 o più alternative, di cui solo una è corretta.

Ove il questionario delle risposte è caratterizzato da errori, ambiguità, quesiti formulati in maniera contraddittoria o fuorviante, la selezione è inevitabilmente falsata e viziata (cfr. TAR Lazio sent. 5986/2008)

Non è infatti ovviamente legittima l'opzione per cui le risposte considerate corrette sono in realtà quelle meno scorrette delle altre, in base a margini di probabilità ipotetici e indefinibili, dovendosi censurare tale eventuale interpretazione illegittima della *lex specialis*.

E' infatti utile rammentare che, per costante giurisprudenza, l'incertezza sulla risposta al quesito sottoposto ai candidati di una procedura di concorso incide negativamente sulla *par condicio* dei concorrenti, allorquando tutti sono chiamati a rispondere sui medesimi quesiti, male confezionati, senza che vi sia una banca dati messa a disposizione dei concorrenti dalla quale i candidati possano conoscere preventivamente la risposta.

La parità di trattamento, infatti, nel caso di quesiti mal formulati, è garantita, secondo consolidata giurisprudenza, solo in quelle circostanze, che non è quella oggetto del presente giudizio, in cui i candidati potevano conoscere a priori la risposta ritenuta (a torto o a ragione) esatta (così T.A.R. Lazio, sez. II quater, 10 novembre 2010 n. 33368, *idem*, sez. III, 10 marzo 2010, n. 3652).

Viceversa, l'unico strumento che ha il candidato per difendersi dal torto subito è di agire in giudizio per ottenere la rettifica del proprio punteggio.

E' infatti possibile (ed accade non infrequentemente) che i quesiti siano formulati erroneamente, **in maniera fuorviante o tale da non contemplare un'unica ed univoca soluzione esatta.**

Il che è esattamente quanto accaduto nel caso di cui odiernamente si discute.

Come si ricava dalla lista delle domande assegnate in sede di prova scritta a parte ricorrente le domande nn. 18, 46, 87 del Compito – Versione E risultano invariabilmente errate e/o fuorvianti.

Quanto alla domanda n. 18 della prova di parte ricorrente, essa riporta:

“Quale delle seguenti positività anticorpali è la meno rilevante per la diagnosi di epatite autoimmune?:

a. Positività degli anticorpi anti-actina

b. Positività di ANA

c. Positività di ANA e di SMA

d. Positività degli anticorpi anti-LKM

e. Positività degli anticorpi anti-SLA”

Secondo l'Amministrazione la risposta corretta alla domanda *“Quale delle seguenti positività anticorpali è la meno rilevante per la diagnosi di epatite autoimmune?”* è la *a. Positività degli anticorpi anti-actina*. Ma a tale quesito non è possibile dare una risposta corretta, in quanto tutte le opzioni proposte dalla commissione sono parimenti errate rispetto alla domanda, dal momento che si tratta di indagini tutte rilevanti per la diagnosi di epatite autoimmune.

Va premesso che l'epatite autoimmune è una malattia infiammatoria cronica ad eziologia sconosciuta associata alla presenza di autoanticorpi circolanti e di livelli di γ -globuline nel siero.

Si distinguono, in particolare, 4 varianti principali:

“- Epatite autoimmune tipo 1”. Essa è la variante caratterizzata sierologicamente dalla presenza di anticorpo antinucleo (ANA, prevalentemente con pattern omogeneo) e di anticorpi antimuscolo liscio (ASMA, soprattutto diretti contro F-actina più che contro G-actina). (...)

- Epatite autoimmune tipo 2. E' caratterizzata, dal punto di vista sierologico, dalla presenza di anticorpi anti-LKM-1 (anticorpi antimicrosomi di fegato e di rene). (...)

- Epatite autoimmune tipo 3. E' caratterizzata sierologicamente dalla presenza di anticorpi anti-SLA (antigene solubile epatico, identificato nella citocheratina 8 e 18) e, a volte, di anticorpi anti-ASGP-R (antirecettore delle asialo-glicoproteine, che possono essere presenti anche nella variante di tipo 1); sempre assenti, per contro ANA e ASMA. (...)

- Epatite autoimmune tipo 4. E' la variante in cui la patogenesi autoimmune è supposta, ma non provata per la negatività di tutti gli autoanticorpi fin qui ricordati a proposito delle altre forme di questa malattia”.

D. Diagnosi. Come già detto in principio, l'epatite autoimmune si caratterizza per la presenza di numerosi autoanticorpi circolanti a titolo significativo ($\geq 1:80$). Questi possono essere di tipo diverso e proprio la loro particolare distribuzione è alla base dell'attuale classificazione di questa malattia (classificazione di Homberg, 1987), per quanto le continue nuove acquisizioni sull'argomento paiano destinate ad apportare, in proposito, ulteriori aggiornamenti nel corso dei prossimi anni.

Si distinguono, in particolare, 4 varianti principali.

1. *Epatite autoimmune di tipo 1.* È la variante caratterizzata sierologicamente dalla presenza di anticorpi antinucleo (ANA, prevalentemente con pattern omogeneo) e di anticorpi antimuscolo liscio (ASMA, soprattutto diretti contro F-actina più che contro G-actina).

È più frequente nel sesso femminile, soprattutto nelle donne giovani (il rapporto uomo/donna varia da 1:3 a 1:5) e si associa spesso (5% dei casi nelle fasi iniziali fino al 50% in quelle avanzate della malattia), come peraltro tutte le forme di questa epatite, a manifestazioni autoimmuni extraepatiche: anemia e/o trombocitopenia autoimmune, gastrite atrofica (di tipo perniciosiforme), fenomeno di Raynaud, artrite, tiroidite, sindrome di Sjögren (ma anche sierosite, glomerulonefrite, colite ulcerosa, fibrosi polmonare e/o retroperitoneale, polimiosite, ecc.), che, in verità, come s'è visto, possono comparire anche nell'ambito del quadro clinico della classica epatite cronica ad eziologia virale.

[Rugarli -*Medicina interna sistematica* – Masson - quinta edizione pag. 580]

Premesso che gli acronimi SMA e ASMA hanno lo stesso significato (*Smooth Muscle Autoantibodies*, anticorpi anti muscolo liscio)*, di fatto sono anticorpi anti-actina, pertanto è evidente che sono fondamentali per porre diagnosi di epatite autoimmune di tipo 1 e anche per escludere quella di tipo 3. (<https://www.icsmaugeri.it/visite-esami/asma-anticorpi-anti-muscolo-liscio>)

Inoltre va segnalato che l'amministrazione si contraddice ritenendo rilevante la risposta c. ovvero "Positività di ANA e di SMA" e non la a. "Positività degli anticorpi anti-actina" in considerazione che gli anticorpi anti-actina sono gli SMA (o ASMA) stessi.

Alla luce di quanto detto, non solo la risposta individuata come corretta non può essere tale, ma risulta impossibile al candidato fornirne una, in quanto nessuna delle opzioni può considerarsi “meno rilevante” al fine della diagnosi di epatite autoimmune.

Quanto, poi, alla domanda n. 46, il testo è il seguente:

“Nell’epatite fulminante possono essere presenti le seguenti manifestazioni cliniche tranne una. Quale?”

a. Insufficienza renale

b. Diminuita sintesi del fattore V

c. Edema polmonare

d. Ipoglicemia

e. Ittero ingravescente

Secondo l’amministrazione la risposta corretta alla domanda **“Nell’epatite fulminante possono essere presenti le seguenti manifestazioni cliniche tranne una. Quale?”** è la **c) Edema polmonare**. Però tutte le risposte elencate sono errate, poiché tutte le alternative proposte possono presentarsi in un paziente con epatite fulminante, compreso l’edema polmonare, escluso invece dalla commissione. Si tratta, infatti, di una complicanza dell’insufficienza epatica acuta che si instaura durante l’epatite fulminante.

L’epatite fulminante è una rara sindrome caratterizzata da necrosi massiva del parenchima epatico con riduzione delle dimensioni del fegato (atrofia giallo acuta) che solitamente si verifica in alcune epatiti virali o da agenti tossici o nelle lesioni farmaco-indotte.

[<https://www.msmanuals.com/it-it/professionale/malattie-del-fegato-e-delle-vie-biliari/epatite/epatite-fulminante>]

Si identifica con tale definizione, una insufficienza epatica con encefalopatia, che si sviluppa a meno di 8 settimane in pazienti non portatori di pre-esistenti patologie epatiche. (..) presentandosi generalmente con ittero, ipoglicemia, alterazioni dell’equilibrio acido-base con acidosi metabolica, sindrome emorragica talora con ipotensione, vomito, diarrea, sepsi, alterazioni dello stato mentale di variabile entità. [Della Corte f., Olliveri F., Enrichens F. *“Manuale di medicina d’emergenza.”* Ed. McGraw-Hill 2002 pag. 306].

Tra le sue complicanze oltre le alterazioni del metabolismo glucidico, le alterazioni del metabolismo proteico e lipidico, l’acidosi metabolica, le alterazioni della coagulazione, le infezioni,

la pancreatite acuta e l'insufficienza renale, "l'insufficienza cardiorespiratoria può intervenire in corso di insufficienza epatica fulminante in relazione al circolo ipercinetico che si stabilisce per l'apertura di shunt artero-venosi periferici. Tali shunt, qualora intrapolmonari, possono favorire l'insorgenza di un edema polmonare non cardiogeno".

Le **alterazioni del metabolismo lipidico** intervengono a carico della sintesi degli acidi biliari e dei sali biliari e determinano il conseguente deficit di assorbimento dei grassi e di tutte le vitamine liposolubili (A, D, E, K).

L'**acidosi metabolica** è un elemento importante sia sotto il profilo clinico sia prognostico, poiché a valori di pH inferiori a 7,3 la mortalità è superiore al 90%.

Nel 30% dei pazienti con intossicazione da Paracetamolo, l'acidosi si sviluppa entro 24-72 ore ed è indipendente dalla funzionalità renale. L'acidosi lattica si instaura in circa la metà dei pazienti in stato di coma di grado III, è determinata da una inadeguata perfusione tissutale con apertura di *shunt* artero-venosi ed è gravata da una prognosi infausta. Fra i disturbi dell'equilibrio acido-base va inoltre ricordata l'alcalosi mista respiratoria e metabolica con ipokaliemia che può complicare l'insufficienza epatica acuta.

Le **alterazioni della coagulazione** sono dovute alla ridotta produzione di fattori della coagulazione epatodipendenti. In corso di insufficienza epatica acuta, risulta aumentato anche il rischio di coagulazione intravascolare disseminata (CID), in relazione alla ridotta azione di *clearing* delle proteine della coagulazione attivate che, rimanendo in circolo, determinano una attivazione aspecifica e non controllata del sistema della coagulazione e del sistema fibrinolitico. In tale contesto clinico, le manifestazioni emorragiche sono una frequente causa di morte.

L'**insufficienza renale** si instaura nel 50% dei casi e più frequentemente si riscontra nel 30% dei pazienti con coma di grado III e IV e nel 75% dei casi di intossicazione da Paracetamolo per tossicità diretta del farmaco. Si manifesta con un'oliguria (< 300 ml/24 h) ed elevazione della creatinemia (> 4 mg/dl).

Le **infezioni** sono causate da batteri Gram-positivi, Gram-negativi e, talora, da funghi (candidosi, aspergillosi ecc.) e si presentano spesso come infezioni opportunistiche in ospiti immunocompromessi per indebolimento dell'attività fagocitaria delle cellule di Kupffer e dei polimorfonucleati associata a ridotta attività del complemento. Si manifestano frequentemente a carico delle vie respiratorie, urinarie e in corrispondenza di cateteri venosi.

La **pancreatite acuta** può essere dovuta a vari fattori fra cui gli stessi virus epatici. È rara la forma necrotico-emorragica. Il riscontro di un rialzo delle amilasi avviene in circa un terzo dei pazienti con insufficienza epatica acuta e non è infrequente in pazienti portatori di epatopatia HCV-correlata.

L'**insufficienza cardiorespiratoria** può intervenire in corso di insufficienza epatica fulminante in relazione al circolo ipercinetico che si stabilisce per l'apertura di *shunt* artero-venosi periferici. Tali *shunt*, qualora intrapolmonari, possono favorire l'insorgenza di un edema polmonare non cardiogeno. Nei casi di coma di grado III e IV, possono insorgere delle complicanze respiratorie che variano da una iperventilazione con alcalosi a una depressione respiratoria dovuta, rispettivamente, a una stimolazione o una depressione dei centri bulbari.

Per la terapia delle complicanze sopraelencate si rimanda ai relativi capitoli di questo testo.

[Della Corte f., Olliveri F., Enrichens F. - *Manuale di Medicina d'emergenza*. Ed. McGraw-Hill 2002, pag. 315]

Pertanto, alla domanda **Nell'epatite fulminante possono essere presenti le seguenti manifestazioni cliniche tranne una. Quale?** non è possibile fornire una risposta corretta poiché tutte le alternative proposte risultano essere manifestazioni cliniche dell'epatite fulminante, compreso l'edema polmonare.

Quanto, infine, alla domanda n. 87 della prova di parte ricorrente, il testo è il seguente:

I sulfamidici sono:

a. Antibiotici

b. Chemioterapici

c. Composti di origine animale

d. Composti di origine vegetale

e. Composti estratti dal terreno

Secondo l'amministrazione la risposta corretta è la **b. Chemioterapici**. Ma anche la **a.** risulta essere altrettanto corretta, in quanto i sulfamidici sono antibiotici e chemioterapici.

L'enciclopedia Treccani definisce **chemioterapico**: agg. e s. m. [der. di *chemioterapia*] (pl. m. -ci). –

1. agg. Della chemioterapia: *farmaco, agente ch.; cure ch.; istituto ch.*, che fabbrica farmaci chemioterapici. **2.** s. m. Ogni farmaco prodotto sinteticamente, che ha azione specifica e selettiva su determinati agenti morbosi; sono tali gli antimalarici, i sulfamidici, gli antibiotici (in quanto ormai prodotti in gran parte per sintesi).

Ma "i sulfamidici (vedi tabella Sulfonamidi) sono antibiotici batteriostatici di sintesi che inibiscono in modo competitivo la conversione dell'acido p-aminobenzoico a diidropteroato, necessario ai batteri per la sintesi di acido folico e alla fine per la sintesi delle purine e del DNA", come descritto dal manuale MSD versione per professionisti.

[<https://www.msmanuals.com/it-it/professionale/malattie-infettive/batteri-e-farmaci-antibatterici/sulfamidici>]

Il chemioterapico è invece ottenuto interamente per sintesi o per semisintesi, attraverso modificazioni chimiche di analoghi strutturali. Oggi comunque i due termini di antibiotico o chemioterapico antimicrobico vengono adoperati in maniera indifferente nella letteratura internazionale, per indicare sia molecole naturali che sintetiche o semisintetiche.

Roma - Lungotevere Marzio n.3 – 00186 - **Palermo** - Via della Libertà n. 62 - 90143

Tel.: 0917794561 - Fax: 0917722955

www.avvocatoleone.com – info@leonefell.com

P.IVA06722380828

[F. Rossi – V. Cuomo – C. Riccardi - *Farmacologia. Principi di base e applicazioni terapeutiche* – Edizioni Minerva Medica 2005, pag. 561]

Pertanto alla domanda *“I sulfamidici sono:”* è possibile fornire due parimenti corrette, ovvero la **a. antibiotici** e la **b. chemioterapici**.

Le risposte ai predetti quesiti, dunque, sono invariabilmente errate per i motivi sopra descritti e riscontrabili anche nei pareri del Dott. Domenico Di Franco allegati al presente ricorso.

I quesiti in esame, così come formulati, si prestavano infatti a contemplare almeno due risposte esatte, in aperto contrasto con quanto stabilito dal DM 7 marzo 2006 che, nel disciplinare la modalità di redazione del test di medicina generale, tassativamente prescrive che **“i quesiti sono in numero di 100, con cinque proposte di risposta, di cui una sola esatta”**.

Pare opportuno rilevare, innanzitutto che non stiamo oggettivamente parlando di una o due domande, ma di un numero di domande davvero notevole che quindi ha concretamente inficiato il regolare svolgimento del concorso.

Peraltro tale questione, in relazione al medesimo concorso in esame, non è nuova a Codesto Giudice Amministrativo.

Il Consiglio di Stato, infatti, si è espresso con sentenza definitiva sull'erroneità di uno dei quesiti del concorso per l'accesso al Corso di Medicina Generale per il triennio 2016/2019, stabilendo che **“la non univoca qualificabilità come errata della risposta data dalla appellante [non] travalica i confini posti al sindacato del giudice amministrativo in materia di discrezionalità tecnica, atteso che le stesse, non tanto confutano la correttezza delle valutazioni della preposta commissione di concorso, quanto piuttosto minano l'univocità del quesito e dello stesso contesto tecnico-scientifico di fondo, dal quale sono desumibili argomenti a favore della correttezza dell'una o dell'altra possibile risposta, a seconda del periodo di riferimento e (in parte) dello scopo del test, non consentendo di qualificare come errata la risposta data dalla appellante al quesito n. 23, con la conseguente spettanza alla stessa, in relazione a tale risposta, di 1 punto e non di 0 punti, che nella univoca erroneità della risposta troverebbero il loro necessario presupposto”** (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 842 del 4 febbraio 2019)

Tale orientamento in termini di quesiti errati è ormai consolidato, come dimostrato anche dall'ordinanza n. 1235/2019, con cui sempre il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare e disposto l'ammissione dell'appellante con riserva, in sovrannumero e senza borsa di studio, a

frequentare il corso di formazione specifica in Medicina Generale ritenuto che **“nella redazione dei quesiti l’Amministrazione è tenuta ad inserire una sola risposta sicuramente esatta e tre risposte sicuramente errate, in modo che i concorrenti non possano essere tratti in errore”** (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, ord. n. 1235 dell’8 marzo 2019).

E invero, *“spetta all’Amministrazione la scelta dei quesiti da sottoporre ai candidati che partecipano a una procedura di concorso pubblico, con i conseguenti limiti del sindacato giurisdizionale; pur tuttavia, la valutazione circa la chiarezza della domanda e l’univocità della risposta corretta non può considerarsi sottratta al sindacato, poiché ogni quiz a risposta multipla deve prevedere una sola risposta univocamente esatta, così da evitare una valutazione dei candidati che violi il principio della par condicio desumibile dall’art. 97 Cost.”* (cfr. T.A.R. Milano, sez. III, 04/09/2018, n. 2043)

Peraltro, in circostanza analoghe anche Codesto Ecc.mo TAR del Lazio – Roma in passato (sent. 5986/08) ha stabilito che gli errori nei quesiti non possono considerarsi come trascurabili potendo indurre alcuni concorrenti a *“soffermarsi più di altri nella vana ricerca della risposta giusta, a scapito dell’attenzione da dedicare agli altri test”*.

Infine, proprio Codesto Ecc.mo Tribunale, appena qualche mese fa, ha avuto nuovamente l’occasione di pronunciarsi su fattispecie perfettamente sovrapponibili a quella odierna, quantunque riferite alla precedente edizione del concorso *de quo*, valida per l’ammissione al corso di formazione specifica in Medicina Generale triennio 2018 – 2021.

In quel caso, accogliendo le censure articolate sul punto, ha stabilito che *“l’acclarata non univoca erroneità delle risposte date dal ricorrente ai quesiti indicati, e soprattutto la non univocità della risposta considerata corretta dalla commissione, non consentono di supportare l’attribuzione del punteggio zero, giustificabile solo, per l’appunto, qualora la risposta sia inequivocabilmente sbagliata”*, ritenendo altresì che l’accoglimento di *“tale conclusione [...] è peraltro maggiormente soddisfacente dell’interesse del ricorrente”* (Tar del Lazio – Roma, sez. III – quater, sentenza n. 3784 del 3 aprile 2020; con esito e motivazione identici Tar del Lazio – Roma, sez. III – quater, sentenza n. 3785 del 3 aprile 2020).

Del resto, l’errore, seppur minimo, non può essere considerato irrilevante dal momento che *“non toglie che di errore si tratti e induce a osservare che la funzione selettiva dei test ha valore e significato solo se essi vengono formulati con precisione tale da risultare in assoluto affidabili”* (cfr. TAR del Lazio – Roma, n. 5986/08).

La possibilità di dare una duplice risposta rende, quindi, la domanda assolutamente inattendibile giacché priva di quella necessaria valenza scientifica che deve caratterizzare la prova che ci occupa. Pertanto, l'errore commesso dai compilatori del test di quest'anno per l'ammissione al corso di medicina generale, rende inevitabilmente illegittima la somministrazione dei quesiti sopra meglio specificati e, per quanto qui interessa, l'esclusione dell'odierna parte ricorrente che conseguentemente non ha avuto la possibilità di essere ricompresa nel novero degli ammessi al corso di formazione specialistica in medicina generale per cui è causa.

I.II SULL'INTERESSE DI PARTE RICORRENTE E SULLA PROVA DI RESISTENZA

Con specifico riguardo alla contestazione dei quesiti nn. 18, 46 ed 87 del Compito - Versione E e sul superamento della prova di resistenza vale la pena ribadire che la stessa ha ottenuto un punteggio di 67 - collocandosi in posizione n. 132 - e qualora ottenesse la rettifica del punteggio in ragione delle domande considerate errate otterrebbe un punteggio pari a 70.

L'interesse di parte ricorrente sussiste perché, avendo risposto alle domande incriminate in maniera errata secondo la prospettazione ministeriale, ma corretta secondo quanto riferito sub 1, la stessa sopravanzerebbe in graduatoria riuscendo a collocarsi in posizione n. 91 con un punteggio pari a 70, dunque molto più vicina alla soglia di immatricolazione in vista dei prossimi scorrimenti.

E invero, in ragione della correttezza sostanziale della risposta fornita dalla ricorrente, deve essere dichiarata l'esattezza anche formale di tali risposte, sebbene diverse da quella individuate quale *uniche esatte* da parte della Commissione ministeriale, con conseguente attribuzione alla parte ricorrente del corrispondente (ulteriore) punteggio di 3 punti.

Si insiste, pertanto, affinché sia accertata e dichiarata l'illegittimità del giudizio di non esattezza alle risposte fornite ai quesiti nn. 18, 46 ed 87 - Compito versione E di parte ricorrente e, in riforma e/o annullamento dello stesso in ragione della correttezza delle risposte data da parte ricorrente al quesito medesimo, venga contestualmente accertato, dichiarato e pronunciato il diritto di parte ricorrente al conseguimento di un punto ulteriore per ciascun quesito, con conseguente attribuzione del punteggio definitivo di 70/100 e con conseguente ammissione al corso di formazione specialistica in medicina generale per il triennio 2019/2022.

II. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI ANONIMATO DELLE PROVE CONCORSUALI DI CUI ALL'ART. 14 DEL D. P. R. 9 MAGGIO 1994, N. 487 -

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEX SPECIALIS DEL CONCORSO DI CUI AL D.A. 1847/2019 - VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL DECRETO DEL MINISTRO DELLA SALUTE DEL 7 MARZO 2006 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DELL'ART. 3 COST. PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA NONCHÉ DELL'ART. 97 COST. PER VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, TRASPARENZA ED IMPARZIALITÀ DELLA P.A. - ECCESSO DI POTERE PER ARBITRARIETÀ ED IRRAZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, TRAVISAMENTO E SVIAMENTO DALLA CAUSA TIPICA

Come accennato in narrativa, le commissioni giudicatrici del concorso hanno assunto comportamenti totalmente violativi del principio del buon andamento e dell'anonimato durante la correzione degli elaborati.

Secondo consolidata giurisprudenza del Giudice Amministrativo, il principio dell'anonimato s'impone in tutte le procedure concorsuali, ed anche a quella in esame relativa all'accesso al corso di formazione in Medicina generale, in cui più concorrenti gareggiano al fine di ottenere il medesimo bene della vita.

Il rispetto del principio in parola risponde all'esigenza di salvaguardare la **segretezza degli autori delle prove scritte** fino a quando la correzione non sia stata ultimata per tutti al fine di garantire la parità di trattamento tra i candidati, che postula una valutazione obiettiva e scevra da manipolazioni dei loro elaborati.

La tutela di tale principio, pertanto, postula che gli atti riferibili ai candidati, in particolare le prove, non siano riconoscibili e oggettivamente attribuibili a ciascuno di essi, se non dopo l'avvenuta correzione di tutti.

Nella prova di esame per l'accesso al corso di medicina generale svoltasi lo scorso 22 gennaio 2020, invece il principio dell'anonimato è stato dichiaratamente violato nel momento in cui i commissari della II commissione hanno proceduto a ricorreggere manualmente taluni elaborati, conoscendo già le generalità di ogni candidato.

Come si legge chiaramente dai verbali depositati, per la seconda commissione la ricorrezione è avvenuta quando l'abbinamento, a seguito dell'apertura delle buste piccole contenenti la scheda anagrafica, era già stato completato (cfr. verbale n. 3 della II commissione).

Per di più, a fronte del fatto che il verbale n. 3 della II commissione recava già una graduatoria dei candidati esaminati, comprensiva di dati anagrafici e punteggio, il verbale n. 4 della stessa commissione riporta una nuova graduatoria: dal che deriva una palese violazione del principio d'anonimato.

In questo concorso, infatti, come prescritto dalla normativa, i candidati avevano l'onere di riporre al termine della prova in una busta piccola l'anagrafica e il questionario, e dopo averla sigillata di inserirla all'interno di una busta più grande contenente anche il modulo risposte.

Ciò al fine di tutelare l'anonimato in sede di correzione ed evitare che si potessero alterare artatamente gli stessi moduli risposte.

E invero, i commissari avrebbero dovuto correggere le prove aprendo la sola busta grande, contenente il modulo risposte, ma senza avere la possibilità di conoscere le generalità del candidato contenute nella busta piccola.

Tuttavia, così non è stato perché la II commissione ha proceduto alla ricorrezione, peraltro manuale, dei compiti dopo l'apertura delle buste piccole e quindi allorquando le generalità dei candidati erano già note (cfr. pag 1, verbale n. 3 in atti, laddove viene riportato *“Ultimata la correzione degli elaborati, si passa all'apertura delle buste piccole per l'identificazione dei candidati, pertanto, i rispettivi nominativi vengono riportati nell'apposito prospetto, dove precedentemente sono stati inseriti il numero dell'elaborato ed il rispettivo punteggio. Si procede alla verifica di alcuni elaborati e dei punteggi riportati e si conclude con la formulazione della graduatoria di merito [...]”).*

Inoltre, come già ricordato, la II commissione ha stilato due graduatorie, una allegata al verbale n. 3 del 28 gennaio 2020, l'altra allegata al verbale n. 4 del 4 febbraio 2020: è assolutamente lampante che la seconda delle due è stata redatta allorquando i commissari erano già perfettamente edotti delle generalità del singolo candidato.

Questo ha comportato una chiara ed inequivocabile violazione di uno dei principi cardine di ogni concorso pubblico.

Del resto il criterio dell'anonimato nelle prove scritte delle procedure di concorso (in generale, in tutte le pubbliche selezioni) costituisce la diretta applicazione del principio costituzionale di uguaglianza e, nello specifico, di quelli del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, la quale deve operare le proprie valutazioni senza lasciare alcuno spazio a rischi di condizionamenti esterni, garantendo, contestualmente, la *par condicio* tra i candidati.

Tale criterio assume una valenza generale e incondizionata, mirando ad assicurare la piena trasparenza di ogni pubblica procedura selettiva e costituendone uno dei cardini portanti.

L'esigenza dell'anonimato si traduce, infatti, a livello normativo, in regole che vincolano rigidamente il comportamento dell'amministrazione, imponendo una serie minuziosa di cautele e accorgimenti, diretta conseguenza della *ratio legis* di qualificare la garanzia e l'effettività dell'anonimato quale elemento costitutivo dell'interesse pubblico primario al cui perseguimento tali procedure selettive sono finalizzate.

Nel momento in cui l'amministrazione si scosta dall'osservanza di tali regole, si determina una illegittimità rilevante e insanabile, venendo in rilievo una condotta già implicitamente considerata come offensiva in quanto connotata dall'attitudine a porre in pericolo, o anche soltanto minacciare, il bene protetto dalle regole stesse.

(*cf.* Cons. Stato, Ad. Plen. n. 26 del 2013).

Ebbene, non v'è chi non veda come la circostanza per la quale i commissari hanno ricorretto le prove, conoscendo le generalità del candidato che aveva compilato quel modulo, ha violato inesorabilmente il principio dell'anonimato.

La violazione, peraltro, nel caso odiernamente esaminato non è ipotetica o astratta, ma dimostrabile e constatabile grazie alla presenza dai verbali del concorso dove vengono riportate, a distanza di 7 giorni l'una dall'altra, due distinte graduatorie nominative, oltre che, nel caso del verbale n. 3, la circostanza per cui sono state ricorrette manualmente, ad abbinamento generalità candidato/elaborato già realizzato, talune prove concorsuali (*cf.* verbali n. 3 e 4 II Commissione, dei giorni 28.01.2020 e 04.02.2020).

In tale modo, i commissari hanno avuto la possibilità di rivedere i compiti e chissà anche astrattamente di modificarli.

E' pacifico come quanto avvenuto e sopradescritto ha comportato la palese violazione del principio dell'anonimato, secondo quanto tratteggiato dalla giurisprudenza amministrativa in più di un'occasione.

Peraltro, è sufficiente al fine di rilevare la sussistenza della violazione suddetta la possibilità seppure in astratto, di abbinare il nome del candidato al suo elaborato prima o durante le operazioni di correzione (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI[^], sent. n. 15/2015).

Per quanto concerne infatti il **c.d. onere probatorio**, appare quasi superfluo rilevare come le Adunanze Plenarie del Consiglio di Stato n. 26, 27, 28 del 2013 abbiano statuito che, nel caso in cui la violazione dell'anonimato venga posta in essere dall'Amministrazione, si deve «*considera[re] tale violazione rilevante in sé senza che sia necessario (per inferirne la illegittimità) ricostruire a posteriori il possibile percorso di riconoscimento degli elaborati da parte dei soggetti chiamati a valutarli*» (**cf., infra multis, Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 2018, n. 5571, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 1928/2010**).

Va, infatti, sottolineato che «*l'ordinamento non chiede che il giudice accerti di volta in volta che la violazione delle regole di condotta abbia portato a conoscere effettivamente il nome del candidato. Se fosse richiesto un tale, concreto, accertamento, lo stesso - oltre ad essere di evidente disfunzionale onerosità - si risolverebbe, con inversione dell'onere della prova, in una sorta di **probatio diabolica** che contrasterebbe con l'esigenza organizzativa e giuridica di assicurare senz'altro e per tutti il rispetto delle indicate regole, di rilevanza costituzionale, sul pubblico concorso*» (**cf. Consiglio di Stato, parere n. 3747 del 2013**).

Pertanto, sotto il profilo probatorio, è principio acquisito dalla giurisprudenza amministrativa quello secondo il quale la tutela dell'anonimato deve ricevere un'applicazione oggettiva e non dipende dalla dimostrazione della effettiva e concreta manomissione o alterazione dei compiti in quanto «*non è necessario un giudizio sull'elemento soggettivo (dolo o colpa) dei partecipanti o dei membri della Commissione, bastando allo scopo l'esame sulla circostanza per cui l'anonimato assoluto delle prove scritte sia stato o meno assicurato, sicché, il giudizio non deve essere condotto sino al punto di accertare se il riconoscimento si sia effettivamente verificato, bastando all'uopo la verifica della semplice potenzialità del suo avverarsi, trattandosi di una situazione che potrebbe essere assimilata a quella di "pericolo oggettivo", in quanto non è assolutamente possibile accertare se il riconoscimento sia o meno avvenuto nella sfera soggettiva intima di uno qualsiasi dei membri della Commissione con l'ulteriore precisazione che è del tutto irrilevante che la violazione, anche potenziale, dell'anonimato sia o meno avvenuto ad opera del candidato, di un membro della Commissione, dell'Amministrazione stessa o di un terzo estraneo, poiché l'applicazione oggettiva delle norme, per il soddisfacimento dell'interesse primario già tratteggiato, fa sì che la violazione della segretezza renda ex se illegittima la procedura*» (**T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, n. 1528 del 28 agosto 2008; Consiglio di Stato, Sezione V, 2 marzo 2000 n. 1071**).

Dunque, anche se l'attribuzione di punteggio alla prova è rigorosamente legata al numero di risposte esatte contenute nell'elaborato di ciascun candidato, l'anonimato dell'elaborato (cioè la

non identificabilità dell'autore prima dell'attribuzione del punteggio) resta un valore tutelabile, soprattutto allo scopo di prevenire ed evitare eventuali manipolazioni dell'esito della prova.

Intervenendo sulla questione, infatti, **l'Adunanza plenaria**, ha ritenuto che «*mutuando la antica terminologia penalistica, può affermarsi che la violazione dell'anonimato da parte della Commissione nei pubblici concorsi comporta una illegittimità da pericolo c.d. astratto (cfr. in termini VI sez. n. 3747/2013 citata) e cioè un vizio derivante da una violazione della presupposta norma d'azione irrimediabilmente sanzionato dall'ordinamento in via presuntiva, senza necessità di accertare l'effettiva lesione dell'imparzialità in sede di correzione*»(cfr. Ad. Plen. Consiglio di Stato, n.28/2013).

Si addivene così al seguente principio di diritto: **“Nelle prove scritte dei pubblici concorsi o delle pubbliche selezioni di stampo comparativo una violazione non irrilevante della regola dell'anonimato da parte della Commissione determina de iure la radicale invalidità della graduatoria finale, senza necessità di accertare in concreto l'effettiva lesione dell'imparzialità in sede di correzione”**(cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato , sez. III , 22/02/2017 , n. 834).

Anche codesto Ecc.mo Tar da ultimo ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sul punto, stabilendo che quello dell'anonimato è principio **“la cui osservanza va osservata in astratto, senza cioè prova concreta della sua violazione [...]” (Tar del Lazio – Roma, sez. IIIbis, sentenza n. 13721/2019 del 29 novembre 2019)**

Difatti, i Giudici Amministrativi hanno giustamente rilevato che, solo operando in ossequio al principio dell'anonimato della prova si possa garantire l'incorruttibilità dei Commissari esaminatori (cfr. anche TAR Sardegna, Cagliari, sez. I[^], sent. n. 229/2013).

In ragione di quanto sino ad ora rilevato non residuano dubbi circa l'illegittimità della procedura oggetto del presente gravame sotto tale profilo.

III. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, COMMA 1, LETTERA C E 3, COMMA 2, DEL D.LGS. 264/1999 – VIOLAZIONE DELL'ART. 25, COMMA 1, DEL D.LGS. 368/1999 – VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2 DEL DECRETO DEL MINISTRO DELLA SALUTE 7 MARZO 2006 – ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA MANIFESTA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

L'accesso al corso di formazione in medicina generale è soggetto ad un concorso a numero programmato a livello nazionale che può essere limitato, previa individuazione del contingente numerico dei posti disponibili ogni anno.

Va, sin da subito, precisato che tale dato non è il frutto di una scelta arbitraria e discrezionale, ma è il risultato preciso e diretto della rilevazione del fabbisogno professionale definito dal Ministero della Salute in accordo con le Regioni di anno in anno.

L'art. 1, comma 1, lettera c, del D.lgs. 264/1999 prevede che *“Sono programmati a livello nazionale gli accessi:*

c) ai corsi di formazione specialistica dei medici, disciplinati ai sensi del decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 257” (tra i quali, appunto, il corso di formazione specialistica in Medicina Generale).

Inoltre, l'art. 3 del medesimo decreto legislativo stabilisce che *“La valutazione dell'offerta potenziale, al fine di determinare i posti disponibili di cui alle lettere a), b), e c) del comma 1, è effettuata sulla base:*

a) dei seguenti parametri:

- 1) posti nelle aule;*
- 2) attrezzature e laboratori scientifici per la didattica;*
- 3) personale docente;*
- 4) personale tecnico;*
- 5) servizi di assistenza e tutorato;*

b) del numero dei tirocini attivabili e dei posti disponibili nei laboratori e nelle aule attrezzate per le attività pratiche, nel caso di corsi di studio per i quali gli ordinamenti didattici prevedono l'obbligo di tirocinio come parte integrante del percorso formativo, di attività tecnico-pratiche e di laboratorio;

c) delle modalità di partecipazione degli studenti alle attività formative obbligatorie, delle possibilità di organizzare, in più turni, le attività didattiche nei laboratori e nelle aule attrezzate, nonché dell'utilizzo di tecnologie e metodologie per la formazione a distanza”.

Ancora, l'art. 25, comma 1, del D.lgs. 368/1999 stabilisce che *“Le regioni e le province autonome forniscono al Ministero della sanità entro il 31 ottobre di ogni anno l'entità del contingente numerico da ammettere annualmente ai corsi, anche sulla base delle previsioni relative all'assegnazione di zone carenti di assistenza primaria”.*

Del pari, l'art. 1, comma 2, del decreto del Ministro della Salute del 7 marzo 2006 statuisce che *“i contingenti numerici da ammettere annualmente ai corsi sono determinati, entro il 31 ottobre di ogni anno, dalle regioni e province autonome nell'ambito delle risorse disponibili e dei limiti concordati con il Ministero della salute. La determinazione dei contingenti consegue ad una previsione triennale del fabbisogno, effettuata sulla base delle effettive esigenze, correlate sia al numero degli iscritti alle graduatorie*

regionali per la medicina convenzionata ancora non occupati, sia alle previsioni dei pensionamenti dei medici in servizio ed alla verifica delle zone carenti e relativi posti disponibili, in base al rapporto ottimale previsti dagli accordi nazionali vigenti”.

Dal combinato disposto delle summenzionate norme emerge, dunque, chiaramente come il numero di borse da finanziare annualmente per l’accesso al corso di formazione specifico in Medicina Generale debba essere il risultato di una complessa attività istruttoria, la cui attuazione è demandata alle singole Regioni.

Sono le Regioni, infatti, che devono stabilire per il proprio ambito territoriale il numero di medici da ammettere al corso di formazione, nei limiti delle dotazioni finanziarie all’uopo destinate dal Ministero della Salute.

L’obiettivo che il Legislatore si prefigge di perseguire, per il tramite dell’articolata istruttoria di cui alle norme richiamate, è, pertanto, quello di formare un numero di medici di Medicina Generale rispondente alle esigenze del S.S.N al fine di garantire il rispetto del diritto alla salute di cui all’art. 32 della Carta Costituzionale.

Questa categoria di medici, infatti, è importantissima perché rappresenta il filtro primario tra il cittadino e lo stesso S.S.N...

Ciononostante, come si vedrà di seguito, le previsioni poc’anzi richiamate sono state totalmente disattese, con prevedibili (e previsti) esiti futuri oltremodo infausti.

Difatti, il numero di borse bandite dalla Regione Calabria (60) risulta assolutamente inadeguato rispetto a quanto stabilito dalle norme di legge citate.

Parimenti, è inadeguato il numero complessivo di borse messo a bando su tutto il territorio nazionale.

Sono le stesse associazioni di categoria, sebbene rimaste sostanzialmente prive di ascolto, a denunciare quanto appena esposto.

E’ ciò che si è evidenziato, ad esempio, con lo studio, versato in atti, elaborato dal principale ente associativo della categoria, l’ANAO ASSOMED (Sindacato dei medici Dirigenti del S.S.N.), dal titolo “Il fabbisogno di personale medico nel S.S.N. dal 2016 al 2030. La relazione tra pensionamenti, accessi alla scuole di medicina e chirurgia e formazione post laurea”.

Il grafico presente a pagina 7 mostra come il numero di borse bandite, per quanto in aumento negli ultimi anni, risulti assolutamente insufficiente rispetto al fabbisogno del S.S.N. di medici di Medicina Generale.

Difatti, la sottostima delle borse messe a concorso, rispetto alle reali esigenze di specialisti in medicina generale, emerge chiaramente dallo stesso studio citato ove, dati alla mano, si evidenzia come il nostro S.S.N. registrerà ben oltre 30.000 pensionamenti di medici di Medicina Generale entro il 2026.

Non v'è chi non veda come, confrontando questo dato con il numero di posti banditi in quest'ultimo triennio, il numero di corsisti ammessi ogni anno non riuscirà a colmare nemmeno lontanamente il *gap* strutturale che a breve si creerà.

Ciò emerge chiaramente confrontando i numeri dei pensionamenti di medici di medicina generale che avverranno nel quinquennio 2018/2022 e nel decennio 2018/2028, riportati nel seguente articolo: <https://www.sanitainformazione.it/speciali/medici-di-medicina-generale/numeri-carezza-medici-famiglia/> con i posti banditi regione per regione.

E infatti, più precisamente con riguardo ai pensionamenti:

- nel quadriennio 2018/2022 si registreranno su tutto il territorio nazionale ben 14.908 cessazioni dal rapporto di lavoro di medici di medicina generale;
- nel decennio 2018/2028, invece, se ne registreranno ben 33.392.

Mentre con riguardo ai posti banditi questi sono rispettivamente quelli banditi dal 2013 ad oggi:

- per il triennio 2013/2016 sono state finanziate 924 borse su tutto il territorio nazionale;
- per il triennio 2014/2017 n. 990; per il triennio 2015/2018 n. 1.002;
- per il triennio 2016/2019 n. 932;
- per il triennio 2017/2020 n. 1.075;
- per il triennio 2018/2021 n. 2.093;

infine, per il triennio 2019/2022 n. 1765 borse più 688 posti per la graduatoria riservata *ex D.L.* "Calabria".

E' di palmare evidenza che il contingente numerico da ammettere al corso di formazione specifica in medicina generale su tutto il territorio nazionale, stabilito anno per anno in occasione di ciascuna edizione del concorso *de quo*, sia assolutamente inadeguato alla copertura dei posti che rimarranno vacanti a causa delle cessazioni dal rapporto di lavoro sopra prospettate.

A fronte di una media di meno di 1.500 posti l'anno (negli ultimi 7 anni) ne andranno in pensione almeno il doppio tra un paio d'anni (2022) e il triplo tra meno di 10 anni (2028).

Con riguardo, poi, alla specifica situazione della Regione Calabria, nel quinquennio 2018/2022 (<https://www.sanitainformazione.it/speciali/medici-di-medicina-generale/numeri-carezza-medici-famiglia/>) si registreranno 580 cessazioni dal rapporto di lavoro di altrettanti medici di medicina generale; queste, nel decennio 2018/2028 diverranno addirittura 1.579. L'anno di picco sarà il 2022, nel quale si dovrà far fronte a ben 160 pensionamenti.

Mentre, i contingenti numerici ammessi al corso anno per anno a partire dal 2013 sono nettamente inferiori e nello specifico:

- per il triennio 2013/2016, n. 22;
- per il triennio 2014/2017, n. 22;
- per il triennio 2015/2018, n. 22;
- per il triennio 2016/2019, n. 22;
- per il triennio 2017/2020, n. 22;
- per il triennio 2018/2021, n. 64;
- per il triennio 2019/2022, n. 60, oltre 32 posti resi disponibili tramite graduatoria riservata ex D.L. "Calabria".

Si tratta, *ictu oculi*, di numeri assolutamente insufficienti in vista della copertura dei posti che rimarranno scoperti in ragione dei prossimi pensionamenti...

Invero, è di tutta evidenza la proporzione biblica del disastro cui si rischia di andare incontro. Lo è ancor di più se si pensa al triste periodo di emergenza epidemiologica, determinata dal virus COVID-19, che il Paese sta affrontando, la quale ha messo implacabilmente e drammaticamente in luce le carenze e le sofferenze del nostro S.S.N. in termini di medici specializzati e di medici di medicina generale.

Del resto prova indiretta della gravissima situazione in cui versa il nostro sistema sanitario e dell'insufficienza del numero di medici di medicina generale che si consente di formare anno dopo anno è quanto disposto dal Legislatore negli ultimi anni per alleviare il problema.

Basti pensare al c.d. "Decreto Calabria", (D.L. n. 35 del 30 aprile 2019, convertito in L. n. 60 del 25 giugno 2019). Esso, difatti, ha introdotto la possibilità, sino al 31 dicembre 2021, di essere ammessi al corso tramite "graduatoria riservata", senza percezione di borsa di studio, per quei medici che

abbiano ottenuto l'idoneità alla frequentazione del corso in precedenti edizioni del concorso ed abbiano svolto, nei precedenti 10 anni, per almeno 24 mesi, anche non continuativi, l'incarico di medico di medicina generale in convenzione con il S.S.N..

La sottostima, in generale, del numero di soggetti cui viene consentito di intraprendere il percorso di studi che consente l'esercizio della professione medica rispetto ai prevedibili bisogni futuri del S.S.N. e, in particolare, dell'analogo numero di medici di Medicina Generale, è anche alla ribalta dell'opinione pubblica (basti leggere le autorevoli constatazioni espresse sul punto da diverse testate giornalistiche di seguito riportate: <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/08/08/medici-italiani-quant-oggi-quant-saranno-fra-10-anni-2/>; https://www.adnkronos.com/lavoro/professionisti/2020/03/24/italia-mancano-medici-per-emergenza-7ZBsuHlglvkRq8VvcF2EaN.html?refresh_ce).

Peraltro, la questione inerente l'erroneo calcolo del fabbisogno dei medici – ancorché con riferimento al diverso contenzioso per l'accesso ai corsi di laurea a numero programmato nazionale in medicina e chirurgia ed odontoiatria e protesi dentaria – non è completamente nuova per il Giudice Amministrativo, in quanto oggetto di apposita censura.

Sul punto, il Consiglio di Stato, in una controversia relativa alle modalità di ammissione ai cdL in medicina e chirurgia ed odontoiatria e protesi dentaria sia per l'a.a. 2018/2019 che l'a.a. 2019/2020, ha accolto la censura sull'errato calcolo del fabbisogno dei medici, rilevando che *“il ricorso articola una motivata censura alle modalità di programmazione della capacità formativa [...]; per il suo andamento nel tempo, da ultimo crescente, vi sono indici che l'offerta formativa sia stata sottostimata, indici colti anche dai vertici politici dei Ministeri in dichiarazioni pubbliche; l'emergenza Covid comunque evidenzia carenze del personale medico anche dal punto di vista sociale ed occupazionale; da tempo la Sezione segnala che “occorre una realistica ed accurata proiezione previsionale circa il fabbisogno di medici nelle varie specialità per gli anni a seguire, anche al fine di scongiurare le prevedibili (e previste) prossime carenze del numero di medici, pari a quella in atto nel numero di infermieri del SSN;”* (ex multis, Consiglio di Stato, sez. VI, decreto n. 1901 del 15 aprile 2020, confermato poi con ordinanza n. 2567 dell'11 maggio 2020, mentre per il 2018/2019 si cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza n. 5735 del 18 novembre 2019).

Orbene, alla luce delle suestese argomentazioni difensive e delle motivazioni dei provvedimenti riportati, non v'è chi non veda la manifesta illegittimità dell'azione amministrativa descritta, da cui deriva grande lesione della sfera giuridica di parte ricorrente.

Infatti, se l'Amministrazione avesse correttamente determinato (in misura necessariamente maggiore) il numero di borse da finanziare per l'accesso al corso di formazione specifica in Medicina Generale per la Regione Calabria per il triennio 2019/2022, parte ricorrente avrebbe sicuramente avuto accesso al corso stesso.

Donde l'illegittimità del comportamento dell'Amministrazione che si mira a contestare col presente motivo di diritto.

IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 29, COMMA 1, DEL DECRETO LEGISLATIVO 17 AGOSTO 1999 N. 368 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEX SPECIALIS DI CUI AL D.D. 11703/2019 E DEI PRINCIPI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO IN MATERIA DI SVOLGIMENTO DI PROVE CONCORSUALI E DI SELEZIONE DEI CONCORRENTI - ECCESSO DI POTERE PER DISPARITA' DI TRATTAMENTO ED INGIUSTIZIA MANIFESTA; ECCESSO DI POTERE PER VIOLAZIONE DEI CANONI DI CONGRUITA', ADEGUATEZZA, IMPARZIALITA' E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DEI PRESUPPOSTI E PER SVIAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DALLA FUNZIONE TIPICA

Nel caso di specie l'attività posta in essere dalla II Commissione, appositamente istituita per vigilare in sede concorsuale e per correggere le prove sostenute dai candidati, oltre ad essere stata svolta in spregio dei principi generali in materia di svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione, ha apertamente violato anche il Decreto Legislativo del 17 agosto 1999 n. 36 e la *lex specialis* del concorso.

Ed invero, come se quanto sin ad ora rilevato non bastasse deve segnalarsi un'ulteriore gravissima illegittimità di cui sono affetti gli atti odiernamente impugnati.

La II commissione riconvocata per validare nuovamente le prove e la relativa graduatoria corretta, al momento della seconda convocazione, ai sensi di quanto prescritto dalla normativa di riferimento, risultava ormai decaduta e quindi priva di poteri.

La *lex specialis* del concorso, infatti, richiamando la normativa in materia, all'art. 10 dispone tassativamente che “La commissione deve completare i suoi lavori entro il termine perentorio di

sette giorni dalla data dell'esame. Decorso detto termine, la commissione decade e si provvede alla sostituzione di tutti i membri della commissione stessa escluso il segretario" (cfr. art. 10 del bando in atti).

A violare nella specie tale disposizione è stata la II commissione che, come si evince dai verbali, si è riunita per la ricorrezione degli elaborati - nella medesima composizione - in data 4 febbraio 2020, quindi ben oltre i sette giorni prescritti dalla legge e dal bando (cfr. verbali in atti).

Così operando, ha reso invalidi gli atti successivamente emanati e a cascata anche la graduatoria finale che è stata redatta a seguito di una ricorrezione evidentemente illegittima, oltre che da un punto di vista concreto anche dal punto di vista formale.

E neppure può dirsi che il caso odiernamente esaminato possa rientrare nei casi "sanabili" ai sensi di quanto disposto dal II comma dell'art. 21 octies, legge 7 agosto 1990, n. 241 che com'è noto ritiene che "Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

Ciò in quanto, la procedura di ricorrezione è inficiata, come argomentato nel II motivo di ricorso, dalla patente violazione dell'anonimato e, quindi, neppure può sostenersi che il contenuto dell'atto sarebbe stato il medesimo in presenza di una nuova e legittimata commissione.

E invero, il verbale e la graduatoria emessa da una nuova Commissione, così come previsto dalla normativa, avrebbe con certezza potuto avere contenuto diverso da quello in concreto adottato.

Ben poteva una nuova commissione, infatti, procedere con un nuovo imbustamento di tutte o anche solo alcune prove al fine di ricorreggere quelle viziate da difformità senza violare l'anonimato dei candidati.

Da qui l'interesse ad ottenere l'annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.

* * *

SULLA DOMANDA CAUTELARE

Si confida che i motivi di ricorso dimostrino ampiamente la sussistenza del *fumus boni iuris* del gravame.

Quanto, invece, al *periculum in mora* si consideri che, ove non accolta la presente istanza cautelare e consentito a parte ricorrente di essere ammessa al corso di formazione – anche in sovrannumero e

senza percezione della relativa borsa di studio - il suo percorso di formazione e di apprendimento sarebbe ingiustamente ed irreparabilmente limitato e pregiudicato.

Il danno infatti è *in re ipsa*, atteso l'imminente inizio del corso di formazione specialistica in Medicina Generale triennio 2019/2022 della Regione Calabria – previsto, secondo l'ultima comunicazione della Commissione Salute del 06.05.2020, per il mese di settembre 2020 – e considerato dunque che, in assenza di un provvedimento che autorizzi la rettifica del punteggio e/o l'immediata iscrizione, parte ricorrente non potrebbe frequentare regolarmente il corso e il ricorso risulterebbe, in pratica, proposto inutilmente.

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

Per tale ragione, si ritiene che sussistano i presupposti per invocare la concessione della misura cautelare.

Infine, la concessione della invocata misura cautelare appare idonea a contemperare gli interessi in gioco in quanto, a fronte dei pregiudizi gravi ed irreparabili che derivano a parte ricorrente dalla mancata partecipazione al corso di formazione, nessun pregiudizio subirebbero né le Amministrazioni resistenti né i candidati controinteressati, dal momento che, le prime, non dovrebbero affrontare esborsi di denaro in favore di parte ricorrente (che, come detto, chiede che per l'ammissione avvenga anche senza percezione della borsa di studio al pari dei soggetti inseriti nella graduatoria del c.d. "Decreto Calabria"), e, per i secondi, perché tale ammissione avverrebbe in sovrannumero e senza l'esclusione dei candidati già ammessi al corso.

* * *

ISTANZA EX ART. 41 C.P.A.

Qualora, il Collegio non ritenga sufficienti le notifiche già eseguite si chiede di poter provvedere alla notifica per pubblici proclami, mediante pubblicazione del ricorso nell'albo online

dell'amministrazione resistente, ex art. 41 c.p.a., in ragione della difficile individuazione di tutti i potenziali controinteressati.

Infatti, stante l'elevato numero dei soggetti coinvolti e l'impossibilità per i ricorrenti di reperire i loro luoghi di residenza, la notificazione per pubblici proclami mediante pubblicazione sul sito dell'amministrazione resistente consentirebbe di garantire ugualmente la conoscenza dell'atto.

Tutto ciò premesso, voglia codesto

ECC. MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO - ROMA

- **in via istruttoria**: disporre, stante la numerosità delle persone potenzialmente lese dal ricorso in esame, l'integrazione del contraddittorio mediante la notificazione del ricorso per pubblici proclami;

- **in via istruttoria**: disporre una consulenza tecnica per verificare la correttezza o meno delle domande segnalate in ricorso come errate;

- **in via cautelare**: disporre la rettifica del punteggio e per l'effetto previa sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, meglio individuati in epigrafe, ordinare alla Regione Calabria di provvedere alla conseguente iscrizione – anche, sia pure in ipotesi in sovrannumero e/o senza borsa - dell'odierna parte ricorrente al corso di formazione specialistica in medicina generale per la Regione Calabria triennio 2019/2022;

- **in via cautelare**: sospesa, nei limiti dell'interesse della parte ricorrente, l'efficacia dei provvedimenti impugnati, in particolare, assumere i provvedimenti cautelari più opportuni, compresa l'ammissione con riserva e in sovrannumero senza borsa di parte ricorrente al corso di formazione specialistica in Medicina Generale triennio 2019/2022 della Regione Calabria o, in subordine, disporre l'annullamento del concorso e la riedizione dello stesso;

- **nel merito**: accogliere il presente ricorso e per l'effetto annullare i provvedimenti in epigrafe indicati, ed ammettere parte ricorrente al corso di formazione specialistica in Medicina Generale triennio 2019/2022 della Regione Calabria con condanna delle Amministrazioni intimete al risarcimento del danno in forma specifica ex art. 30, comma 2 del c.p.a., o, in subordine, disporre l'annullamento del concorso e la riedizione dello stesso.

Ai sensi del T.U. spese giustizia si dichiara che il presente ricorso sconta un contributo unificato pari ad € 650,00.

Con vittoria delle spese da distrarre in favore dei legali che si dichiarano distrattari.

Palermo - Roma, 17 giugno 2020

Avv. Francesco Leone Avv. Simona Fell Avv. Rosy Floriana Barbata