

N. 02748/2008 REG.SEN.

N. 00024/2008 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 24 del 2008, proposto da:  
F.I.M.M.G. - Federazione Italiana Medici di Medicina Generale, in persona del  
dr. Giulia Titta, Segretario regionale, rappresentante legale pro tempore e da  
DEL GAUDIO dr. Giancarlo, rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Longhin,  
con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Torino, via Vittorio  
Amedeo II, 19;

***contro***

REGIONE PIEMONTE, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata  
e difesa dall'avv. Giulietta Magliona, con domicilio eletto presso la stessa in  
Torino, piazza Castello, 165;

ASI. 16 di Mondovì, in persona del legale rappresentante pro tempore;

***nei confronti di***

COLOMBARDO Marco, rappresentato e difeso dall'avv. Enrica Quaini, con  
domicilio eletto presso la segreteria di questo Tribunale;

ROSSO Gian Luca, rappresentato e difeso dagli avv.ti Piercarlo Barale e  
Claudio Demaria, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Fulvia Conti in  
Torino, via Lamarmora, 68;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

del provvedimento dell'Assessorato alla Sanità della Regione Piemonte, pubblicato sul BUR n. 44 del 31.10.2007, avente ad oggetto "Ore settimanali vacanti per incarichi nell'Emergenza Sanitaria Territoriale (118)";

nonché per l'annullamento

degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi del procedimento, ivi compresi, in quanto di ragione, i provvedimenti, allo stato non conosciuti, con i quali sono stati attribuiti due incarichi provvisori a tempo determinato per il servizio di Emergenza dell'ASI. 16 di Mondovì;

nonché per ogni ulteriore e consequenziale statuizione.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Marco Colombaro;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gian Luca Rosso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale "CN 1", con sede in Savigliano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Piero Giuseppe Reinaudo ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Regione Piemonte in Torino, piazza Castello, 165;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15/10/2008 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

Sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 33 del 16.08.2007 veniva pubblicato l'avviso pubblico adottato dal Direttore Generale dell'A.S.L. n. 16 di Mondovì (Cuneo) per il conferimento di incarichi provvisori nel Servizio di Emergenza Sanitaria Territoriale.

Con successiva determinazione n. 1181 del 18.10.2007 il Direttore Generale

dell'A.S.L. n. 16 di Mondovì formulava, sulla base delle domande presentate, la graduatoria dei medici che intendevano ricoprire gli incarichi provvisori nel servizio emergenza sanitaria territoriale 118 di cui all'avviso pubblicato nel BUR n. 33 del 16.08.2007.

Con comunicazioni del 22.10.2007 e del 23.10.2007 il secondo e il terzo classificato rinunciavano a ricoprire l'incarico provvisorio.

Quindi, il Direttore Generale dell'A.S.L. n. 16 con provvedimento n. 1206 del 25.10.2007 conferiva l'incarico provvisorio a tempo determinato nel servizio di emergenza territoriale al dott. Colombardo Marco, classificatosi al quarto posto nella graduatoria, mentre con provvedimento n. 1225 del 30.10.2007 conferiva l'incarico provvisorio a tempo determinato nel servizio di emergenza territoriale al dott. Rosso Gian Luca, classificatosi al primo posto nella graduatoria.

Nel frattempo l'A.S.L. n. 16 di Mondovì con nota del 04.10.2007 comunicava alla Regione Piemonte che, alla data del 30.09.2007, risultavano vacanti 76 ore per l'emergenza sanitaria territoriale 118.

Successivamente la Regione Piemonte pubblicava, sul B.U.R. n. 44 del 31.10.2007, le ore settimanali vacanti per incarichi nei servizi di emergenza territoriale 118 comunicate dalla aziende sanitarie locali, comprese quelle, pari a 76 ore, relative all'A.S.L. n. 16 di Mondovì.

Con il ricorso indicato in epigrafe, la F.I.M.M.G.- Federazione Medici di Medicina Generale e il dott. Giancarlo Del Gaudio impugnavano gli atti indicati in epigrafe deducendo i seguenti motivi:

1) "Violazione dell'art. 8, comma 1 bis, del D.L.vo 30.12.1992 n. 502, così come modificato dal D.L.vo 19.06.1999 n. 229, nonché degli artt. 92 e 93 dell'A.C.N. per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale sottoscritto il 23.03.2005, nonché dell'art. 15 dell'all. 2 dell'accordo regionale integrativo D.R.G. n. 28-2690 del 24/04/2006. Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, sviamento".

I ricorrenti deducono l'erroneità del calcolo effettuato per l'individuazione delle ore vacanti rispetto all'A.S.L. n. 16 di Mondovì.

2) "Violazione dell'art. 8, comma 1 bis, del D.L.vo 30.12.1992 n. 502, così come modificato dal D.L.vo 19.06.1999 n. 229, nonché degli artt. 92 e 97 e norma finale 5 dell'A.C.N. per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale sottoscritto il 23.03.2005, nel combinato disposto con l'art. 3, comma 5 e art. 4, comma 2, 15 dell'all. 2 dell'accordo regionale integrativo D.R.G. n. 28-2690 del 24/04/2006. Eccesso di potere per travisamento ed erronea valutazione dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, sviamento".

I ricorrenti lamentano la carenza dei presupposti per l'attribuzione di due

incarichi provvisori nel servizio di emergenza sanitaria territoriale dell'A.S.L. n. 16 di Mondovì.

Con atto del 15.01.2008 si costituiva l'Azienda Sanitaria Locale CN 1, subentrata nella titolarità dei rapporti già facenti capo all'A.S.L. n. 16, eccependo l'inammissibilità del ricorso difetto di giurisdizione, nonché per difetto di legittimazione in capo alla F.I.M.M.G. e carenza di interesse in capo al dott. Del Gaudio e, comunque, l'infondatezza delle censure proposte.

Con atto del 16.01.2008 si costituiva il dott. Marco Colombardo eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, nonché la sua infondatezza nel merito.

Con atto del 18.01.2008 si costituiva il dott. Gian Luca Rosso eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, nonché la sua infondatezza nel merito.

Con atto del 21.01.2008 si costituiva la Regione Piemonte eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione in capo alla F.I.M.M.G. e carenza di interesse in capo al dott. Del Gaudio e, comunque, l'infondatezza delle censure proposte.

Durante la Camera di Consiglio del 23.01.2008 i ricorrenti rinunciavano alla domanda cautelare.

Con memoria depositata in data 03.10.2008 il dott. Gian Luca Rosso insisteva per l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso

All'udienza del 15.10.2008 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1) In via preliminare deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione in relazione all'impugnazione delle determinazioni del Direttore Generale dell'A.S.L. n. 16 di Mondovì n. 1206 del 25.10.2007 e n. 1225 del 30.10.2007 con le quali sono stati conferiti, rispettivamente al dott. Colombardo e al dott. Rosso, degli incarichi provvisori a tempo determinato nel servizio di emergenza sanitaria territoriale.

Sul punto il Tribunale osserva che l'art. 8 della legge 1992 n. 592 prevede che "il rapporto tra il Servizio sanitario Nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991 n. 412, con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale".

La giurisprudenza ha precisato che i rapporti tra i medici convenzionati esterni e le unità sanitarie locali, pur se costituiti in vista dello scopo di soddisfare le finalità istituzionali del Servizio Sanitario Nazionale, dirette a tutelare la salute

pubblica, sono rapporti di lavoro libero-professionali "parasubordinati", che si svolgono su un piano di parità, non esercitando l'ente pubblico nei confronti del medico convenzionato alcun potere autoritativo, all'infuori di quello di sorveglianza, e non potendo tale ente incidere unilateralmente sulle posizioni di diritto soggettivo nascenti, per il professionista, dal rapporto di lavoro autonomo, limitandole o degradandole ad interessi legittimi. Ne deriva che, costituito il detto rapporto di lavoro, le controversie che hanno oggetto i diritti dei quali il medico lamenta la lesione da parte della Regione e della A.S.L., appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, la quale non trova deroga a favore del giudice amministrativo per il fatto che la domanda del professionista denunci l'illegittimità di atti regolamentari o provvedimenti emessi dalla pubblica amministrazione, spettando al giudice ordinario la loro eventuale disapplicazione (cfr. in tal senso, tra le tante, Cass. SS.UU. 21.10.2005, n. 20344; Cass. SS.UU. 18.02.2004, n. 3231; Cass. SS.UU. 03.08.2000, n. 532; C.d.S., sez. IV, 19.07.2004, n. 5176; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 04.02.2008, n. 505; T.A.R. Puglia Lecce, sez. II, 09.03.2005 n. 1300; T.A.R. Toscana, sez. II, 17.11.2004 n. 5961).

Inoltre, la giurisprudenza ha precisato che "circa l'individuazione del momento in cui il medico convenzionato acquista i diritti soggettivi azionabili davanti al giudice ordinario, è da rilevare che la convenzione è preceduta dalla valutazione dei titoli e delle eventuali incompatibilità dei candidati, durante la quale costoro si trovano ancora in posizione di interesse legittimo, azionabile davanti al giudice amministrativo. Il procedimento di valutazione ed il connesso potere discrezionale dell'amministrazione si esauriscono con l'approvazione della graduatoria, dalla quale ha origine il diritto soggettivo dell'aspirante alla nomina, presupposto dalla convenzione, a vedere rispettato l'ordine di priorità risultante dalla graduatoria medesima (cfr. Cass. SS.UU. 18.02.2004 n. 3231).

Ne deriva che solo la fase di individuazione delle carenze e di formazione delle graduatorie spetta alla cognizione del giudice amministrativo, "in quanto in tali fattispecie la posizione giuridica vantata dai candidati è quella di interesse legittimo", viceversa dopo l'approvazione della graduatoria il concorrente aspirante all'incarico, utilmente collocatosi in graduatoria, "vanta un diritto soggettivo all'instaurazione del relativo rapporto lavorativo mediante la stipula di apposita convenzione di diritto privato" (cfr. T.A.R. Basilicata - Potenza, 30.09.2006 n. 654; T.A.R. Toscana - Firenze, sez. II, 17.11.2004 n. 5961).

Nel caso di specie, i ricorrenti non hanno impugnato la graduatoria dei medici che intendono ricoprire gli incarichi provvisori nel servizio emergenza sanitaria territoriale, di cui alla determinazione n. 1181 datata 18.10.2007 del Direttore Generale dell'A.S.L. n. 16, ma solo le determinazioni di conferimento dell'incarico ai medici utilmente classificati in graduatoria.

La cognizione di tali determinazioni esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di atti successivi alla formazione della graduatoria e, come tali, coinvolgenti posizioni di diritto soggettivo, attribuite al giudice ordinario.

Va, pertanto, ribadita l'inammissibilità del ricorso, per difetto di giurisdizione.

nella parte relativa all'impugnazione delle determinazioni del Direttore Generale dell'A.S.L. n. 16 di Mondovì n. 1206 del 25.10.2007 e n. 1225 del 30.10.2007 con le quali sono stati conferiti incarichi provvisori a tempo determinato nel servizio di emergenza sanitaria territoriale, rispettivamente al dott. Colombardo e al dott. Rosso.

2) Sempre in via preliminare deve essere rilevato il difetto di legittimazione attiva della F.I.M.M.G., nonché la carenza di interesse del dott. Giancarlo Del Gaudio in relazione all'impugnazione del provvedimento dell'Assessorato alla Sanità della Regione Piemonte, pubblicato sul B.U.R. n. 44 del 31.10.2007 avente ad oggetto "Ore settimanali vacanti per incarichi nell'Emergenza Sanitaria Territoriale (118)", con conseguente inammissibilità del ricorso in parte qua.

In particolare, va osservato che "le organizzazioni sindacali, in quanto costituite ai fini della tutela dei lavoratori, hanno legittimazione ad agire in giudizio per far valere, oltre che interessi loro propri in quanto organizzazione, anche interessi riconducibili alla categoria di cui hanno la rappresentanza. Tale legittimazione, tuttavia, va esclusa con riferimento alle azioni nelle quali l'interesse dedotto in giudizio concerna parte soltanto delle categorie rappresentate o singoli associati, o in ogni caso in cui le posizioni delle categorie rappresentate possano essere tra loro contrapposte di modo che il sindacato si pone in conflitto di interesse con alcuni dei suoi rappresentati" (cfr. C.d.S., sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 351).

Nel caso di specie la F.I.M.M.G. si limita ad allegare una generica pretesa al rispetto degli accordi sindacali, senza precisare in che modo l'atto impugnato pregiudichi in concreto la sua sfera giuridica; inoltre, la situazione di fatto posta a base del ricorso non consente di configurare la lesione di una specifica posizione soggettiva riferibile al sindacato, atteso che l'atto censurato non produce effetti che coinvolgano le prerogative del sindacato stesso.

Inoltre, la F.I.M.M.G. asserisce, sempre in modo generico, di agire a tutela dei propri iscritti che aspirano ad ottenere incarichi, precisando poi che l'atto impugnato si riflette anche sull'attività dei medici attualmente in servizio.

In relazione al primo profilo, va rilevato che l'atto censurato, proprio perché funzionale unicamente all'attribuzione di incarichi nel servizio dell'emergenza territoriale, non coinvolge interessi imputabili alla categoria dei medici di medicina generale, limitandosi a rilevare le carenze di zona in un particolare servizio.

In altre parole, l'atto impugnato non detta prescrizioni relative ai medici di medicina generale in quanto tali, né incide su interessi di categoria, ma è solo prodromico al conferimento di singoli incarichi.

Inoltre, va escluso che l'atto impugnato coinvolga i medici già titolari di incarico a tempo determinato, atteso che non incide sugli incarichi già esistenti, ma è diretto a consentire ad altri medici di ottenere ulteriori incarichi nel servizio dell'emergenza territoriale.

In definitiva, non sussiste la legittimazione attiva della F.I.M.M.G., in quanto la situazione di fatto posta a base del ricorso non evidenzia la lesione di un interesse proprio del Sindacato in quanto organizzazione, né degli interessi dell'intera categoria rappresentata.

In relazione alla posizione del dott. Del Gaudio, va rilevata la carenza di interesse ad impugnare l'atto in questione.

Invero, dagli atti risulta che il dott. Del Gaudio è titolare di un incarico a tempo indeterminato presso il servizio di emergenza sanitaria territoriale dell'A.S.L. n. 16, articolato in 38 ore settimanali, ma l'atto impugnato non coinvolge la sua posizione soggettiva, essendo funzionale all'attribuzione di ulteriori incarichi a tempo indeterminato nel servizio 118, i quali non incidono su quello di cui egli è titolare.

Ne deriva che la posizione soggettiva del ricorrente è del tutto estranea agli effetti dell'atto di individuazione delle ore settimanali vacanti pubblicato sul B.U.R. n. 44 del 31.10.2007, sicché egli non vanta alcun interesse ad impugnare l'atto medesimo.

In definitiva, va ribadita l'inammissibilità dell'impugnazione in parte qua, in quanto la F.I.M.M.G. non dispone di alcuna legittimazione attiva e il dott. Del Gaudio non vanta alcun interesse al ricorso.

Sussistono comunque giusti motivi, per la peculiarità della fattispecie sopra evidenziata, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione II, dichiara:

- il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e per l'effetto l'inammissibilità del ricorso in relazione all'impugnazione del provvedimento del Direttore Generale dell'A.S.L. n. 16 di Mondovì datato 25.10.2007 n. 1206 e del provvedimento del Direttore Generale dell'A.S.L. n. 16 di Mondovì del 30.10.2007 n. 1225;

- l'inammissibilità del ricorso in relazione all'impugnazione del provvedimento dell'Assessorato alla Sanità della Regione Piemonte, pubblicato sul B.U.R. n. 44 del 31.10.2007, avente ad oggetto "Ore settimanali vacanti per incarichi nell'Emergenza Sanitaria Territoriale (118)", secondo quanto esposto in motivazione.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 15/10/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Richard Goso, Referendario

Fabrizio Fornataro, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/11/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO