

Publicato il 28/11/2022

N. 01040/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00933/2022 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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA NON DEFINITIVA**

sul ricorso numero di registro generale 933 del 2022, proposto da  
-Ricorrente-, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Francesco  
Nicodemo, Antonio Nicodemo, con domicilio digitale come da PEC da  
Registri di Giustizia;

*contro*

Azienda Sanitaria Locale To4, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Castelli, con domicilio digitale  
come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

Asl Roma 5, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e  
difesa dall'avvocato Valentino Vincenzo Giulio Vescio di Martirano, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

1. della comunicazione/provvedimento prot. n. 83269 del 27/07/2022, con  
cui la ASL TO 4 esprime parere contrario all'utilizzo della graduatoria del

**concorso** pubblico per titoli ed esami per dirigente medico disciplina urologia (BURP n. 51 del 23.12.2021 – GURI n. 3 dell'11.01.2022 – scadenza 10.02.2022 a firma del direttore generale dott. Stefano Scarpetta) ai fini dell'assunzione del candidato Dott. -Ricorrente-, ivi collocato al 2° posto della graduatoria degli specializzandi, presso la ASL Roma 5 - Tivoli;

2. di tutti gli atti e/o provvedimenti connessi, presupposti e/o successivi, ancorché non conosciuti, a quello indicato al punto *sub* 1;

*nonché per la declaratoria di illegittimità*

del silenzio serbato dall'“AZIENDA SANITARIA LOCALE TORINO 4 di Ciriè, Chivasso e Ivrea” a fronte dell'Istanza del Dott. -Ricorrente- di avvio del procedimento ai sensi della l. 241/1990 del 03/05/2022 protocollata dalla medesima ASL TO4 al N. 0050444 DEL 03/05/2022 e dell'Istanza dell'“Azienda Sanitaria Locale Roma 5” di avvio del procedimento ai sensi della l. 241/1990 del 19/05/2022 protocollata dalla medesima ASL TO4 al N. 0057633 del 19/05/2022 e con conseguente condanna a pronunciarsi sull'istanza entro un termine non superiore a 30 giorni nonché, sussistendone i presupposti, con la conseguente pronuncia sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio *ex art.* 31, c. 3 del d. lgs. n. 104/2010 per la nomina di un commissario ad acta per il caso in cui si protragga ulteriormente la già menzionata inerzia *ex art.* 117 c. 3 c.p.a..

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Azienda Sanitaria Locale To4 e della Asl Roma 5;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2022 il dott. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;

Premesso in punto di fatto:

- il dott. -Ricorrente-, medico chirurgo specializzando in urologia, ha partecipato alla procedura concorsuale indetta dalla ASL Torino 4 di Ciriè, Chivasso e Ivrea per titoli ed esami per ricoprire la posizione di dirigente medico urologo collocandosi al secondo posto della graduatoria riservata agli specializzandi;
- con istanza del 3 maggio 2022 il -ricorrente- ha comunicato la propria disponibilità all'assunzione a tempo determinato presso l'ASL To4 in uno alla volontà di essere assunto presso la ASL Roma5 di Tivoli ove è già dipendente, con successiva conversione a tempo indeterminato al conseguimento della specializzazione, invocando la procedura di accordo diretto tra le Aziende sanitarie ai sensi dell'art. 9 della legge n. 3 del 2003, dell'art. 3, co. 61 della legge n. 350 del 2003 e dell'art. 4 della legge n. 125 del 2013;
- parallelamente, in data 19 maggio 2022, la ASL Roma 5 ha instato formalmente l'omologa Azienda sanitaria torinese per l'utilizzazione della graduatoria del ridetto **concorso**;
- l'Azienda sanitaria TO4 ha, quindi, autorizzato l'utilizzo della graduatoria (*cf.* doc. 5 documenti ASL TO4) e ha trasmesso conseguentemente, con nota del 10 giugno 2022, il nominativo del candidato utilmente collocato in graduatoria e rinunciatario presso l'azienda torinese (*cf.* doc. 7 documenti ASL TO4);
- senonché, l'ASL Roma5 ha replicato che la richiesta di utilizzazione della graduatoria doveva intendersi circoscritta al solo candidato dott. -Ricorrente- in ragione della sua corrente posizione di contrattista a tempo determinato alle dipendenze della stessa Azienda;
- l'Azienda sanitaria TO4 ha, da ultimo, riscontrato la corrispondenza con il -ricorrente- in data 27 luglio 2022 confermando la propria disponibilità di concedere l'utilizzo della graduatoria e trasmettere i nominativi dei candidati idonei nel rispetto dell'ordine di graduatoria, sul rilievo che *“nel caso di specie, prima del -ricorrente-, esistono due candidati idonei (entrambi rinunciatari per l'ASL TO4 e posizionati in precedenza rispetto al -ricorrente-, uno collocato nella graduatoria*

*principale, delle unità in possesso del requisito della specializzazione e uno collocato nella graduatoria separata, dedicata ai dottori in formazione specialistica)”;*

– a fronte dell’ultima comunicazione, il -ricorrente- ha promosso azione avverso il silenzio amministrativo *ex artt. 31 e 117 cod. proc. amm.* lamentando l’illegittima inerzia della ASL To4 sulla propria istanza volta a sollecitare la conclusione di un accordo tra le aziende sanitarie interessate per l’utilizzazione della graduatoria e, parallelamente, azione di annullamento avverso la nota del 27 luglio 2022 ove occorrer possa, deducendo la violazione dell’art. 9 legge n. 3 del 2003 e dell’art. 3, co. 61 della legge 350 del 2003 nonché l’eccesso di potere per difetto istruttorio;

– venuta in discussione all’udienza camerale del 5 ottobre 2022 la sola istanza cautelare spiccata sulla domanda demolitoria, il Collegio ha disatteso la concessione di misure interinali sul riscontro della inequivoca disponibilità manifestata dalla ASL intimata a concedere l’utilizzazione della graduatoria sotto la condizione del rispetto dell’ordine di posizionamento di merito;

– a seguito dell’appello cautelare, il Consiglio di Stato ha riformato la statuizione di prime cure ponendo l’accento sulla natura di azione avverso il silenzio inadempito e ha rilevato *“apprezzabili elementi di fondatezza in relazione al fatto che è stato inadempito l’obbligo di provvedere con un provvedimento espresso, al di là del contenuto del provvedimento che l’azienda intenderà adottare in adempimento di tale obbligo, che costituirà oggetto di scrutinio di legittimità in sede di eventuale impugnazione dello stesso”*;

– l’ASL Roma5 ha chiesto l’estromissione dal giudizio per difetto di legittimazione passiva;

Considerato in linea di diritto:

– nel solco dell’art. 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 che rimanda ad un regolamento governativo la definizione delle modalità e dei criteri con i quali le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici

concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione, la pressoché coeva disposizione di cui al comma 61 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 stabilisce con efficacia immediatamente precettiva che, in attesa dell'emanazione del predetto regolamento le amministrazioni pubbliche ivi contemplate possano effettuare tali assunzioni con scorrimenti cd. obliqui *“previo accordo tra le amministrazioni interessate”*;

– in via dirimente la norma testè richiamata viene fatta salva dalla disciplina generale del testo unico dell'ordinamento del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, all'art. 36 co. 2 d.lgs. 165 del 2001 alla stregua del quale *“per prevenire fenomeni di precariato, le amministrazioni pubbliche [...] sottoscrivono contratti a tempo determinato con i vincitori e gli idonei delle proprie graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato. È consentita l'applicazione dell'articolo 3, comma 61, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ferma restando la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato”*;

– con specifico riguardo al reclutamento del personale sanitario nel SSN – e nella specie dei medici specializzandi - devono trovare applicazione i commi 547 ss. dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 giusta i quali *“a partire dal terzo anno del corso di formazione specialistica, i medici, [...] regolarmente iscritti sono ammessi alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza del ruolo sanitario nella specifica disciplina bandita e collocati, all'esito positivo delle medesime procedure, in graduatoria separata”, “L'eventuale assunzione a tempo indeterminato dei medici [...] risultati idonei e utilmente collocati nelle relative graduatorie, è subordinata al conseguimento del titolo di specializzazione e all'esaurimento della pertinente graduatoria dei medesimi professionisti già specialisti alla data di scadenza del bando”, “Le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, nonché le strutture sanitarie private accreditate, appartenenti alla rete formativa, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio e nei limiti di spesa per il personale previsti dalla disciplina vigente, possono procedere fino al 31 dicembre 2023 all'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale in ragione delle esigenze formative, disciplinato dal decreto legislativo 30 dicembre*

*1992, n. 502, di coloro che sono utilmente collocati nella graduatoria di cui al comma 547, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea relativamente al possesso del titolo di formazione specialistica?;*

– segnatamente, il comma 548-ter cit. subordina espressamente la ridetta assunzione a tempo determinato dello specializzando al ricorrere di alcune tassative condizioni, tra cui, per quanto qui rileva, l'assenza di valide graduatorie regionali di **concorso** pubblico o avviso pubblico, alle quali attingere per eventuali assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato (lett. c) e in presenza di tali graduatorie, il rifiuto dell'assunzione da parte dei soggetti utilmente collocati nelle graduatorie stesse (lett. d);

Ritenuto:

– lo scorrimento obliquo delle graduatorie concorsuali risponde eminentemente al canone di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, co. 2 Cost.) in combinato con il principio di accesso concorsuale ai ruoli del pubblico impiego (art. 97, co. 3 Cost.) in quanto la mutualizzazione degli esiti delle procedure consente di arginare il dispendio di risorse connaturato alle procedure di reclutamento ad evidenza pubblica. Senonché, tale precipua modalità di scorrimento riveste natura facoltativa e discrezionale (“*possono*”) non essendo configurabile alcun obbligo, *de iure condito*, in capo all'Amministrazione che ha approvato la graduatoria, di metterla a disposizione di altre pubbliche amministrazioni: ne è comprova che lo scorrimento obliquo non possa prescindere dall'accordo tra le amministrazioni interessate;

– mette conto di precisare che il ridetto accordo non deve rivestire forme sacramentali o contenuti tipici all'infuori della forma scritta stabilita dall'art. 15 legge n. 241/1990 e l'espressione del nulla osta alla graduatoria in parola, sicché, lo scambio di note amministrative potrebbe di per sé assolvere a tali minimi requisiti in ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa e di divieto di aggravamento del procedimento;

- nel caso di specie, l'ASL TO4 ha per l'appunto assentito *expressis verbis* all'utilizzazione della propria graduatoria in riscontro alla richiesta della ASL RM5 (*cf.* comunicazione di nulla osta del 26 maggio 2022, prot. 60184, *sub* doc. 4), comunicando successivamente alla stessa il nominativo del primo candidato utilmente collocato in graduatoria (*cf.* nota 10 giugno 2022, *sub* doc. 7) indi non può cogliere nel segno la censura mossa dal ricorrente circa l'asserita inerzia o l'inadempimento all'obbligo di provvedere, come detto insussistente nella fattispecie in esame in ragione della natura intrinsecamente discrezionale della determinazione di autorizzare lo scorrimento;
- a ben vedere, la doglianza del ricorrente si appunta più nello specifico nella pretesa di attuare uno scorrimento individualizzato a proprio favore, pretermettendo le posizioni dei candidati utilmente posizionati prima di lui: come visto nel riepilogo dei tratti fattuali della vicenda, la graduatoria ha registrato due idonei nell'ambito dei medici già in possesso di titolo di specializzazione e tre idonei per quanto riguarda i medici cd. specializzandi (tra cui, in seconda posizione, il ricorrente), tuttavia, secondo la tesi di parte ricorrente, i candidati in miglior posizione sarebbero rinunciatari con asserita decadenza da ogni altra possibilità di chiamata. Chiave di volta del ragionamento di parte ricorrente sarebbe appunto l'inconfigurabilità della figura dell'"idoneo rinunciatario";
- senonché, come tratteggiato in linea di diritto, l'ordinamento detta precipue disposizioni che smentiscono la tesi del ricorrente e propugnano, per converso, la configurabilità *de iure condito* della figura dell'idoneo rinunciatario: da un lato, a livello di disposizioni ordinamentali di portata generale, l'art. 36 d.lgs. 165/2001, come visto, nel consentire l'accordo per lo scorrimento obliquo, tiene ferma "*la salvaguardia della posizione occupata nella graduatoria dai vincitori e dagli idonei per le assunzioni a tempo indeterminato*" (*cf.* co. 2 ult. periodo), dall'altro, la disciplina del settore sanitario, anche di matrice emergenziale stante la penuria di professionalità sanitarie nel frangente pandemico, subordina la contrattualizzazione a tempo indeterminato dei medici

specializzandi, previo conseguimento della specialità, alla tassativa condizione dell'“*esaurimento della pertinente graduatoria dei medesimi professionisti già specialisti alla data di scadenza del bando*” (cfr. art. 1, co. 548 legge n. 145/2018) o, alternativamente, per la contrattualizzazione a tempo determinato, al “*rifiuto dell'assunzione da parte dei soggetti utilmente collocati nelle graduatorie stesse*” (cfr. art. 1, co. 548-*ter* cit.). L'idoneo rinunciatario è, dunque, sì configurabile e viene in rilievo ad ogni chiamata attivata dall'Amministrazione precedente, se del caso, per scorrimento obliquo in ossequio ai generali canoni di *par condicio* e non discriminazione insisti nell'*agere* amministrativo, in special modo in materia di procedure concorsuali;

– ne discende che lo scorrimento obliquo della graduatoria *de qua* deve correttamente realizzarsi secondo l'ordine di merito, come ordinariamente avviene in ogni procedura concorsuale, interpellando previamente i candidati utilmente collocati nella graduatoria prima dell'interessato, a partire dalla graduatoria specialisti per poi muovere a quella dedicata agli specializzandi, sicché non appare configurabile alcuna inerzia o inadempimento all'obbligo di provvedere da parte della ASL To4, la quale ha espresso disponibilità allo scorrimento e, conseguentemente, ha comunicato il primo nominativo utile;

Ritenuto conclusivamente di non ravvisare la lamentata inerzia giustiziabile col rito *per silentium* di cui all'art. 117 cod. proc. amm. mentre appare processualmente necessario rinviare alla celebrazione in udienza pubblica la trattazione della domanda annullatoria da esaminarsi con i crismi del rito ordinario, se del caso, unitamente ad eventuali motivi di aggiunti di censura avverso i successivi tratti di esercizio del potere;

Riservata ogni statuizione in punto di spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge l'azione avverso il silenzio.

Fissa l'udienza pubblica per la trattazione della domanda di annullamento alla data del 17 maggio 2023.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prospero, Presidente

Flavia Riso, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Angelo Roberto Cerroni**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Prospero**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.