
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 19 e 20 settembre 2019 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	--

GIURISPRUDENZA DI MERITO DI INTERESSE REGIONALE

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 19 e 20 settembre 2019 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale</p>
---	--	---

1) Corte D'Appello di L'Aquila

Udienza 21 Marzo 2019.

Materia: affidamento incarico convenzionale di medicina generale ad ex dirigente medico della stessa uls conferente.

Sintesi: un medico, dimessosi volontariamente da dirigente medico dipendente di azienda sanitaria prima del conseguimento della pensione di vecchiaia, e, successivamente alle dimissioni, affidatario della stessa Azienda di precedente appartenenza dell'incarico in convenzione per l'attività di medicina generale ex art. 8 d.lgs. 5022/92, si vede revocare, ad opera di delibera del DG dell'Uls basata su specifico parere Mef, l'incarico di medicina generale, in quanto ritenuto dall'Uls in contrasto con gli artt. 24 l. 724/94 e 5, comma 9, d.l. 95/12.

Il medico impugna davanti al giudice del lavoro la revoca dell'incarico sostenendo che all'incarico ricevuto si applica la disciplina speciale di cui all'art. 4, comma 7, della legge n.412/1991 ed 1, comma 16, della L. 423/1993, disciplinante espressamente e specificatamente il rapporto dei medici convenzionati di base con le aziende sanitarie.

Il Tribunale dà ragione al medico.


L'Uls appella e la Corte accoglie il gravame e respinge il ricorso di primo grado con conseguente legittimazione della delibera dell'uls.

A sostegno della decisione, la Corte svolge i seguenti argomenti:

- a) Anche la disciplina speciale contenuta nelle norme pattizie applicabili ai rapporti in convenzione prevede *“fra le cause di incompatibilità con l'incarico convenzionale, la fruizione “di trattamento di quiescenza relativo ad attività convenzionate e dipendenti del SSN, fatta esclusione per i medici già titolari di convenzione per la medicina generale all'atto del pensionamento” (cfr. art.17, secondo comma, lett.F, A.C.N. 2005), previsione sostanzialmente confermata dall'A.C.N. del 17.12.2015, il quale prevede fra le cause di incompatibilità con l'incarico convenzionale la fruizione “di trattamento di quiescenza come previsto dalla normativa vigente” (cfr. art.25, primo comma, lett.L, A.C.N. 2015)”*;
- b) *“nel concetto di ‘incarichi di **collaborazione**’ (cui si applica il divieto di cumulo di cui all'art.25, comma 1, della legge n.724/1994) ben possono rientrare le **collaborazioni** coordinate e continuative svolte dai medici convenzionati”*;
- c) nel contesto dell'art.5 comma 9 del D.L. n.95/2012, nel testo vigente all'epoca della delibera di revoca, il concetto di “funzioni e attività” rispetto alle quali opera il divieto di conferimento di incarico, va inteso *“estensivamente, dovendosi considerare che la finalità del legislatore è quella di evitare, in linea generale, comportamenti elusivi del divieto di cumulo, consistenti nel conferire ad ex dipendenti in pensione incarichi convenzionali da espletare in una fase successiva al collocamento in quiescenza ed aventi ad oggetto prestazioni comunque riconducibili al patrimonio professionale acquisito nella fase pregressa della carriera lavorativa”*.

Osservazioni

- a) Si condividono la considerazione che la normativa pattizia prevede l'inconferibilità dell'incarico a favore di chi gode di trattamento di quiescenza e quella per la quale l'incarico convenzionale di medicina generale va qualificato come incarico di collaborazione, preso in considerazione espressamente dall'art. 25 l. 724/94.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 19 e 20 settembre 2019 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	--

- b) Non risulta, invece, specificamente esaminato il tema della sussistenza del presupposto di applicabilità dell'art. 25 l. 724/94, che è quello della pensionamento per anzianità e non per vecchiaia. In altre parole, se il medico fosse stato collocato in pensione per vecchiaia, non sarebbe incorso nell'applicazione dell'art. 25 l. 724/94;
- c) Non si concorda sull'applicabilità alla fattispecie dell'art. 5, comma 9, dl. 95/12. Anche nel testo vigente al momento della delibera in questione, l'art. 5, comma 9, precludeva l'affidamento a pensionati non di "funzioni e attività" in genere, qualunque sia la forma dell'incarico ma solo di due specifiche forme di incarico, aventi ad oggetto le stesse funzioni e attività svolte in precedenza dal dipendente in quiescenza: incarico di studio e consulenza. Si tratta di incarichi con il quale si richiede all'incaricato di svolgere un'attività "rivolta" verso il committente, che può utilizzarla o meno, e non rivolta verso l'utenza o comunque verso il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. E' quindi consulenza in campo medico la formulazione di giudizi afferenti a tale scienza rivolti ad altro medico che eroga il servizio (e che, ad esempio, pone in essere l'intervento chirurgico); è collaborazione (non inclusa tra le forme di incarico vietate) l'effettuazione diretta dell'operazione chirurgica. In tema di divieti e di preclusione di facoltà corrispondenti a posizioni tutelate costituzionalmente non è possibile un'interpretazione estensiva, quale quella prospettata dalla Corte d'Appello. La circolare n. 6/2014 rileva al riguardo: *"Un'interpretazione estensiva dei divieti in esame, non coerente con il fine di evitare che soggetti in quiescenza assumano rilevanti responsabilità nelle amministrazioni, potrebbe determinare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione a un apprezzabile interesse pubblico (si vedano, in particolare, le sentenze n. 566 del 1989, n. 406 del 1995 e n. 33 del 2013 della Corte costituzionale).*

2) Giudice: Tribunale di Verona in composizione monocratica

Provvedimento: sentenza n. 1373/2019 pubblicata il 12/06/2019

Materia: attività sanitaria extrabudget da parte di soggetto privato accreditato

Sintesi:

Una società accreditata ai sensi dell'art. 8 quater d.lgs. 502/92 e regolarmente convenzionata con l'Uls per lo svolgimento di attività entro un tetto specificamente indicato nell'accordo contrattuale, chiede la condanna di Uls e Regione, in via principale, al risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale per violazione del legittimo affidamento, per aver indotto l'operatore ad effettuare prestazioni aggiuntive senza poi riconoscere alcuna somma, quantificando il risarcimento richiesto in misura pari al "prezzo" contrattuale delle prestazioni aggiuntive e al costo degli investimenti per adeguamento strutture. In via subordinata, chiede la condanna delle convenute al pagamento di un indennizzo a titolo di arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c..

Il Tribunale, in primo luogo, dichiara la propria giurisdizione, richiamando l'art. 133 comma 1 lett. c), relativo ai servizi pubblici, rilevando che l'attrice non contesta alcun provvedimento amministrativo, regionale o dell'Uls sul riconoscimento di somme per attività extrabudget, evocando l'attrice solo parametri civilistici.

Nel merito, respinge entrambe le domande nei confronti di entrambe le convenute.

Sulla domanda principale, il Tribunale, anzitutto riqualifica il titolo della domanda rivolta nei confronti della contraente Uls come domanda volta ad accertare l'eventuale



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 19 e 20 settembre 2019

Franco Botteon – Regione Veneto

Giurisprudenza di merito di interesse regionale

violazione dei doveri di correttezza e buona fede (la responsabilità precontrattuale implica la mancata stipula del contratto), mentre nei confronti della non contraente Regione la responsabilità evocata deve intendersi come derivante da asserita violazione del principio di affidamento in sede extracontrattuale.

Respinge la domanda “contrattuale” in quanto era perfettamente noto all’accreditato, sulla base anche dell’accordo contrattuale, che nessun riconoscimento di attività extrabudget sarebbe stato possibile per l’Uls se non previa autorizzazione da parte della Regione, competente in materia, autorizzazione mai rilasciata dalla Regione stessa con riguardo alla singola posizione.

Non è sanzionabile la condotta meramente passiva dell’Uls, non competente all’assunzione di decisioni in materia di extrabudget, consistente nel fatto di “*non aver dissuasione Tecnomed dall’erogare le prestazioni in extra-budget*”.

Dal canto suo, la Regione, nell’esercizio della sua discrezionalità tecnico-amministrativa attribuita dalla legge in tema di riconoscimento o meno dell’extrabudget, non ha in concreto assunto nessun atto in senso positivo, né ha determinato un affidamento al riguardo.

La domanda subordinata di riconoscimento di indennizzo a titolo di arricchimento senza causa va, a sua volta, respinta nei confronti dell’Uls in quanto priva del requisito della sussidiarietà, sussistendo un rapporto contrattuale tra attrice e convenuta, e nei confronti della Regione in quanto non “arricchita” direttamente dalla prestazione.

3) Giudice: Tribunale di Roma – Sezione Ferie Lavoro, composizione collegiale

Provvedimento: decreto di rigetto di reclamo proposto ex art. 669 terdecies contro il decreto emesso dal Tribunale di Roma del 18/06/2019 il quale ha disposto non luogo a provvedere sulla istanza cautelare introdotta con ricorso ex art. 669 sexies c.p.c.

Udienza: Camera di consiglio del 31/07/2019

Materia: concorso pubblico per reclutamento 3000 navigator da assegnare ai centri per l’impiego

Resistente: Anpal Servizi S.p.a.,

Sintesi:

Il reclamante ha presentato domanda di partecipazione al concorso per il reclutamento di n. 3.000 c.d. navigator, da assumersi per facilitare l’incontro fra i beneficiari del Reddito di cittadinanza, i Centri per l’impiego ed i datori di lavoro, esercitando la propria opzione per la Provincia di Lecco.


Ha, al contempo, proposto ricorso ex art. 700-669 bis e ss. cpc., ai fini dell’ammissione alle prove, dalle quali era stato escluso, censurando l’articolo 6 dell’Avviso di selezione, il quale dispone che “*sono ammessi alla selezione i candidati in possesso dei requisiti di ammissibilità richiesti dall’art. 3 del presente Avviso, secondo un rapporto di 1 a 20 tra posizioni ricercate e candidature pervenute su base provinciale, in ragione del miglior voto di laurea*”, in quanto **comportante un’illegittima discriminazione nei requisiti di accesso**, su base provinciale.

Il collegio ritiene, in opposto avviso rispetto al Tribunale monocratico in prima istanza, che la tutela cautelare fosse ammissibile sotto il profilo del periculum, essendo le prove ancora in corso e quindi suscettibili di integrazione con la partecipazione del ricorrente ma ha valutato come non sussistente il requisito della tutela cautelare costituito da idoneo fumus boni iuris.



Ha rilevato al riguardo il Tribunale che:

- a) Anpal Servizi spa è società a controllo pubblico e in particolare società in house del Ministero del Lavoro;
- b) È quindi soggetta all'art. 19, comma 2, d.lgs. 175/16, che prevede l'adozione da parte delle controllate di un regolamento per l'accesso all'impiego presso le società improntato al *“rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*, in mancanza del quale regolamento, si applica direttamente l'art. 35, comma 3;
- c) Anpal Servizi ha adottato il regolamento e quindi non si applica direttamente l'art. 35;
- d) Il regolamento prevede all'articolo 4 *“che possano essere ammessi alla selezione i candidati in possesso dei requisiti di ammissibilità richiesti dall'Avviso secondo un rapporto di almeno 10 candidature pervenute per ogni posizione ricercata su base territoriale, classificati in ragione del miglior voto di laurea”*;
- e) L'avviso oggetto di contestazione da parte del reclamante (che per contro non risulta che avesse impugnato il regolamento) conteneva addirittura una norma non solo conforme ma ben più favorevole del regolamento, ammettendo 20 candidature per ogni posizione utile;
- f) *“il voto di laurea è un idoneo indice selettivo attestante un determinato livello di preparazione dei candidati (cfr., in tal senso, TAR Lazio, sentenza n. 4782 del 2/05/2018...), sicché la formazione della graduatoria degli ammessi alla prova selettiva secondo l'ordine decrescente del voto di laurea conseguito, lungi dall'introdurre uno sbarramento ad un voto predeterminato, rappresenta un criterio non irragionevole di preselezione dei candidati, in virtù del titolo maggiormente qualificante posseduto”*;
- g) il principio di **celerità dell'espletamento del concorso**, posto dall'art. 35, comma 3, cit., ai cui principi il regolamento societario deve ispirarsi, legittima in pieno misure volte ad evitare *“l'ammissione indiscriminata alle prove di esame di tutti i candidati che abbiano presentato domanda”*, cosa che *“comporta il rischio di un numero di ammessi sproporzionato in rapporto al numero dei posti messi a concorso”*;
- h) tutt'altro che illogica è anche la regola, adottata dall'avviso, della **“articolazione su base provinciale della procedura selettiva, essendosi ragionevolmente inteso privilegiare il criterio di collegamento territoriale dei candidati con una determinata Provincia, nella positiva considerazione del loro radicamento sul territorio, posto che la ricercata figura di c.d. navigator svolge una funzione di assistenza tecnica agli operatori dei CPI impiegati nel supporto ai beneficiari del Reddito di cittadinanza nel percorso di inclusione socio-lavorativa improntato alla reciproca responsabilità per garantire che il beneficiario porti a termine con successo il programma e raggiunga la propria autonomia”** (articolo 2 dell'Avviso di selezione);
- i) non è vero che, per effetto dell'articolazione provinciale con valorizzazione del voto di laurea *“la concreta ammissione dei singoli candidati finirebbe per dipendere da fattori casuali, aleatori e non predeterminabili, quali sono quelli dipendenti dal numero di candidati che avranno richiesto di partecipare in relazione a ciascuna provincia, con conseguente svilimento del requisito del più alto voto di laurea, diversamente valorizzato a seconda del contesto provinciale di riferimento”*, posto che **“la partecipazione ad una procedura di selezione pubblica è sempre soggetta a fattori**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 19 e 20 settembre 2019 Franco Botteon – Regione Veneto Giurisprudenza di merito di interesse regionale
---	---	--

casuali e non predeterminabili, corrispondenti al numero, alla preparazione, ai titoli e spesso all'età degli altri candidati, senza che per questo possa lamentarsi la violazione del principio di imparzialità o l'illegittima discriminazione nei requisiti di accesso, essendo, a contrario, chiaro indice della sua trasparenza".

La pronuncia appare senz'altro condivisibile, risultando approfonditamente e pertinentemente argomentata.