

Consiglio di Stato Sent., 02987/2025 - MMG - Corso di formazione specifica –
SENTENZA sul ricorso numero di registro generale 3602 del 2024, proposto dal Ministero della Salute, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; contro il dottor ..., rappresentato e difeso dall'avvocato Elio Errichiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; per la riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 07678/2024, resa tra le parti. Visti il ricorso in appello e i relativi allegati; Visto l'atto di costituzione in giudizio del dottor.; Visti tutti gli atti della causa; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2024 il Cons. Antonio Massimo Marra e viste le conclusioni delle parti come in atti; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza n. 7678 del 16 aprile 2024, il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, si è pronunciato sul ricorso n. 2737/2024, proposto dal dott. M L.S.– medico abilitato all'esercizio della professione e ammesso con borsa di studio al primo anno del corso di formazione specifica per Medicina Generale bandito dalla Regione Sicilia, per il triennio 2023/2026 – avverso, tra l'altro, il bando per l'ammissione al suddetto corso, nella parte in cui, all'art. 18, preclude ai corsisti l'esercizio di attività libero professionale, benché compatibile in concreto con gli obblighi formativi.

Il T.A.R. ha accolto il ricorso, ravvisando la fondatezza della censura intesa a sostenere, sul presupposto che «nel nostro ordinamento giuridico le cause di incompatibilità costituiscono un'eccezione alla generale libertà di iniziativa economica e di esercizio di attività lavorativa», l'esigenza di procedere a una «interpretazione delle disposizioni in questione costituzionalmente orientata, diretta ad affermare che le stesse non precludono la possibilità che il ricorrente possa proseguire il corso e ricevere una remunerazione adeguata tramite l'esercizio di attività libero professionale, qualora tale attività sia in concreto compatibile con l'assolvimento degli obblighi formativi previsti dal Corso in questione»: ciò sulla scorta dell'esame della specifica normativa di riferimento, che ha portato alla conclusione dell'inesistenza di alcuna disposizione dalla quale poter desumere una inconciliabilità assoluta tra la partecipazione al corso e lo svolgimento di ulteriori attività lavorative, qualora queste siano in concreto compatibili con l'adempimento degli obblighi formativi previsti; aggiungendo che l'Amministrazione avrebbe dovuto effettuare siffatto accertamento in concreto, sulla base cioè delle date, degli orari e dei turni previsti dai rispettivi impegni, valutando se tale attività lavorativa possa incidere sulla frequenza obbligatoria a tempo pieno, sul regolare andamento didattico del corso e sul numero di assenze consentite.

Quindi, il T.A.R. adito ha accolto il ricorso, riconoscendo il diritto dell'interessato di concludere il proprio percorso formativo e di specializzazione proseguendo nelle proprie attività lavorative, previa verifica della loro concreta compatibilità con la frequenza del corso.

Con atto notificato il 4 maggio 2024 e depositato il successivo 6 maggio, il Ministero della Salute ha impugnato la predetta sentenza, articolando plurimi motivi di censura e formulando istanza cautelare.

La parte appellata si è costituita in giudizio, resistendo alle prospettazioni della controparte con memoria depositata il 3 giugno 2024.

Con ordinanza n. 2171 del 6 giugno 2024, la Sezione ha respinto l'istanza cautelare.

Nella camera di consiglio del 21 novembre, poi riconvocata in data 16 gennaio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio può, anzitutto, prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate da parte appellata, dovendosi respingere nel merito l'appello del Ministero della Salute.

Con il primo e con il terzo motivo di appello, il Ministero della Salute censura la gravata sentenza laddove afferma che non vi sia alcuna inconciliabilità assoluta tra la partecipazione al corso di formazione di medicina generale e lo svolgimento di ulteriori attività lavorative, qualora queste siano in concreto compatibili con l'adempimento degli obblighi formativi previsti, ponendosi tale conclusione in contrasto con il contesto normativo nazionale ed europeo di riferimento. A sostegno della censura, il Ministero appellante valorizza il concetto di formazione a tempo pieno, cui fa riferimento l'art. 24, comma 2, del d.lgs. n. 368/1999, ai sensi del quale il corso di formazione specifica in medicina generale «comporta un impegno dei partecipanti a tempo pieno con obbligo della frequenza alle attività didattiche teoriche e pratiche, da svolgersi sotto il controllo delle regioni e province autonome e degli enti competenti». La medesima disposizione, al comma 3, recependo la definizione di tempo pieno prevista dall'Allegato 1 della Direttiva 93/16/Cee, chiarisce che «la formazione a tempo pieno implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno».

Espone altresì il Ministero appellante che l'art. 11 del d.m. 7 marzo 2006, recante i "Principi fondamentali per la disciplina unitaria in materia di formazione specifica in medicina generale", ha disciplinato nel dettaglio la formazione a tempo pieno, ricalcando le definizioni recate dalle disposizioni normative nazionali ed europee, prevedendo che: «Il corso è strutturato a tempo pieno. La formazione a tempo pieno implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio nel quale si effettua la formazione, comprese le guardie, in modo che il medico in formazione dedichi a tale formazione pratica e teorica tutta la sua attività professionale per l'intera durata della normale settimana lavorativa e per tutta la durata dell'anno. Conseguentemente, è inibito al medico in formazione l'esercizio di attività libero-professionali ed ogni rapporto convenzionale, precario o di consulenza con il Servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche o private, anche di carattere saltuario o temporaneo. Durante la frequenza del corso è, altresì, esclusa la contemporanea iscrizione o frequenza a corsi di specializzazione o dottorati di ricerca, anche qualora si consegua tale stato successivamente all'inizio del corso di formazione specifica in medicina generale. A tal fine e prima dell'inizio dei corsi di formazione, le regioni o province autonome provvedono a far sottoscrivere a tutti i tirocinanti dichiarazioni sostitutive di atto notorio ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni, attestanti la non sussistenza di cause di incompatibilità ovvero dichiarazioni di rinuncia ai suddetti rapporti incompatibili».

Deduce la difesa erariale che dalle richiamate disposizioni deriverebbe, per i medici in formazione a tempo pieno, la totale inibizione di qualsiasi attività professionale, potendosi ammettere quali deroghe a tale principio esclusivamente quelle tassativamente previste dalla legge, introdotte, peraltro, per far fronte a situazioni straordinarie ed emergenziali e, per questa ragione, non suscettibili di applicazione analogica.

Parte appellata controdeduce che il riferimento all'incompatibilità assoluta con la libera professione, contenuto nell'art. 11 del d.m. 7 marzo 2006 e recepito dall'art. 18 del bando impugnato in prime cure, non sarebbe più attuale, non trovando spazio nella normativa primaria di cui al d.lgs. n. 368/1999 e neppure nelle altre fonti di rango primario che, al contrario, ammettono deroghe al principio di esclusività prestazionale. Il divieto de quo sarebbe stato infatti introdotto in un contesto normativo ormai superato, in quanto il d.m. 7 marzo 2006, che lo prevede, nasceva in un momento storico in cui erano vietati addirittura gli incarichi convenzionali, oggi ammessi ai sensi dell'art. 9, comma 1, del d.l. n. 135 del

14 dicembre 2018, convertito con modificazioni in l. 12 del 11 febbraio 2019. Allo stesso modo, anche per i corsisti di cui al d.l. n. 35/2019, convertito in l. n. 60/2019 (cd. Decreto Calabria), che non percepiscono la borsa di studio, la libera professione era vietata, prima che si formasse il consolidato orientamento che ha sancito nei loro confronti l'inapplicabilità del divieto di cui all'art. 11 del d.m. 7 marzo 2006. Parte appellata censura altresì la scelta di disciplinare la contestata incompatibilità mediante decreto ministeriale, in violazione della riserva di legge in materia di esercizio delle libere professioni.

Con il secondo motivo di appello, la difesa erariale contesta la sentenza impugnata nella parte in cui impone all'Amministrazione una verifica, caso per caso, della compatibilità dell'esercizio della libera attività professionale con il corso di formazione in medicina generale. Tale verifica, oltre a non essere normativamente prevista, costituirebbe un aggravio per le Regioni, eludendo peraltro la ratio del divieto ex lege previsto.

Parte appellata, sul punto, afferma che l'obbligo di verifica in concreto imposto dalla sentenza impugnata già esiste, non comportando alcun aggravio per l'Amministrazione, la quale sarebbe tenuta solo a verificare l'adempimento da parte del corsista degli obblighi formativi previsti e, dunque, la partecipazione alle attività teoriche e pratiche con presenza obbligatoria.

I motivi di appello non sono fondati.

La regola della esclusività dell'impegno formativo del medico iscritto al corso di formazione specifica in medicina generale trae origine dalla Direttiva 93/16/Cee, la quale, tra le condizioni per il conseguimento del diploma impone, ai sensi dell'art. 24, par. 1, lett. c), lo svolgimento della formazione «a tempo pieno e sotto il controllo della autorità o degli enti competenti». Tuttavia, il successivo art. 25, parr. 1 e 2, aggiunge che, «1. Fermo restando il principio della formazione a tempo pieno, enunciato nell'articolo 24, paragrafo 1, lettera c), e in attesa delle decisioni che il Consiglio deve prendere conformemente al paragrafo 3, gli Stati membri possono autorizzare una formazione specializzata a tempo ridotto, alle condizioni ammesse dalle autorità nazionali competenti, quando, per casi singoli giustificati, non sia realizzabile una formazione a tempo pieno.

2. La formazione a tempo ridotto deve essere impartita conformemente al punto 2 dell'allegato I ed il suo livello deve corrispondere qualitativamente a quello della formazione a tempo pieno. Tale livello non deve essere compromesso né dal fatto che si tratta di una formazione a tempo ridotto né dall'esercizio a titolo privato di un'attività professionale remunerata. La durata complessiva della formazione specializzata non può essere abbreviata in ragione del fatto che è effettuata a tempo ridotto».

Sul piano nazionale, la regola dell'impegno esclusivo è presidiata dal divieto, sancito dall'art. 11 del d.m. 7 marzo 2006, per i medici in formazione a tempo pieno di esercitare «attività libero-professionali e ogni rapporto convenzionale, precario o di consulenza con il Servizio sanitario nazionale o enti e istituzioni pubbliche o private, anche di carattere saltuario o temporaneo».

Tale prescrizione, tuttavia, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 6 giugno 2023, n. 112, non ha carattere assoluto, come dimostrano le numerose eccezioni contemplate dalla disciplina statale in materia:

L'art. 19, comma 11, della l. n. 448/2001 consente infatti ai «laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione o ai corsi di formazione specifica in medicina generale, [di] sostituire a tempo determinato medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale ed essere iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica ma occupati solo in caso di carente disponibilità di medici già iscritti negli elenchi della guardia medica notturna e festiva e della guardia medica turistica».

L'art 9 del d.l. n. 135/2018, convertito con modificazioni in l. n. 12/2019, prevede che «in relazione alla contingente carenza dei medici di medicina generale, nelle more di una revisione complessiva del relativo sistema di formazione specifica i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali, rimessi all'accordo collettivo nazionale nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale. La loro assegnazione è in ogni caso subordinata rispetto a quella dei medici in possesso del relativo diploma e agli altri medici aventi, a qualsiasi titolo, diritto all'inserimento nella graduatoria regionale, in forza di altra disposizione».

L'art. 12, comma 3, del d.l. n. 35/2019, convertito dalla l. n. 60/2019 (cd. decreto Calabria), infine, prevede che «Fino al 31 dicembre 2021 [termine poi prorogato al 31 dicembre 2022] i laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale e già risultati idonei al concorso per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale, che siano stati incaricati, nell'ambito delle funzioni convenzionali previste dall'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale per almeno ventiquattro mesi, anche non continuativi, dei dieci anni antecedenti alla data di scadenza della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per l'accesso al corso di formazione specifica in medicina generale, accedono al predetto corso tramite graduatoria riservata, senza borsa di studio».

Il Collegio ritiene che le disposizioni richiamate, successive al d.m. 7 marzo 2006, siano tali, per quantità e importanza, da temperare la portata del principio di esclusività recato dal decreto medesimo, a nulla rilevando il loro carattere straordinario ed emergenziale.

Peraltro, la prospettazione di parte appellante, secondo cui le disposizioni richiamate non sarebbero in grado di affievolire la portata del principio di incompatibilità per cui è causa, mal si concilia con la ratio della disciplina della formazione in medicina generale di cui al d.lgs. n. 368/1999 e alla Direttiva 93/16/Cee, che è quella di imporre l'obiettivo dell'acquisizione, da parte degli esercenti la professione sanitaria, di una preparazione teorico-pratica di livello adeguato e uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea, individuando nella frequenza a tempo pieno la modalità organizzativa preferenziale, ma non esclusiva, per il suo raggiungimento.

A ciò si aggiunga che è lo stesso d.m. 7 marzo 2006 a dimostrare che lo svolgimento di attività libero professionale non è in astratto incompatibile con l'obiettivo cui si è fatto cenno: l'art. 12, comma 1, autorizza infatti le Regioni a organizzare corsi a tempo parziale, a condizione che il livello della formazione corrisponda qualitativamente a quello della formazione a tempo pieno; cionondimeno, il successivo comma 4 sancisce, per i medici in formazione a tempo parziale, la decadenza di ogni preclusione e incompatibilità, consentendo loro lo svolgimento di ogni altra attività lavorativa, purché compatibile con i periodi di formazione stabiliti dalla Regione.

Dalla lettura combinata di tali disposizioni, alla luce della ratio che ispira la normativa di riferimento, deriva che lo svolgimento di libera attività professionale, espressamente ammesso per i medici in formazione a tempo parziale, non è astrattamente in grado di pregiudicare il raggiungimento di un livello qualitativo della formazione, equivalente a quello conseguibile mediante il corso a tempo pieno, che pure è richiesto per il corso di formazione a tempo parziale, rivelandosi dunque eccessiva e in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità la scelta, fatta propria dall'Amministrazione regionale nel bando impugnato in prime cure, di vietare in modo assoluto tale possibilità ai medici che frequentino il corso a tempo pieno e di sanzionare con l'espulsione dal percorso formativo il medico che abbia svolto tale attività.

Né può ritenersi che sia inesigibile una attività di verifica in concreto della compatibilità dell'attività libero-professionale con la frequenza del corso di formazione a tempo pieno, posto che è lo stesso art. 12, comma 3, del d.m. 7 marzo 2006 ad ammettere, sia pure in

relazione al solo caso di attivazione di corsi a tempo parziale, una verifica di compatibilità in concreto dell'esercizio della libera attività professionale con gli obblighi formativi previsti dal corso, essendo in ogni caso compito dell'Amministrazione adottare le misure organizzative necessarie per garantire l'attuazione degli obiettivi prescritti dalla normativa di riferimento.

In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto.

La complessità dei temi trattati giustifica la compensazione delle spese del grado di giudizio.

P.Q.M. Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati: