

**ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA
SEZIONE DI BARI**

**RICORSO CON ISTANZE CAUTELARI PRESIDENZIALE E COLLEGALE
E DI NOTIFICAZIONE EX ART. 41 C.P.A.**

In favore del Dr. **Michele Damato**, nato in Terlizzi (BA) il 27.10.1985 (c.f.: DMTMHL85R27L109A), residente in Barletta (BT) alla via F. Cafiero n. 9/A, giusta procura¹ per atto separato allegata al presente rappresentato e difeso dall'Avv. **Fabio Lofrese** (c.f.: LFRFBNA82R21F915P) ed in e presso il suo Studio elettivamente domiciliato, in Bari (70122, BA) alla via Alessandro Maria Calefati n. 177, ove dichiara di voler ricevere ogni comunicazione e notifica, se telefonica / telematica ai seguenti recapiti: tel. / fax: 0808699570; p.e.o.: *lofrese@demartinolofrese.com*, **p.e.c.:** *fabio.lofrese@pec.it*, qui parte

ricorrente

contro

- la **Regione Puglia** (c.f.: 80017210727 / p.iva: 01105250722), con sede in Bari (70121, BA) al Lungomare Nazario Sauro nn. 31-33 e domicilio digitale presente nel portale *indicepa.gov.it* presso la p.e.c.: **protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it**;

- l'**Azienda Sanitaria Locale (ASL) - BT** (c.f.: 90062670725 / p.iva: 06391740724), con sede in Andria (76123, BT) alla via Fornaci n. 201 e domicilio digitale presente nel portale *indicepa.gov.it* presso la p.e.c.: **protocollo.aslbat@pec.rupar.puglia.it**, entrambe in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, qui parte

resistente

nonché contro:

- i Sigg.ri dott. **Fiorella Angela, Messanelli Rita Maria, Ricco Anna Maria, Stringaro Francesco**, in qualità di medici in possesso del CFSMG riferiti al corso 2019/2022, partecipanti, con il ricorrente, alla procedura di assegnazione degli ambiti distrettuali carenti del ruolo unico di assistenza primaria a ciclo di scelta per l'anno 2024, oggetto del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 54 del 4 luglio 2024, verso cui si anticipa istanza di notificazione per pubblici proclami, in questa sede

controinteressati

AVVERSO E PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA

1. della deliberazione della Direttrice Generale n. 1743 del 16 ottobre 2024²;

¹ Allegato 01: procura speciale

² Allegato 02: d.d.g. 1743 del 16.10.2024

2. della conseguente deliberazione della Direttrice Generale n. 1898 dell'11 novembre 2024³;

3. delle conseguenti individuazioni, nomine, assegnazioni e di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e consequenziale, anche odiernamente non conosciuto.

- FATTO -

- Con B.U.R.P. n. 54 del 4.7.2024⁴ veniva pubblicato il bando degli ambiti carenti del ruolo unico di assistenza primaria a ciclo di scelta, rilevati a norma dell'art. 34, co. 17, ACN 28.4.2022 delle Aziende Sanitarie;

- con domanda del 28.3.2024⁵, ritualmente trasmessa, l'istante (in possesso dei requisiti di cui all'art. 34, co. V, lett. C. dell'ACN 28.4.2022) chiedeva di partecipare all'assegnazione degli ambiti distrettuali carenti del ruolo unico di assistenza primaria a ciclo di scelta per l'Ambito Territoriale di Barletta, pubblicati sul B.U.R.P. n. 22 del 14.3.2024, come successivamente rettificati ed integrati con provvedimento pubblicato nel B.U.R.P. n. 25 del 25.3.2024;

- con deliberazione D.G. n. 819 del 17.5.2024⁶, veniva escluso dal novero degli aspiranti alla copertura dei richiamati ambiti carenti, per non aver correttamente indicato di voler richiedere l'accesso alla riserva di assegnazione, normata dall'art. 34, co. XV, ACN 28.4.2022;

- per quanto in questa sede d'interesse, il richiamo all'ACN operato nel bando da Codesta Spett.le Amministrazione prevede l'indicazione di cui sopra a pena di **irricevibilità della domanda**. E, difatti, nello stesso modulo di domanda si specifica che l'omessa indicazione *de qua* avrebbe comportato che **la domanda non sarebbe stata valutata**;

- nel successivo BURP n. 54 del 4.7.2024 venivano pubblicati gli ambiti carenti dello stesso ruolo unico di assistenza primaria, rilevati ai sensi dell'art. 34, co. XVII del richiamato ACN;

- l'odierno ricorrente, quindi, in data 17.7.2024⁷ avanzava **nuova ed autonoma domanda** di partecipazione all'assegnazione, questa volta correttamente compilata;

- **del tutto incomprensibilmente ed in guisa evidentemente illegittima, con deliberazione della direttrice generale n. 1743 del 16.10.2024, il Dr. Damato si è visto nuovamente escluso dalla procedura con la seguente motivazione: "[...] per mancanza del seguente requisito: i medici iscritti nella graduatoria di riferimento della procedura, non hanno titolo per concorrere all'ammissione degli ambiti**

³ Allegato 03: d.d.g. 1898 del 11.11.2024

⁴ Allegato 04: B.U.R.P. n. 54/4.7.2024

⁵ Allegato 05: domanda di partecipazione del 28.3.2024

⁶ Allegato 06: D.D.G. 819 del 17.5.2024

⁷ Allegato 07: domanda di partecipazione del 17.7.2024

carenti residui, come da nota regionale del 04.10.2024, prot. n. 0482111/2024 AOO RP – Classe: 15.15”;

- con istanza di annullamento in via di autotutela del 11.11.2024⁸ a firma dello scrivente, il ricorrente lamentava come la determinazione *de qua* fosse certamente meritoria di strenua censura, giacché illegittima sotto un duplice profilo (che in parte motiva meglio si argomenterà):

- - il primo rinveniente dall'incomprensibilità delle ragioni discendenti dalla richiamata nota prot. 0482111/2024 AOO RP – Classe: 15.15, il cui tenore non è noto, incomprensibile (e, per quanto di ragione, già soltanto per questo illegittima);

- - il secondo, autonomo, radicato nella violazione delle norme pattizie contenute nello stesso ACN, compendiato dalla limitazione dell'accesso esplicitata nella parte motiva dell'esclusione del Damato dalla procedura. Limitazione che non trova fondamento nei precetti portati dalla *lex specialis* che presidia il corretto svolgimento delle procedure di ammissione *de quibus*, invero puntualmente normate dagli artt. 34 e ss, ACN 28.04.2022.

- Nella medesima istanza, oltreché l'annullamento della D.D.G. di cui *supra* sub 1, si chiedeva potersi accedere agli atti ed ai documenti amministrativi, in ispecie alla nota prot. **n. 0482111/2024 AOO_RP – Classe: 15.15. del 04.10.2024**, giacché presupposta alla determinazione della resistente P.A. di escludere l'istante dalla procedura in argomento.

- Le istanze *de quibus*, veicolate dall'unica e richiamata nota a firma dello scrivente procuratore, restavano (e tutt'oggi permangono) prive di riscontro.

- V'è più: nelle more le resistenti PP.AA. hanno operato la pubblicazione delle graduatorie definitive conseguenti la procedura emarginata ed hanno provveduto alla nomina dei medici sui posti vacanti di cui in narrativa. Il tutto, non curandosi in alcun modo delle doglianze legittimamente avanzate (*inter alia*) dall'odierno ricorrente.

- - -

Gli atti sopra richiamati ed in questa sede avversati si appalesano illegittimi e comunque ingiusti e meritori di censura.

Il tutto per le seguenti e specifiche

-

- - RAGIONI IN DIRITTO - -

-

1. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 32 E SS, ACN 24.4.2022.

⁸ Allegato 08: istanza 11.10.2024 Avv. Fabio Lofrese

Sotto altro profilo: la seconda domanda di partecipazione alla procedura di cui in narrativa, ovvero quella avverso il cui provvedimento di diniego si propone odiernamente ricorso, è normata dall'art. 34 dell'ACN tempo per tempo vigente.

In ispecie, dall'ACN del 28.4.2022 il quale, nei casi di assegnazione di incarichi secondo lo schema di cui ai precedenti artt. 32 e 33, espressamente prevede che si possa accedere alle nomine presentando *“domanda di assegnazione, con apposizione del bollo secondo la normativa vigente”* (art. 34, co. 4).

Sul tema, attenendosi al tenore letterale delle disposizioni in tema di partecipazione a procedure quali quella cui l'odierno ricorrente chiedeva di partecipare, deve così ragionarsi:

- a norma del combinato disposto di cui all'art. 34, co. XVII dell'ACN *infra* richiamato, *“espletate le procedure di cui ai commi precedenti, qualora uno o più incarichi rimangano vacanti, la Regione [...] predispone specifica comunicazione inerente la disponibilità degli incarichi sul proprio sito istituzionale e chiede la pubblicazione del relativo link sul sito della SISAC [...] al fine di favorire la partecipazione di tutti i medici interessati. La Regione rende altresì evidente sul proprio sito la data di pubblicazione da parte della SISAC da cui decorre il termine di 20 (venti) giorni per la presentazione delle domande, in bollo, da parte dei medici, purché non titolari di altro incarico a tempo indeterminato analogo a quello per il quale concorre”*;

- a norma del successivo co. XXVII, *“per impreviste vacanze di incarichi o per sopravvenute esigenze straordinarie la Regione, o il soggetto da questa individuato, successivamente alla conclusione delle procedure di cui ai commi 1, 17, 18 e 19, può procedere, in corso d'anno, alla pubblicazione di ulteriori avvisi secondo i termini, i criteri e le modalità determinati nel presente articolo”*.

E, dunque, ove la procedura debba rispettare criteri e modalità determinati nell'art. 34 anche nel caso di pubblicazione di ulteriori avvisi che discendano da impreviste vacanze di incarichi o sopravvenute esigenze straordinarie, allora chiaro è come **non possano escludersi dalla procedura** interessati che abbiano correttamente proposto la relativa domanda, se non laddove difettino dei requisiti per parteciparvi espressamente indicati dai bandi.

Qualsiasi diverso, ulteriore e maggiormente restrittivo condizionamento non trova fondamento giuridico alcuno e si appalesa del tutto illegittimo.

Quale *obiter dictum*, si valorizzi la circostanza per cui consta che solo la Regione Puglia si sia, in argomento, così (erroneamente) determinata, laddove le altre Regioni ed Aziende Sanitarie nazionali, in fattispecie assolutamente analoghe, abbiano (correttamente) sposato la tesi che qui si sostiene.

-

2. VIOLAZIONE DELL L. N. 241/1990 PER DIFETTO DI CHIAREZZA E TRASPARENZA, PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI GARANZIA DEL FAVOR PARTECIPATIONIS.

S'è detto in narrativa che l'istante, dichiarata inammissibile la domanda di partecipazione alla procedura in discussione del 28.3.2024, ha di poi (in data 17.7.2024) prodotto successiva, nuova ed autonoma domanda (ritualmente trasmessa, in uno con i prescritti allegati) discendente dalla insorgenza di ambiti carenti del medesimo ruolo unico di assistenza primaria, rilevanti ai sensi dell'art. 34, co. XVII, dell'ACN 28.4.2022.

Tale domanda deve necessariamente considerarsi “nuova ed autonoma” giacché, attenendosi al tenore letterale delle norme portate dall'ACN e di quelle regolamentari riversate nei bandi, la prima domanda doveva qualificarsi **inammissibile**, e come – *sic et simpliciter* - **non doveva, né poteva, essere suscettibile di valutazione alcuna.**

Era (e così doveva essere considerata) *tamquam non esset*.

Ed è questo (ed altro non poteva essere) il motivo per cui il Dr. Damato veniva escluso dalla procedura.

S'intende: la prima domanda deve considerarsi non già rigettata per ragioni di merito, bensì, puramente e semplicemente, come neppure ricevuta, giacché inidonea finanche a garantire la partecipazione dell'istante alla successiva procedura di formazione delle graduatorie, nomina *etc*

Per converso, la seconda e nuova domanda veniva ammessa, per poi essere respinta (attenendosi al tenore letterale della D.D.G. n. 1743/16.10.2024) sul seguente assunto:

“[...] per mancanza del seguente requisito: i medici iscritti nella graduatoria di riferimento della procedura, non hanno titolo per concorrere all'ammissione degli ambiti carenti residui, come da nota regionale del 04.10.2024, prot. n. 0482111/2024 AOO RP – Classe: 15.15”.

Orbene: l'esclusione del Damato dalla procedura – a voler concedere che sia stata legittima con riferimento alla prima domanda, seppur anche in tema concorrano notevoli riserve, assorbite in questa sede dall'illegittimità della seconda esclusione – appare *in nuce* censurabile come indebita, ingiusta e certamente destituita di fondamento giuridico, giacché radica su un atto endoprocedimentale, non *inter partes* idoneo ad assumere valore normativo, né regolamentare, per altro non noto alla parte interessata.

E, tanto, in palese spregio di plurimi precetti normativi portati dalla L. n. 241/1990.

Difatti:

1. la conclusione raggiunta dall'amministrazione "[...] si è sviluppata in assenza di un corretto contraddittorio procedimentale, atteso che il provvedimento sfavorevole non è stato proceduto da una comunicazione di preavviso ex art. 10-bis, L. 241/1990, comunicazione che avrebbe permesso all'istante di integrare la documentazione e rassegnare informazioni ulteriori [...]"⁹.

2. La stessa conclusione soggiunge sulla scorta di un atto (la nota interna *infra* richiamata), del cui contenuto il ricorrente non ha contezza – nonostante l'abbia espressamente richiesta, nell'esercizio del proprio diritto (**tutt'oggi negato**) di accedervi – e nei confronti della quale non può assumere alcuna determinazione, né difesa nelle deputate sedi di giudizio, con chiara compressione del proprio diritto di agire o resistere in giudizio. Tanto, infatti, giacché il presupposto di legge in forza del quale il pregiudizio al suo diritto a partecipare alla selezione trova ragione, è deliberatamente taciuto dall'amministrazione resistente, che lo relega negli anfratti di una nota, non ostensibile (e tutt'oggi non palesata).

L'esclusione del candidato dalla procedura è stata, quindi ed evidentemente, resa in guisa tutt'altro che **chiara e trasparente**.

Orbene: ci insegna – *ex plurimis* – il Consiglio di Stato¹⁰, come i precetti normativi che presidiano le procedure pubbliche debbono sempre essere interpretati nel senso di consentire la più ampia partecipazione possibile e di garantire l'affidamento dei concorrenti che si sono attenuti alle espressioni contenute nella *lex specialis*, valendo per l'interpretazione della stessa proprio i principi di trasparenza e chiarezza *ex ante* degli oneri adempitivi del privato.

In tal senso, l'onere di trasparenza e chiarezza non può che postulare scelte provvedimentali garanti, sul piano della effettività, proprio del *favor participationis*.

Scelte provvedimentali che **debbono prevenire ostacoli occulti al diritto di accesso alle procedure**.

In tale perimetro, principale applicazione dei principi sopra enunciati è quello che impone, in presenza di una *lex specialis* che porti clausole equivoche o di dubbio significato, che si preferisca quell'interpretazione che favorisca la massima partecipazione alla gara, concedendo minor rilievo alle formalità inutili.

Il caso che ci interessa pare un caso di scuola e renderebbe ultronea ogni più articolata argomentazione, maggiormente ove si consideri che dinanzi a tale rilievo, già mosso da questa difesa, l'amministrazione ha deliberatamente taciuto ogni riscontro e proseguito nell'*iter* già avviato, giungendo a pubblicare la graduatoria definitiva dei convocati, senza tener minimamente conto della circostanza per cui la propria –

⁹ T.A.R. Lazio – Roma, Sez. IV *Bis*, n. 3740/2024 reg. ric., n. 20959/2024 reg. prov. coll.

¹⁰ Consiglio di Stato, Sez. V, 8.4.2014 n. 1648 | T.A.R. Lombardia, Sez. IV, 1.3.2016 n. 245 | T.A.R. Lazio, Sez. I, 3.5.2010 n. 9134 | T.A.R. Campania – Napoli, Sez. I, 4.5.2007 n. 4729

inopinata – scelta di escludere il Dr. Damato dalla procedura di assegnazione degli incarichi emergenti sia stata (appunto) fatta discendere non già da una norma (foss’anche regolamentare), ma addirittura da una nota interna il cui tenore non è neppure noto.

Ultroneo ogni superiore argomentare.

Tanto premesso, il sottoscritto difensore, nella qualità in atti,

CHIEDE

che Codesto On.le Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Bari, ogni contraria istanza, eccezione, deduzione e produzione disattesa e reietta,

VOGLIA ANNULLARE

- la deliberazione della Direttrice Generale n. 1743 del 16 ottobre 2024;
 - la conseguente deliberazione della Direttrice Generale n. 1898 dell’11 novembre 2024;
 - le conseguenti graduatorie;
 - le successive e conseguenti nomine, ove *medio tempore* occorse, quanto meno con riferimento alla specifica posizione cui ambiva l’odierna ricorrente,
 - tutti gli ulteriori atti e provvedimenti, annessi, connessi, presupposti e conseguenti anche odiernamente non noti,
- dichiarando illegittimi gli atti odiernamente impugnati, per le ragioni di cui in ricorso. Tanto con vittoria di spese ed onorari tutti di lite, a distrarsi in favore del sottoscritto difensore antistatario.

ISTANZA CAUTELARE

Si avanza formale istanza al Collegio perché voglia **sospendere l’efficacia degli atti impugnati** e contestualmente **disporre l’ammissione del ricorrente alla procedura di cui in narrativa, con conseguente inserimento – anche con riserva – nelle graduatorie, nella posizione spettante secondo la graduazione regolamentare.**

In argomento si rimarca come il *fumus boni iuris* emerga con evidenza dalle censure formulate e come il *periculum in mora* sia *in re ipsa*.

Difatti, ove il Collegio non dovesse sospendere l’esecutività degli atti impugnati, l’istante si troverebbe definitivamente esclusa dalla possibilità di conseguire l’assegnazione del posto cui ambisce, con conseguente ed irreparabile pregiudizio economico e di progressione e crescita professionale.

ISTANZA DI PRONUNCIA DI DECRETO PRESIDENZIALE

Sulla scorta delle medesime ragioni sopra esposte, considerato per un verso che si è già provveduto alla assegnazione degli ambiti distrettuali carenti del ruolo unico di assistenza primaria a ciclo di scelta per l'anno 2024, ma che e per altro verso la nomina è occorsa da tempo sufficientemente breve perché la procedura, corretta nelle sue fasi patologiche, possa garantire il giusto assetto degli aspiranti secondo merito e la conseguente, corretta offerta, con la giusta continuità, del servizio pubblico, si rende indispensabile che la concessione dell'invocata misura cautelare avvenga nel più breve tempo possibile, anche *inaudita altera parte*.

Confidando nell'accoglimento dell'istanza, ove ritenuto d'uopo, si chiede di essere sentiti in Camera di Consiglio, anche prima della decisione cautelare monocratica.

- - -

ISTANZA EX ART. 41 C.P.A. PER LA NOTIFICAZIONE PER PUBBLICI PROCLAMI

Considerato come:

- il Giudice possa prescrivere ed autorizzare la notifica nei modi ritenuti più idonei, in ragione della sussistenza di particolari circostanze od esigenze di maggiore celerità;
- atteso che nel caso in oggetto il ricorso volge, *inter alia*, a riconoscere il diritto dell'istante all'inserimento nelle graduatorie formatesi all'esito della procedura oggetto del BURP di cui in narrativa;
- quindi che dovrà integrarsi il contraddittorio con tutti gli aspiranti alla stessa, che potrebbero in ipotesi ritenersi (e *supra* così sono stati considerati) controinteressati;
- per l'effetto, il ricorso dovrà a questi essere notificato;
- non sia revocabile in dubbio l'oggettiva difficoltà nel reperire i dati anagrafici completi, quindi i recapiti utili alla notificazione, di tutti i controinteressati sopra nominati;
- la notifica del ricorso nei modi ordinari, oltreché incompleta, potrebbe dilatare oltremodo i tempi del procedimento, anche in considerazione dell'elevato numero di candidati destinatari della medesima;
- sotto altro profilo, che la tradizionale notifica per pubblici proclami, oltreché oltremodo onerosa, non apparirebbe idonea allo scopo¹¹, non potendosi ragionevolmente invocare un onere di diligenza media del cittadino potenziale resistente di prendere costante visione del foglio degli annunci legali provinciali o della G.U. e, per converso, che il sito istituzionale delle resistenti amministrazioni è invece costantemente seguito da tutti gli interessati, anche quale strumento di pubblicazione dei singoli provvedimenti,

SI FA ISTANZA

¹¹ Consiglio di Stato, 19.2.1990 n. 106

all'Ill.mo Giudicante perché, valutata l'opportunità di autorizzare la notifica ai sensi di cui all'art. 41 c.p.a., anche in alternativa alla tradizionale notifica per pubblici proclami mediante inserimento in G.U.

VOGLIA AUTORIZZARE

la notificazione del presente ricorso:

1. quanto alla Regione Puglia ed alla Azienda Sanitaria Locale BAT, a mezzo p.e.c. come per legge;
2. quanto ai controinteressati, disponendo che il presente atto e l'emanando decreto di fissazione udienza, oltre eventuali e successivi provvedimenti cautelari favorevoli, mediante pubblicazione sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione resistente, mediante inserimento dei seguenti dati:
 - a. autorità giudiziaria innanzi la quale si procede;
 - b. nome del ricorrente ed indicazione delle amministrazioni intimare;
 - c. sunto dei motivi di ricorso;
 - d. testo integrale del ricorso e pedissequi decreto di fissazione d'udienza e provvedimenti cautelari se favorevoli.

- - -

IN VIA ISTRUTTORIA

Si deposita documentazione indicata nelle note a piè pagina ed in separato foliaro.

- - -

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 9 del T.U. sulle Spese di Giustizia, si dichiara che **il valore della presente controversia è indeterminabile** e che trattandosi di pubblico impiego è dovuto il contributo unificato in misura pari ad €.325,00, che si versa contestualmente all'iscrizione del presente ricorso al ruolo.

- - -

Salvezze tutte.

Bari, 28 novembre 2024

Avv. Fabio Lofrese

f.to digitalmente