

Pubblicato il 26/01/2026

N. 01576/2026 REG.PROV.COLL.
N. 07800/2025 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 Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7800 del 2025, proposto da Leonardo Misuraca, rappresentato e difeso dagli avvocati Daniela Jouvenal e Margherita De Carlo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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;

nei confronti

Flavio Forte, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Cugia Di Sant'Orsola, Silvia Giampaolo e Tiziana Bastianelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) della graduatoria pubblicata a seguito della procedura derivante dall'Avviso pubblico per il conferimento dell'incarico quinquennale di

Direttore di Struttura Complessa per la U.O.C. Urologia P.O. Tivoli, nella parte in cui include al secondo posto il dott. Flavio Forte;

2) del verbale, di estremi sconosciuti, e della Relazione sintetica del 07.04.2025, pubblicata il successivo 08.04.2025, della Commissione di valutazione, nella parte in cui il dott. Flavio Forte si è posizionato al secondo posto della graduatoria predisposta all'esito dell'esame dei curricula e del colloquio con i singoli partecipanti al predetto Avviso pubblico;

3) della Deliberazione del Direttore Generale dell'ASL Roma 5 n. 751 del 29.04.2025, nella parte in cui si è preso atto dei verbali e della Relazione sintetica, laddove la Commissione di valutazione ha inserito al secondo posto della graduatoria il dott. Flavio Forte;

4) della Deliberazione del Direttore Generale dell'ASL Roma 5 n. 833 del 09.05.2025, con cui è stato conferito al dott. Flavio Forte l'incarico quinquennale di Direttore di Struttura Complessa per la U.O.C. Urologia P.O. Tivoli - profilo professionale Dirigente Medico disciplina Urologia;

4) di ogni atto ai precedenti presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi inclusi, ove occorra, l'Avviso pubblico di concorso sopra menzionato del 12.09.2024, nella parte in cui ha consentito l'ammissione del dott. Flavio Forte, e la Deliberazione del Direttore Generale dell'ASL Roma 5 n. 380 del 05.03.2025 di ammissione dei candidati all'Avviso pubblico de quo, nella parte in cui è stato ammesso a partecipare lo stesso controinteressato; nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto di lavoro, ove nelle more sottoscritto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Asl Roma 5 e di Flavio Forte;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel

verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il dottor Leonardo Misuraca ha impugnato, unitamente agli altri atti indicati in epigrafe, la graduatoria pubblicata a seguito della procedura derivante dall'Avviso pubblico per il conferimento dell'incarico quinquennale di Direttore di Struttura Complessa per la U.O.C. Urologia P.O. Tivoli, nella parte in cui colloca al secondo posto il dottor Flavio Forte.

Il ricorrente premette che l'avviso, con riguardo ai requisiti specifici di ammissione, prevedeva, alla lettera b), il seguente requisito *“anzianità di servizio di sette anni, di cui cinque nella disciplina di Urologia o disciplina equipollente, e specializzazione nella disciplina di Urologia o disciplina equipollente, ovvero anzianità di servizio di dieci anni nella disciplina di Urologia. L'anzianità di servizio utile per l'accesso deve essere maturata secondo i disposti dell'art. 10 del D.P.R. 484/97. Le tabelle delle discipline e delle specializzazioni equipollenti sono contenute nel D.M. 30.1.1998 e successive modifiche ed integrazioni. Al riguardo, si richiamano altresì le disposizioni di cui all'art. 1 comma 2 lettera d) del DPCM 8.3.2001”*.

Rappresenta poi come, ai sensi della lettera d) dell'avviso, i requisiti, generali e specifici, avrebbero dovuto essere posseduti dai candidati alla data di scadenza del termine stabilito per la presentazione delle domande di ammissione (fissata al 28 ottobre 2024).

Da ultimo il dottor Misuraca rappresenta come il suo interesse all'impugnativa della graduatoria, nella quale il controinteressato compare per secondo ed egli risulta terzo classificato, sia sorto a seguito di rinuncia del primo classificato, in forza della quale al dottor Forte è stato conferito l'incarico per il quale era stata svolta la procedura selettiva.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Violazione e falsa applicazione delle disposizioni sui “Requisiti specifici di ammissione” di cui all’Avviso pubblico, degli artt. 5 e 10 del D.P.R. n. 484/1997 e degli artt. 15 e 15-undecies del D.Lgs. n. 502/1992. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti, sviamento dall’interesse pubblico, illogicità, contraddittorietà e manifesta ingiustizia. A giudizio del ricorrente il controinteressato avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura, in quanto privo del prescritto requisito di ammissione relativo all’anzianità di servizio.

E infatti, dallo stesso *curriculum vitae* da questi depositato, si evincerebbe che il dottor Forte è mero “*vincitore di Pubblico Concorso Stabilizzazione per Dirigente Medico I Livello Disciplina Urologia, pubblicato sul BURL n. 15 del 20.02.2024, GU n. 20 del 08.03.2024*”, indetto dall’Ospedale Generale di Zona Madre G. Vannini, Istituto Figlie di San Camillo (senza che peraltro risulti prova dell’assunzione), mentre l’attività pregressa svolta dal controinteressato presso la medesima struttura non sarebbe valutabile perché priva del doppio requisito dell’aver svolto l’attività presso una struttura privata che aveva adeguato il proprio ordinamento a quello degli enti del S.S.N. e del previo superamento di una procedura concorsuale, mancando, prima del superamento del concorso del 2024, il secondo requisito.

Si è costituito il controinteressato che ha chiesto il rigetto del ricorso alla luce della certificazione rilasciata dall’Ospedale Generale Madre Giuseppina Vannini di Roma, in data 30 giugno 2025, dalla quale emergerebbe il possesso della necessaria anzianità.

Si è costituita la Asl Roma 5 eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e la conseguenziale inammissibilità del ricorso, e chiedendo, in ogni caso, il rigetto dello stesso nel merito.

Con ordinanza cautelare 4327 del 6 agosto 2025 l’istanza di sospensione cautelare del provvedimento è stata accolta.

Con ordinanza n. 3362 del 12 settembre 2025, in accoglimento dell'appello cautelare, l'istanza cautelare è stata respinta.

All'odierna udienza, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sollevata dalla Asl Roma 5

L'eccezione è infondata.

Come rilevato dal Consiglio di Stato (Sez. III, sent. 13 gennaio 2025, n. 213), difatti, in base all'art. 15, comma 7 bis, d.lgs. n. 502 del 1992, nella versione innovata dall'art. 20 comma 1 della legge n. 118 del 2022 applicabile alla fattispecie de qua, le procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa hanno perso il carattere essenzialmente fiduciario che portava a ritenere “per il principio di concentrazione delle tutele, [nel]la giurisdizione del giudice ordinario, non potendo frazionarsi la giurisdizione con riferimento alle singole fasi del procedimento” (Cass., SS.UU., n. 4773/2023 e n. 6455/2020).

A seguito della novella del 2022, il momento dominante ispirato a logica fiduciaria è totalmente venuto meno, poiché la valutazione comparativa della Commissione deve essere condotta “*secondo criteri fissati preventivamente*” e deve dare luogo ad una “*graduatoria dei candidati*” che vincola totalmente la scelta dell'Amministrazione, la quale non può che individuare il direttore generale nel “*candidato che ha conseguito il miglior punteggio*”, conseguendone dunque un carattere tendenzialmente concorsuale della procedura e l'attrazione alla giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 63, co. 4, d.lgs. n. 165 del 2001 (cfr. Cons. St. sez. III, sez. III, 30 aprile 2025, n. 3684, che richiama le proprie precedenti decisioni n. 8344 del 18 ottobre 2024 e n. 578 del 24 gennaio 2025).

Ciò è tanto più evidente in fattispecie come quella in esame, in cui la procedura è aperta anche a candidati esterni e in cui la contestazione mossa

dal ricorrente investe specificamente la fase di valutazione, da parte della Commissione, di un requisito di partecipazione (mancato possesso dell'anzianità necessaria da parte del controinteressato).

Nel merito il ricorso va accolto, essendo fondato l'unico motivo di doglianza.

Come visto nell'esposizione in fatto oggetto del presente ricorso è il conferimento di un incarico di struttura complessa.

Ai sensi dell'art. 15, comma 7, del d.lgs. 502/1992, “[...] *Gli incarichi di direzione di struttura complessa sono attribuiti a coloro che siano in possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484*”.

Il richiamato d.P.R. n. 484/1997, all'art. 5, comma 1, stabilisce che “*L'accesso al secondo livello dirigenziale, per quanto riguarda le categorie dei medici, veterinari, farmacisti, odontoiatri, biologi, chimici, fisici e psicologi, è riservato a coloro che sono in possesso dei seguenti requisiti:*

[...] b) anzianità di servizio di sette anni, di cui cinque nella disciplina o disciplina equipollente, e specializzazione nella disciplina o in una disciplina equipollente ovvero anzianità di servizio di dieci anni nella disciplina; [...]”.

Nello stesso senso, come sopra visto, si esprimeva l'Avviso pubblico alla lettera b) riguardante i requisiti di ammissione.

L'art. 10 del DPR 484/1997 stabilisce poi che “*L'anzianità di servizio utile per l'accesso al secondo livello dirigenziale deve essere maturata presso amministrazioni pubbliche, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti o cliniche universitarie e istituti zooprofilattici sperimentali salvo quanto previsto dai successivi articoli [...]*”.

Quanto agli incarichi svolti presso enti privati, l'art. 15-undecies, del d.lgs. n. 502/1992 (Applicabilità al personale di altri enti), stabilisce che “*Gli enti*

e istituti di cui all'articolo 4, comma 12, nonché gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato adeguano i propri ordinamenti del personale alle disposizioni del presente decreto. A seguito di tale adeguamento, al personale dei predetti enti e istituti si applicano le disposizioni di cui all'articolo 25 del D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, anche per quanto attiene ai trasferimenti da e verso le strutture pubbliche”.

L'art. 18, comma 2-bis, del d.l. n. 148/2017 (convertito con modificazioni dalla l. n. 172/2017) ha poi previsto che *“L'articolo 15-undecies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, si interpreta nel senso che i servizi prestati e i titoli acquisiti dal personale degli enti e degli istituti ivi previsti, il quale, a seguito dell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti del personale alle disposizioni del medesimo decreto legislativo, sia stato assunto a seguito di procedura concorsuale, sono equiparati ai servizi prestati e ai titoli acquisiti presso le strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale, anche per quel concerne la possibilità di ottenere la mobilità dai medesimi enti ed istituti verso le strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale e da queste verso gli enti e gli istituti stessi”.*

Tale norma, di dichiarata natura interpretativa e connaturato effetto retroattivo, chiarisce che il beneficio dell'equiparazione dei titoli riguarda solo il personale degli enti privati che sia stato assunto in ruolo con procedura concorsuale laddove i detti enti abbiano adeguato il proprio ordinamento a quello degli enti del S.S.N.

L'inequivoco tenore letterale della disposizione esclude la legittimità di una diversa interpretazione.

Nel senso della necessaria compresenza dei due requisiti si è espressa la giurisprudenza amministrativa, affermando che, *“per servizio effettivo, si debba intendere servizio effettivo di ruolo, prestato alle dipendenze dell'amministrazione pubblica, a seguito di selezione concorsuale, ciò nel rispetto dell'art. 97 Cost., secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche*

amministrazioni si accede mediante concorso, salvi i casi previsti dalla legge», nonché dell'art. 35 d.lgs. 165/2001, che dispone che «L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta (...)» (Cons. St. sez. III, 9 gennaio 2019 n. 3905).

Nel caso in esame, sebbene risulti dagli atti di causa che l'Ospedale Generale di Zona Madre G. Vannini, Istituto Figlie di San Camillo, presso il quale il controinteressato ha svolto attività lavorativa come dirigente medico dal 1° gennaio 2012, ha adeguato il proprio regolamento relativamente al personale ai sensi del richiamato art. 15-undecies del d.lgs. 502/1992 fin dal 2002, risulta altresì che il dottor Forte ha superato una procedura concorsuale presso la detta struttura solo a luglio del 2024 (cfr. certificazione rilasciata dall'Ospedale Vannini, in atti).

Ne discende, alla luce della dichiarata natura interpretativa dell'art. 18, comma 2 bis, della cui legittimità costituzionale non dubitano le stesse parti resistenti (ciò che legittima la portata retroattiva della norma), che il controinteressato non vantava, al momento alla data di scadenza del termine stabilito per la presentazione delle domande di ammissione (28 ottobre 2024) i titoli necessari per partecipare alla selezione essendo titolare di una anzianità di pochi mesi.

Né a diversa conclusione può giungersi valorizzando, come prospettato nella decisione dell'appello cautelare, un'interpretazione non retroattiva dell'art. 18, comma 2-bis.

E, infatti, come rilevato da parte ricorrente, anche a voler escludere la portata retroattiva della disposizione con riferimento all'anzianità maturata prima della novella del 2017, la frazione temporale di attività lavorativa del controinteressato da prendere in considerazione riguarderebbe il periodo che va dal 1° gennaio 2012, data in cui il dottor Forte ha iniziato a svolgere l'attività di dirigente medico di I livello presso Ospedale Generale di Zona

Madre G. Vannini, Istituto Figlie di San Camillo, al 6 dicembre 2017, data in cui è entrato in vigore il comma 2 bis dell'art. 18 del D.L. 148/2017.

Tale periodo, pur sommato ai tre mesi intercorsi tra il superamento del concorso e la scadenza del bando, non è utile al controinteressato per raggiungere il periodo minimo di sette anni necessario per partecipare alla procedura.

Non è invece dubbio che non possa computarsi, in favore del controinteressato, il periodo svolto dal 7 dicembre 2017 al superamento del concorso, atteso che da quella data era entrata in vigore la previsione di cui al comma 2 bis dell'art. 18, del d.l. n. 148/2017, che richiede inequivocabilmente, come sopra visto, il doppio requisito.

A integrare utilmente il detto duplice presupposto non può valere, come sostenuto in memoria dal controinteressato, la previsione di cui all'art. 23, comma 2, del Regolamento dell'Ospedale Vannini, laddove dispone che *“Al personale assunto nell'Ospedale con le modalità previste dal presente ordinamento viene riconosciuta, se in possesso dei requisiti professionali previsti dalla normativa relativa al personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale, l'equiparazione dei titoli e dei servizi anche ai fini dell'ammissione in altra struttura sanitaria pubblica o privata”*.

La previsione va, infatti, necessariamente letta unitamente al primo comma del medesimo articolo, il quale stabilisce che *“La costituzione del rapporto di lavoro può avvenire per: chiamata nominativa a seguito di selezione, procedure concorsuali, assunzione diretta nominativa”*.

Appare evidente dunque, come, nel caso di assunzione non conseguente a procedura concorsuale, mancano le condizioni di cui allo stesso comma 2 per l'equiparazione del personale dipendente dall'Ospedale Vannini al personale dipendente del SSN.

Più radicalmente deve osservarsi come l'invocata equiparazione prevista dall'art. 23, comma 2, del Regolamento dell'Ospedale, in ogni caso, essendo contenuta in una norma regolamentare adottata da un ente privato,

non può valere a superare la lettera della norma di legge interpretativa sopravvenuta, ostandovi gli ordinari canoni ermeneutici in punto di gerarchia delle fonti.

L'interpretazione dell'art. 23, comma 2, del Regolamento dell'Ospedale proposta dal controinteressato, in conclusione, prospetta un (illegittimo e non condivisibile) effetto abrogante della previsione contenuta nell'art. 18, comma 2 bis, la cui ratio ispiratrice è da rinvenirsi, come visto, nell'art. 97 della Costituzione.

Neppure è utile al controinteressato il richiamo al comma 2 dell'art. 10 del d.P.R. n. 484/1997, laddove prevede che *“Per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale l'anzianità di servizio utile può essere maturata anche in altri enti e strutture sanitarie pubbliche e private di media e grande dimensione.”*.

La disposizione, stante il suo chiaro tenore letterale, si riferisce alla direzione sanitaria aziendale, mentre alla fattispecie in esame si applica il primo comma della norma, già sopra richiamato concernente l'accesso al secondo livello dirigenziale, secondo cui *“L'anzianità di servizio utile ... deve essere maturata presso amministrazioni pubbliche, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, istituti o cliniche universitarie e istituti zooprofilattici sperimentali.*

La diversità delle situazioni di fatto, da ultimo, esclude che il controinteressato possa giovarsi, come invece sostenuto dalla resistente Asl, della pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 30 aprile 2025, n. 3684, atteso che in quel caso l'ente, presso il quale l'aspirante dirigente aveva maturato l'anzianità necessaria per concorrere, aveva adeguato il proprio regolamento alla disciplina di cui al d.lgs. n. 502 del 1992 prima dell'introduzione dell'art. 18, comma 2 bis, prevedendo espressamente che i dirigenti medici che, senza l'espletamento delle procedure pubbliche di selezione e valutazione, fossero in servizio anteriormente alla data di approvazione del medesimo regolamento venissero inquadrati in organico

“*previo superamento di concorsi interni riservati*” (che l’interessato aveva superato), ciò che non è avvenuto nel caso in esame.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato

Condanna la Asl Roma 5 e il controinteressato al pagamento delle spese processuali in favore del ricorrente liquidate in complessivi € 1.500,00 per ciascuna parte.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Claudia Lattanzi, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO