

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

SEDE DI ROMA

SUNTO DEL RICORSO iscritto al n.r.g. 1958/2016

Nell'interesse della dott.ssa Daniela De Falco, nata a Roma il 10/09/1982 e residente in Esperia (FR) alla Via Vittorio Veneto, 12 C.F. DFLDNL82P50H501W, in proprio e quale referente della domanda di partecipazione al concorso pubblico regionale straordinario per titoli per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio nella Regione Lazio, rappresentata e difesa giusta mandato a margine del presente atto dagli avvocati Romina Realacci (C.F. RLCRMN79L48C4130) e Cesare De Falco (C.F. DFLCSR83T22H501G, pec [cesare.defalco@milano.pecavvocati.it](mailto:cesare.defalco@milano.pecavvocati.it)) i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria al seguente indirizzo di posta elettronica certificata [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it) o al seguente numero di fax 0773866715, e con loro elettivamente domiciliata presso la segreteria dell'Ecc.mo T.A.R. adito;

- RICORRENTE -

CONTRO

- REGIONE LAZIO, in persona del PRESIDENTE pro tempore della Giunta Regionale, domiciliato per la carica in via Cristoforo Colombo, 212 di Roma;
- REGIONE LAZIO–DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E SOCIALE, in persona del Direttore Generale p.t., con sede in via Rosa Raimondi Garibaldi, 7 di Roma;
- REGIONE LAZIO–DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E SOCIALE, DIREZIONE REGIONALE SALUTE E INTEGRAZIONE SOCIOSANITARIA, in persona del Direttore p.t. con sede in via Rosa Raimondi Garibaldi, 7 di Roma;

- RESISTENTI -

E NEI CONFRONTI DI

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

- Dott. Chiarabelli Cristiano,
- Dott. Improta Roberto,
- Dott.ssa Iodice Irene,
- Nonché tutti i candidati che si sono collocati dal numero 295 al numero 314 della graduatoria pubblicata con determina G14924 del 2/12/2015 di cui all'elenco allegato

- CONTROINTERESSATI-

PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA ADOZIONE DELLE OPPORTUNE MISURE CAUTELARI

- **Della Determina n. G14924 del 2.12.2015 pubblicata sul BURL n. 97 del 03.12.2015.** con la quale la Direzione regionale salute e integrazione socio-sanitaria – Area Politica del farmaco, della regione Lazio ha provveduto alla rettifica della determina n. G12950 del 28.10.2015;
- della Determinazione n. G12950 del 28.10.2015, pubblicata sul BUR Lazio n. 88 del 03.11.2015, con la quale la Direzione regionale salute e integrazione socio-sanitaria – Area Politica del farmaco, della regione Lazio ha provveduto alla rettifica della determina n. G15435 del 3 novembre 2014 ".
- della determina n. 15435 del 3 novembre 2014 pubblicata sul BUR Lazio n. avente ad oggetto la graduatoria degli idonei al concorso pubblico regionale straordinario per titoli per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio nella regione Lazio
- **della comunicazione a mezzo pec dell' 11.12.2015** inviata dal Dirigente dell'Area "Politica del Farmaco" della D.R. Salute e Integrazione socio-sanitaria dott.ssa Lorella Lombardozi;
- dei verbali di gara recanti l'assegnazione del punteggio della dott.ssa De Falco, non conosciuti allo stato;
- della scheda di valutazione dei titoli della Dott.ssa De Falco Daniela n. prot. 001819 – 12.12.2012 - 120
- di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e coordinato, anteriore e conseguente, conosciuto e non conosciuto.

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

#### PER L'ACCERTAMENTO

Del diritto della ricorrente a vedersi assegnata la corretta posizione in graduatoria secondo i criteri stabiliti dal DPCM n. 298/1994.

Per i seguenti

#### MOTIVI DI DIRITTO

##### **In via preliminare. Quanto all'interesse ad agire**

È opportuno sottolineare in via preliminare l'interesse ad agire e ad impugnare di cui è portatrice l'odierna ricorrente. Infatti tale interesse deriva sia dal non corretto svolgimento della procedura concorsuale per quanto attiene la errata attribuzione del punteggio in riferimento ai titoli posseduti dalla ricorrente, sia dal fatto che il posizionamento in graduatoria della ricorrente per vizi attinenti la procedura concorsuale crea un danno alla posizione giuridica della stessa. Tale danno è ancor più evidente se si tiene conto di quanto stabilito dall'art. 11 del bando di concorso in oggetto, il quale stabilisce il principio secondo il quale si procederà ad assegnare le sedi oggetto di concorso. In sostanza a seguito del primo interpello, il candidato potrebbe non accettare la sede assegnata, per decorso del termine di quindici giorni, con la conseguente sua esclusione dalla graduatoria. In tal caso, quella sede resterà inassegnata all'esito del *primo interpello*, per rientrare però nel *secondo*, unitamente – per “scorrimento delle sedi” – a un numero di sedi (di quelle originariamente messe a concorso) pari al numero dei vincitori che non abbiano risposto al primo e unitamente alle sedi eventualmente resesi vacanti a seguito delle scelte effettuate dai vincitori. Pertanto è chiaro che l'interesse ad agire nel caso concreto si rileva proprio nel fatto che ad una corretta attribuzione del punteggio, deriva una migliore posizione in graduatoria con relativa possibilità di vedersi assegnata una delle sedi non accettate secondo quanto riportato sopra.

**A) ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA IRRAGIONEVOLEZZA, ARBITRARIETÀ E CONTRADDITTORIETÀ NELLA MANCATA VALUTAZIONE DEI TITOLI DETERMINANTI LA GRADUATORIA DI MERITO, DIFETTO DI CONTRADDITTORIO, VIOLAZIONE DEI CRITERI DI VALUTAZIONE DI CUI ALL'ART. 8 DEL BANDO DI CONCORSO**

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

L'operato della pubblica amministrazione appare viziato sotto diversi profili in primo luogo per quanto attiene l'errata valutazione dei titoli in possesso della odierna ricorrente. Secondo quanto riportato dal bando di concorso all'art. 8 dello stesso si legge: "La valutazione dei titoli verrà effettuata secondo quanto previsto dal DPCM n. 298/1994 e s.m.i. e dall' art 11, così come modificato dalla legge 7 Agosto 2012 n. 135." Ebbene nei criteri di valutazione dei titoli, al Master di II livello andrebbe riconosciuto un punteggio pari a 0.4 (all.5) . L'odierna ricorrente ha visto invece assegnarsi automaticamente un punteggio di 0.3, punteggio questo riconosciuto al Master di I livello, e ciò in aperta violazione dei criteri richiamati proprio dalla stessa amministrazione precedente (all.4 e 9).

L'atteggiamento assunto dall'amministrazione, quindi già di per sé contraddittorio, assume diverse sfumature sotto ulteriori profili di irragionevolezza dell'operato stesso, in quanto vi è assoluto difetto di contraddittorio. Infatti il format della domanda per partecipare al concorso de quo non prevedeva, nella voce dedicata ai master, la possibilità di selezionare il livello (all. 1). Pertanto già da questo assunto, l'amministrazione avrebbe dovuto procedere alla verifica delle dichiarazioni, proprio per il fatto che, ad un diverso livello assegnato al master, corrisponde un diverso punteggio. Ma vi è di più! Il Master in oggetto, e cioè in "Galenica tradizionale clinica" nasce solo ed esclusivamente come di secondo livello. Tale particolarità sarebbe dovuta essere conosciuta in sede di attribuzione del punteggio, o almeno conoscibile, attraverso un'adeguata verifica dei titoli.

**A1) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL SOCCORSO ISTRUTTORIO** E ciò anche in ossequio al principio del soccorso istruttorio di cui all'art. 6 l. 241 del 1990. Il principio del c.d. soccorso istruttorio consiste nel potere riconosciuto all'amministrazione di consentire ai concorrenti di integrare o meglio specificare dichiarazioni già rese in fase di gara, con esclusione della differente ipotesi della introduzione di elementi o fatti nuovi, successivamente alla data di scadenza del termine fissato per la presentazione delle offerte. L'integrazione documentale, in altri termini, non intende supplire ad un'offerta originariamente carente e dunque inammissibile, ma tende a non escludere

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

un'offerta che ab initio avrebbe dovuto essere ammessa, se non vi fosse stato un lapsus calami (cfr., ex multis, Cons. St., sez. III, sentt. n. 4039/2013 e 4370/2013 e sez. V, sent. n. 1122/2013). L'amministrazione aveva il dovere di attivare il c.d. soccorso istruttorio, chiedendo espressamente alla ricorrente l'ulteriore documentazione necessaria in vista delle proprie, future determinazioni.

L'istituto del c.d. "soccorso istruttorio" è previsto in via generale dall'art. 6 lett. b), l. 7 agosto 1990 n. 241. Il dovere di soccorso istruttorio, in base al quale l'amministrazione può invitare il privato a completare o a fornire chiarimenti in ordine al contenuto dei certificati, documenti e dichiarazioni presentati, è subordinato alla sola esistenza in atti di dichiarazioni che siano state effettivamente rese, ancorché non in modo pienamente intellegibile o senza il rispetto dei requisiti formali. Viceversa, tale "soccorso" non può operare in presenza di dichiarazioni non già semplicemente incomplete, ma del tutto omesse, in quanto in tal modo l'amministrazione, lungi dal supplire ad una mera incompletezza documentale, andrebbe sostanzialmente a formare il contenuto di un'istanza che costituiva invece onere della parte presentare, quantomeno nelle sue linee essenziali. Lealtà e responsabilità sono pertanto alla base dell'istituto in esame: in base alla prima, l'amministrazione non ha il potere di rigettare una istanza, per il sol fatto che essa sia carente in qualche sua parte, purché dal tenore della stessa e dalla eventuale documentazione che l'accompagna sia possibile evincere il contenuto minimo dell'istanza stessa, il suo nucleo essenziale ed irriducibile (T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, 24 gennaio 2014, n. 233).

Tant'è! Nel caso in esame invece l'amministrazione, lungi dal richiedere di sua iniziativa specificazioni e integrazioni in relazione alle dichiarazioni dei titoli posseduti (nella specie il Master di cui non è stato possibile selezionare il livello nella domanda iniziale), non ha neanche preso in considerazione l'integrazione avvenuta ad esclusiva iniziativa della ricorrente mediante la presentazione di ben due istanze alle quali, in spregio ai principi dell'azione amministrativa e del giusto procedimento, in una prima

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

fase non è stata data alcuna risposta e in una seconda fase è stata resa una comunicazione del tutto irragionevole e carente di motivazione.

**B) VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E TRASPARENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; DIFETTO DI ISTRUTTORIA E MOTIVAZIONE; VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COSTITUZIONE E DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL SOCCORSO ISTRUTTORIO.**

La ricorrente lamenta violazione di legge sul procedimento amministrativo sotto diversi profili.

B1) In primis l'operato della pubblica amministrazione risulta viziato nel momento in cui, ricevuta la domanda di concorso con i relativi titoli, non ha provveduto a richiedere alla ricorrente la specificazione dei vari titoli, così come avvenuto nello stesso concorso della regione Molise. Infatti, come da documentazione allegata, la ricorrente ha partecipato anche al concorso straordinario per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per il privato esercizio nella Regione Molise, e, in seguito alla domanda, il Direttore del Servizio ha inviato una richiesta di verifica delle dichiarazioni sostitutive riguardo ai titoli posseduti. In tal modo l'odierna ricorrente ha potuto specificare il livello del Master in Galenica tradizionale clinica, con relativo riconoscimento di idoneo punteggio. Tutto qui. Non vi è stato un gap informativo/dichiarativo perché l'amministrazione ha richiesto idonea certificazione per verificare la veridicità delle dichiarazioni. Siamo pertanto di fronte a due diversi modi di agire della pubblica amministrazione, che da un lato (Regione Lazio) non ha ritenuto di dover richiedere documentazione al fine di attivare un'istruttoria dovuta, dall'altro (Regione Molise) attiva sic et simpliciter il vero procedimento amministrativo e richiede (perché necessario ai fini del corretto agire) la specificazione dei titoli attraverso l'esibizione dei documenti. Laddove l'amministrazione precedente abbia dei dubbi sui titoli posseduti deve attivare una procedura di controllo anche in via di autotutela diretta a verificare la portata di detti

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

titoli. Ma questo dovere è imposto anche dall'art. 71 del D.P.R. 445/2000 che prevede *"Le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47."* L'amministrazione ai sensi del citato art. 71 aveva l'obbligo di verificare la veridicità delle suddette dichiarazioni, per il perseguimento dell'interesse pubblico, come ha ben fatto la Regione Molise. Tanto più che, come specificato solo nell'ultima comunicazione via pec dell'11.12.2015, il punteggio assegnato era pari a 0.3 perché nella domanda non era stato specificato il livello. Il punto in questione deve essere chiarito: **il format telematico messo a disposizione per poter inoltrare la domanda NON specifica la voce livello.** Ciò posto è chiaro che tale mancanza non può essere rimproverata alla ricorrente, la quale ha correttamente inviato la domanda, specificando la denominazione, la durata, l'ente universitario presso il quale ha seguito il corso, la data del rilascio. Queste e solo queste erano le informazioni richieste nel modulo di domanda. Tale accertamento avrebbe dovuto essere fatto dalla pubblica amministrazione procedente al fine di compiere con correttezza gli accertamenti dovuti. Questo anche per il fatto che, con tutti gli elementi già in possesso dell'amministrazione, sarebbe bastata una semplice ricerca con la denominazione del Master per avere cognizione del fatto che **lo stesso è solo ed esclusivamente di II livello.**

Ciò si considera doveroso per la pubblica amministrazione, in quanto la stessa deve agire garantendo il buon andamento del suo operato. Laddove invece tale agire sia lacunoso, ad esempio in presenza di mancata verifica dei titoli dichiarati per la partecipazione ad un concorso, laddove vi possa oltretutto essere il dubbio sulla portata di tali titoli (come appunto può accadere per un Master), è la pubblica amministrazione stessa che deve rispondere di tale mancanza.

B2) In secondo luogo vi è violazione del contraddittorio e del procedimento amministrativo anche in relazione alle due istanze inviate dalla ricorrente in seguito alla pubblicazione della graduatoria e successiva rettifica della stessa, laddove a seguito della prima istanza non vi è una risposta dell'amministrazione perché non è

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

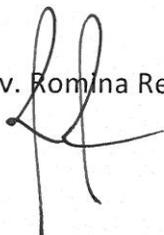
dato conoscere alla ricorrente se e in quale misura l'amministrazione stessa abbia dato il via ad una revisione della posizione dell'istante, ma soprattutto non vi è un atto conclusivo del procedimento ivi iniziato. E pertanto si è resa necessaria una seconda istanza avente lo stesso contenuto della prima, alla quale si ribadisce alcuna risposta era stata inviata. Solo con la rettifica della graduatoria del 2.12.2015, pubblicata il successivo 3.12.2015, l'odierna ricorrente si è resa conto che la sua istanza non era stata presa in considerazione e solo con la comunicazione dell' 11.12.2015 ha avuto cognizione del fatto che il punteggio attribuitole era di 0.3 perché non era stato specificato il livello del Master. Peraltro tale motivazione, oltre che insufficiente, è da ritenersi infondata e irragionevole. Proprio per il fatto che la mancata specificazione nella domanda non è dipesa da un'omissione della dott.ssa De Falco, ma da una mancanza nel format di una voce relativa al livello del Master. Vi è sotto tale punto di vista una violazione chiara dell'art. 3 della l. 241/1990, laddove si prevede che: "Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria". In primo luogo ci si chiede per quale motivo l'amministrazione non ha richiesto immediatamente chiarimenti proprio in virtù del principio del soccorso istruttorio già rilevato sopra.

In secondo luogo non è dato sapere perché l'amministrazione non abbia ritenuto di dover rispondere alla prima istanza inviata dalla ricorrente. Tale condotta costituisce grave violazione dei canoni riguardanti il giusto procedimento. D'altronde si ritiene che *il procedimento è pur sempre rivolto a soddisfare interessi pubblici, ma l'intervento del privato e l'emersione del suo interesse nel procedimento serve proprio a consentire alla pubblica amministrazione una migliore soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso una gestione più razionale e più democratica del potere, così da passare da una amministrazione di tipo monologico ad una di tipo dialogico (TAR Sicilia, sez. Catania, 31 gennaio, 1994, n. 67, in Foro it. 1994, III, 448"*.

AVV. ROMINA REALACCI  
VIA TRIESTE, 79  
04014 PONTINIA (LT)  
Pec [rominarealacci@puntopec.it](mailto:rominarealacci@puntopec.it)  
Fax 0773866715  
Tel 3338050820

Subentra così il sistema della democraticità delle decisioni e della accessibilità dei documenti amministrativi, in cui l'adeguatezza dell'istruttoria si valuta anzitutto nella misura in cui i destinatari sono stati messi in misura di contraddire. Questa funzione del procedimento è dovuta soprattutto alla sua capacità di operare, come *"metodo di coordinamento delle organizzazioni"* e, soprattutto, come *"tecnica di diluizione del potere (Nigro)"*. Ed invero, da un lato, l'organizzazione appare come un insieme di centri che espongono ed elaborano interessi, dall'altro, il procedimento agevola una piena emersione degli interessi sottesi all'adozione dell'atto finale: dall'interesse pubblico astratto (quello posto dalla legge) si passa all'interesse pubblico concreto. Nel caso in esame i principi basilari del procedimento amministrativo consacrati nella legge 241/1990, appaiono svuotati di contenuto e significato perché non applicati! Infatti la prima istanza (pur corredata da ogni elemento essenziale alla rivalutazione e riqualficazione della posizione della ricorrente) non è stata presa in considerazione. Di più: la ricorrente, avendo attivato un procedimento in autotutela, è rimasta in fiduciosa attesa dell'emanazione della rettifica della graduatoria, nella quale avrebbe visto accolta la sua istanza! Invece no: nessuna risposta all'istanza, nessuna menzione della relativa istanza nella Determina di rettifica. Tale atteggiamento ha indotto la ricorrente ad inviare una seconda istanza (avente lo stesso contenuto della prima e ad essa ricollegabile), alla quale è stata data risposta con la comunicazione a mezzo pec dell' 11.12.2015, della quale si contesta la motivazione e si richiede pertanto l'annullamento.

Avv. Romina Realacci



Avv. Cesare De Falco

