

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO

RICORSO

nell'interesse dell'**ANAAO-ASSOMED** Associazione sindacale Medici Dirigenti del Veneto (c.f. 95002860245), con sede in (35142) Padova, via Ravenna 15, in persona del Segretario regionale *pro tempore*, dott. Adriano Benazzato (c.f.: BNZDRN56E16G224W), rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. Federico Pagetta (c.f.. PGTFRC69L22B563W – telefax n. 049.8782234 - pec: federico.pagetta@ordineavvocatipadova.it) e dall'avv. Andrea Scuttari (c.f.: SCTNDR84A28L736A – telefax n. 049.8789840 – pec: andrea.scuttari@ordineavvocatipadova.it) entrambi del Foro di Padova, giusto mandato in calce del presente atto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Scuttari sito in -35122- Padova, alla via G. Oberdan, n. 4.

I suddetti procuratori dichiarano di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al presente procedimento a mezzo p.e.c. agli indirizzi federico.pagetta@ordineavvocatipadova.it e andrea.scuttari@ordineavvocatipadova.it

-ricorrente-

nei confronti

- della **REGIONE VENETO** (c.f. e P.IVA: 80007580279), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale con sede in -30123- Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901 (pec: protocollo.generale@pec.regione.veneto.it)

e

- dell'**AZIENDA OSPEDALIERA PADOVA** (c.f.: 00349040287), in persona del Direttore generale *pro tempore*, con sede in -35128- Padova, alla via Giustiniani n. 1

e

- dell'**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA** (c.f. 80006480281), in persona del suo Magnifico Rettore *pro tempore*, con sede in (35122) Padova, alla via VIII Febbraio n. 2 (pec: amministrazione.centrale@pec.unipd.it);

- dell'**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA** (c.f. 80006480281), in persona del suo Magnifico Rettore *pro tempore*, con sede in (35122) Padova, alla via VIII Febbraio, n. 2, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Venezia, Piazza San Marco 63 (pec: ads.ve@mailcert.avvocaturastato.it)

- P.A. resistenti -

nonché nei confronti di

- prof. **PAOLO SIMIONI** (c.f.: SMNPLA59E27G224F), residente in (35128) Padova, via Barbo n. 8 (pec: simionipaolo@pec.it)

-controinteressato-

avverso e per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1167 del 6 agosto 2019, pubblicata sul BUR n. 98 del 30 agosto 2019, avente ad oggetto: *“Riconoscimento della Unità operativa complessa “Medicina Generale” dell’Azienda Ospedale-Università di Padova quale struttura a direzione universitaria “ad personam”. Deliberazione n. 74 – CR del 12 luglio 2019”* (**doc. 1**);

- della deliberazione del Direttore generale dell’Azienda Ospedaliera di Padova n. 1047 del 29 agosto 2019 avente ad oggetto: *“Conferimento dell’incarico di Direzione della U.O.C. “Medicina Generale” a personale universitario”* (**doc. 2**);

- nonché di ogni altro atto o provvedimento connesso per presupposizione e/o consequenzialità, ivi comprese:

- la nota prot. n. 81040 del 27 febbraio 2019 del Direttore dell’Area Sanità e Sociale della Regione Veneto;

- il parere favorevole del Magnifico Rettore dell’Università degli Studi di Padova prot. n. 182578 del 29 aprile 2019.

*** * * * ***

PREMESSA

Una volta ancora, nella Regione Veneto in particolare, si ripropone il fenomeno della cd. “clinicizzazione” – in questo caso *ad personam* - di una Unità operativa classificata ospedaliera, ovverosia, la preposizione alla medesima di personale universitario, anziché ospedaliero, che la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale prima e il decreto legislativo disciplinante i rapporti tra il S.S.N. e le Università poi sembravano avere definitivamente eliminato. Peraltro, sotto un profilo più stringente, occorre soggiungere che l’attribuzione di incarichi direttivi presso i dipartimenti ospedalieri a docenti universitari, oltre a non trovare fondamento nella legislazione e porsi in contrasto con gli atti di macro-organizzazione presupposti, si appalesa per di più gravemente iniqua e lesiva nei confronti del personale ospedaliero, frustrandone le legittime aspettative di carriera.

*** ** * ** **

Ma procediamo con ordine ripercorrendo le principali circostanze di

FATTO

.I. Con delibera n. 1167 del 6 agosto 2019 la Giunta regionale veneta, su sollecitazione del Direttore generale dell’Azienda Ospedaliera di Padova (in seguito anche solo Azienda o AOP) ha autorizzato il riconoscimento della Struttura Complessa “Medicina Generale” della stessa Azienda quale struttura a direzione universitaria “*ad personam*”, con l’assegnazione dell’incarico apicale al prof. Paolo Simioni (doc. 1).

Onde fugare ogni dubbio, si precisa fin da subito che in questa sede non è in contestazione il conferimento della direzione della struttura complessa in capo all’odierno controinteressato né, men che meno, sono contestate le qualità professionali di quest’ultimo: la controversia ha ad oggetto in via esclusiva l’impugnazione della delibera di giunta regionale che ha determinato la trasformazione di una struttura operativa complessa da ospedaliera a universitaria “*ad personam*”.

Infatti, benché il controinteressato sia giunto a dirigere la struttura *de qua* all'esito di una procedura comparativa, anziché aderire al ruolo ospedaliero, stante la natura per l'appunto "ospedaliera" della Unità Operativa Complessa di "Medicina Generale", le PP.AA. resistenti hanno preferito procedere in modo inverso clinicizzando in maniera illegittima direttamente la struttura.

Preso atto della delibera di Giunta regionale succitata, previa acquisizione del parere favorevole del Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Padova, il Direttore Generale dell'AOP con delibera n. 1047 del 29 agosto 2019 ha conferito con decorrenza dall'1 settembre 2019 l'incarico di direzione della UOC "Medicina Generale" al Prof. Paolo Simioni, professore ordinario, dipendente dell'Università degli Studi di Padova (doc. 2).

Avverso tali provvedimenti insorge l'associazione sindacale e i medici ospedalieri da questo patrocinio rappresentati con l'odierna domanda di annullamento che merita di essere accolta per i seguenti motivi di

DIRITTO

.II. Sulla giurisdizione del Giudice amministrativo.

Non sfugge al sottoscritto patrocinio come il nocciolo della questione ruoti attorno alla natura giuridica degli atti impugnati avanti a codesto On.le T.A.R. perché dalla diversa qualificazione che ne viene data (atti di macro-organizzazione o meri atti di conferimento di incarico apicale di una struttura sanitaria) deriva la correttezza o no della scelta del plesso giurisdizionale prescelto dalla ricorrente al fine di tutelare la propria posizione giuridica.

Anticipando le probabili eccezioni delle controparti la controversia, come già anticipato nella parte in fatto, non ha a oggetto la contestazione del conferimento della direzione della struttura complessa in capo all'odierno controinteressato, sulle qualità professionali del quale non si ha motivo alcuno di dubitare.

La controversia ha invece ad oggetto, in via esclusiva, l'impugnazione di delibere (quella del Direttore generale Azienda Ospedaliera di Padova, ma soprattutto quella presupposta della Giunta regionale veneta) che stabiliscono il

riconoscimento di una struttura complessa, già a conduzione ospedaliera, quale struttura a direzione universitaria.

Nel momento in cui la Regione Veneto prima e il Direttore generale dell’Azienda ospedaliera poi dispongono che la direzione di una determinata struttura (nel nostro caso l’Unità operativa complessa di “Medicina Generale”) si tramuti da ospedaliera a universitaria, si producono effetti riflessi diretti sulla stessa organizzazione interna dell’Azienda. In tale ottica è del tutto irrilevante la circostanza che tale scelta organizzativa abbia efficacia limitata nel tempo (cinque anni “*o comunque fino ad eventuale comunicazione da parte dell’Università degli Studi di Padova di cessazione da tale incarico o di cessazione dal rapporto di convenzione con questa Azienda Ospedaliera*”) perché, diversamente opinando, sarebbe fin troppo semplice eludere la normativa di riferimento effettuando continue clinicizzazioni “*ad personam*”.

In buona sostanza, ciò che si contesta in questa sede è un atto amministrativo avente natura programmatica (la DGRV n. 1167/2019) che non a caso è stata richiesta dal Direttore generale dell’Azienda Ospedaliera di Padova nel gennaio 2019, per permettergli la chiamata del controinteressato a dirigere una struttura ospedaliera trasformandola in universitaria.

Già in passato codesto On.le TAR ha evidenziato i riflessi diretti che derivano dall’adozione di tale tipologia di atti sull’organizzazione degli uffici.

Ci si riferisce alla sentenza 15 marzo 2011, n. 436 ove il TAR Veneto aveva ricondotto alla giurisdizione amministrativa atti di clinicizzazione “*ad personam*” adottati dalla Regione Veneto e dall’azienda sanitaria di Venezia. “*Va chiarito, in primo luogo, - scriveva il T.A.R. nella citata sentenza - che il ricorso non ha ad oggetto una domanda di annullamento di provvedimenti di conferimento di incarichi di direzione di struttura complessa, nel qual caso la controversia sarebbe dovuta rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario, quale giudice del lavoro, ai sensi dell’art. 63 del d.lgs. n. 165/01, venendo in rilievo una controversia riconducibile alla materia del rapporto di lavoro alle dipendenze di*

P.A.. Le ricorrenti non censurano, in via diretta, gli specifici atti di conferimento, a professori universitari, di incarichi di direzione di strutture sanitarie complesse. La controversia ha ad oggetto, invece, in via esclusiva, l'impugnazione di delibere di AULSS di approvazioni di convenzioni e di protocolli di intesa (e della DGRV n. 2538/09 di riconoscimento di alcune strutture complesse dell'ospedale "San Giovanni e Paolo" di Venezia quali strutture a direzione universitaria "ad personam", adottata dall'Ente pubblico responsabile dell'organizzazione sanitaria regionale); delibere le quali, concretandosi in altrettante manifestazioni della volontà della "mano pubblica" di clinicizzare alcune unità operative ospedaliere, attengono alla definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, secondo quanto dispone l'art. 2, comma 1, del citato decreto n. 165/01; ineriscono, in altre parole, a scelte fondamentali di carattere organizzativo e costituiscono espressione di poteri pubblicistici, venendo coinvolta una attività autoritativa di P.A., con conseguente lesione di una posizione soggettiva di interesse legittimo in capo alla ANAAO –ASSOMED, quale ente esponenziale dell'interesse dei propri iscritti, dirigenti medici, a vedere salvaguardate le proprie aspettative di carriera. In questa prospettiva, l'incidenza dei suindicati provvedimenti di "organizzazione alta" sui singoli atti di gestione di rapporti di lavoro, atti di gestione entro i quali ricadono anche gli incarichi di direzione di unità operativa complessa, attribuiti nel gennaio e nel luglio del 2008, vale a dire parecchio tempo prima dei principali provvedimenti gravati, e non impugnati, è e non può che essere soltanto riflessa (conf. , in riferimento a fattispecie sotto alcuni aspetti analoga a quella odierna, Cons. St. , V, n. 816/10 sulla appartenenza, alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, di una controversia avente a oggetto, in via principale, l'impugnazione di atti di macro-organizzazione adottati da un'Amministrazione regionale e da un'ASL nell'esercizio di un potere pubblicistico, quali atti presupposti rispetto a un atto di gestione del rapporto di lavoro–cfr. anche Cass., SS.UU., ord. n. 21592/05)".

.III. Sulla legittimazione della sigla sindacale ricorrente e sull'interesse ad agire.

Anaa-Assomed, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi dei propri iscritti, agisce in giudizio a tutela di aspettative di carriera e, più in generale, a tutela di miglioramenti della posizione lavorativa, riguardanti il personale medico ospedaliero del SSN, il quale appare pregiudicato da atti e provvedimenti, come quelli in epigrafe, con i quali si autorizza l'affidamento della direzione di una struttura "ospedaliera" a un professore universitario modificando la natura della struttura stessa (in tal senso T.A.R. VE, Sez. I, sent. 18 gennaio 1992, n. 4, confermata da Cons. di Stato, Sez. IV, sent. 654 del 1999).

Più in particolare, l'interesse collettivo e generale di cui la ricorrente intende farsi portatrice è agevolmente ricavabile dagli "scopi e finalità" dell'associazione indicati all'art. 4 del proprio Statuto (**doc. 3**). In questa prospettiva, va riconosciuta una sostanziale omogeneità di posizioni soggettive degli associati rispetto all'interesse fatto valere in giudizio dall'Anaa. Né tra gli associati sussistono interessi individuali di segno opposto a quello che la ricorrente intende far valere con il presente giudizio.

Non solo: sussiste anche la legittimazione della Sigla sindacale ricorrente nella sua articolazione regionale perché, a mente dell'art. 29, comma 2, lett. d) dello Statuto associativo, il Segretario regionale "*ha la rappresentanza dell'Associazione a qualsiasi livello regionale*": tale previsione, unita alla circostanza che la delibera impugnata produce efficacia sull'intero territorio regionale del Veneto, legittima il dott. Adriano Benazzato, nella sua qualità di segretario regionale *pro tempore* di Anaa-Assomed del Veneto ad agire in giudizio per la tutela del personale medico ospedaliero del SSN pregiudicato dal provvedimento impugnato.

Vale la pena di rammentare come già in passato anche il T.A.R. Lombardia – Milano abbia riconosciuto la legittimazione attiva di Anaa-Assomed, nella sua articolazione regionale lombarda, con riferimento alla medesima finalità e scopo statutario incidente sulle aspettative di carriera dei dirigenti medici sanitari (cfr.

T.A.R. Lombardia, Milano, sent. n. 712/2016). In tema di clinicizzazione di strutture ospedaliere è stata, infatti, ritenuta sussistente *“la legittimazione delle organizzazioni ricorrenti, sindacati dei medici ospedalieri, sul presupposto che la nomina di personale universitario alla conduzione di struttura dell’azienda ospedaliera resistente limita in astratto la possibilità di carriera dei medici ospedalieri (sul punto, TAR Campania – Napoli, Sez. I, 6 novembre 2012, n. 4425)”*.

Ma la decisione che oggi si contesta presenta un ulteriore elemento gravemente pregiudizievole per tutta la categoria dei medici ospedalieri perché con essa le PP.AA. resistenti lasciano intendere che solo mediante la clinicizzazione di un reparto vi può essere una crescita della qualità delle prestazioni.

Basti richiamare a riguardo quanto affermato dalla Giunta regionale nel provvedimento impugnato, laddove sostiene che tale clinicizzazione rappresenta *“un importante sviluppo delle attività di assistenza, di cura e di ricerca”* e si realizza *“una più efficiente distribuzione delle risorse a fronte di più efficaci modelli di gestione delle medesime”* (doc. 1)

È del tutto evidente che inserire una simile motivazione all’interno di un atto che dispone la clinicizzazione di un reparto ospedaliero implichi, per converso, un giudizio di disistima nei confronti dell’attività dei medici ospedalieri tale per cui la preposizione quale apicale del reparto stesso di un soggetto appartenente a tale categoria non consentirebbe un incremento della qualità delle prestazioni sanitarie in risposta alle esigenze dei cittadini e un maggiore livello scientifico complessivo.

È questa tuttavia una posizione frutto di un pregiudizio del tutto ingiustificato e indimostrato sotto il profilo statistico e scientifico, specialmente con riferimento all’Unità operativa di cui è causa, pregiudizio che si traduce in una grave lesione dell’immagine stessa della categoria dei medici ospedalieri la cui tutela rientra tra le finalità dello Statuto dell’Associazione sindacale ricorrente. Non a caso, l’art. 4, comma 3, lett. d) del citato Statuto annovera tra gli obiettivi *“la tutela del ruolo dei dirigenti medici e sanitari del SSN relativamente alla formazione specialistica*

post-laurea, sottolineando la pari dignità del SSN rispetto alle Facoltà di Medicina” (doc. 3).

Null’altro riteniamo si debba aggiungere per comprovare la legittimazione e l’interesse ad agire delle sigle sindacali ricorrenti salvo produrre in questa sede anche lo Statuto associativo citato nella sentenza testé richiamata.

.IV. Violazione di legge per violazione dell’art. 3 del decreto legislativo n. 517/1999, poiché il ricorso all’utilizzo della c.d. clinicizzazione “*ad personam*” è elusiva della procedura di trasformazione della direzione delle U.O.C. da ospedaliera a universitaria.

.IV.A) Come anticipato *supra* le PP.AA. resistenti hanno fatto ricorso all’istituto della clinicizzazione “*ad personam*” a favore del controinteressato, il cui profilo professionale e le sue capacità tecniche non sono in discussione, per attribuire all’Unità Operativa Complessa di “Medicina Generale” la direzione universitaria.

La norma di riferimento sul punto è dettata dal d.lgs. n. 517/1999 “*Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell’articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419*, in particolare dal combinato disposto dell’art. 3, comma 2 e del successivo art. 5, comma 5, che così dispongono:

- l’art. 3, comma 2 “*Nell’atto aziendale di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, sono altresì disciplinati, sulla base dei principi e dei criteri stabiliti nei protocolli d’intesa tra regione e università, la costituzione, l’organizzazione e il funzionamento dei dipartimenti ad attività integrata e sono individuate le strutture complesse che li compongono, indicando quelle a direzione universitaria”;*
- l’art. 5, comma 5 “*L’attribuzione e la revoca ai professori e ai ricercatori universitari dell’incarico di direzione di una struttura, individuata come complessa ai sensi dell’art. 3, comma 2, è effettuata dal direttore generale d’intesa con il rettore, sentito il direttore di dipartimento ...”.*

Chiaro è, pertanto, il meccanismo stabilito dal legislatore per poter creare e/o trasformare la direzione di una Unità Operativa Complessa da ospedaliera a universitaria: è necessario dapprima qualificare una struttura come a direzione

universitaria, secondo l'*iter* procedimentale previsto dal protocollo d'intesa e solo successivamente a tale trasformazione individuare la persona fisica a cui attribuire l'incarico di direzione.

Ciò detto, il “*Protocollo di intesa tra la Regione Veneto e l'Università degli Studi di Padova disciplinante l'apporto della Scuola di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Padova alle attività assistenziali del Servizio sanitario regionale*” è stato approvato giusta deliberazione del Consiglio regionale del Veneto n. 151 del 14 novembre 2017.

Tale protocollo, proprio in conformità a quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 517/1999, stabilisce all'art. 13, punto 12 che “*L'Atto aziendale, adottato nel rispetto della programmazione regionale e di concerto con il Rettore, definisce l'organizzazione dell'Azienda, comprensiva della costituzione, organizzazione e funzionamento dei Didas [Dipartimenti didattico.scientifico-assistenziali integrati, ndr] e della individuazione delle Strutture complesse e semplici a valenza dipartimentale che li compongono, indicando quelle a direzione universitaria e quelle a direzione ospedaliera*” (doc. 4).

Pertanto, e in via di estrema sintesi, l'*iter* da seguire per assegnare la direzione universitaria a una U.O.C. inizia con la modificazione dell'Atto aziendale e solo successivamente con l'individuazione della persona fisica cui attribuire l'incarico. Nel caso che ci occupa, invece, è accaduto esattamente il contrario: la procedura selettiva che ha portato all'individuazione del controinteressato non è stata preceduta da alcuna decisione volta ad attribuire la direzione universitaria alla U.O.C. “Medicina Generale”, ma tale decisione è stata assunta a seguito dalla mera presa d'atto che alla selezione avevano partecipato solamente docenti universitari.

La trasformazione della struttura da ospedaliera ad universitaria non è avvenuta pertanto sulla base di una scelta progettuale, ma come risposta ad una asserita situazione di fatto venutasi a creare.

Ciò trova espressa conferma nella DGRV n. 1167/2019, laddove si legge che il D.G. dell'AOP “*ha rappresentato che l'avviso pubblico per il conferimento*

dell’incarico di direzione dell’Unità Operativa Complessa “Medicina Generale” – struttura a direzione ospedaliera – ha visto la partecipazione di solo tre candidati, tutti dipendenti dell’Università di Padova, in convenzione con l’Azienda medesima. Ad esito della procedura è stato disposto il conferimento dell’incarico al prof. Paolo Simioni, già direttore della Unità Operativa Semplice a Valenza Dipartimentale “Malattie Trombotiche ed Emorragiche”. Alla luce di quanto esposto, il Direttore Generale ha formulato la richiesta di riconoscere alla UOC “Medicina Generale” la direzione universitaria ad personam” (doc. 1).

Anche dalla lettura della temporalmente successiva deliberazione dell’Azienda Ospedaliera di Padova n. 1047 del 29 agosto 2019 si può ricavare l’assenza di progettualità nella scelta di clinicizzare ad personam la struttura di cui è causa.

.IV.B) Il sottoscritto patrocinio non può esimersi inoltre dall’osservare che con gli atti impugnati le PP.AA. resistenti realizzino una vera e propria elusione della citata normativa indicante la procedura da seguire per poter attribuire la direzione universitaria ad una Unità Operativa Complessa.

Risulta a chi scrive, infatti, che la direzione della U.O.C. “Medicina Generale” sia clinicizzata “ad personam” da oltre venti anni, dato che anche tale illegittima procedura era stata utilizzata con il precedente direttore, che era anch’esso un docente universitario.

È sufficiente leggere il *curriculum vitae* della prof.ssa Giovannella Baggio (anche in questo caso non sono in discussione le capacità e i meriti professionali) per rendersi conto che la U.O.C. di “Medicina Generale” è clinicizzata almeno dal 1999

Quanto detto al punto precedente assume ancora più forza se si considera che la clinicizzazione “ad personam” risulta essere una prassi della UOC *de qua*.

Ma se questo è vero, allora le p.a. resistenti avrebbero dovuto certamente avviare il procedimento di trasformazione della struttura stessa, facendola rientrare a pieno titolo tra le strutture a direzione universitaria.

AVV. FEDERICO PAGETTA
Via G. Berchet n. 11 – 35131 Padova
Tel: 049.661901– Fax 049.8782234
federico.pagetta@ordineavvocatipadova.it

AVV. ANDREA SCUTTARI
Via G. Oberdan n. 4 – 35122 Padova
Tel. 049.657191 – Fax: 049.8789840
andrea.scuttari@ordineavvocatipadova.it

Qualsiasi attribuzione d’incarico che venga effettuato *ad personam* dovrebbe avere necessariamente natura temporanea e limitata nel tempo, ma come si è detto nel nasò della UOC di “Medicina Generale” non è così.

Lo si ribadisce, attraverso lo strumento della clinicizzazione *ad personam* si maschera una stabile destinazione universitaria della struttura stessa, determinando così l’illegittimità dei provvedimenti impugnati.

*** ** * ** **

Alla luce delle soprasvolte osservazioni, il sottoscritto patrocinio rassegna le seguenti

CONCLUSIONI

Annularsi gli atti tutti come rubricati in premesse.

Con vittoria di spese e di onorari.

Documenti come da separato elenco.

Il presente ricorso è soggetto al pagamento del contributo unificato di euro seicentocinquanta,00 ai sensi dell’art. 13 del D.P.R. 115/2002 e ss.mm.ii.

Padova-Venezia, 29 ottobre 2019

Avv. Federico Pagetta

Avv. Andrea Scuttari