

Pubblicato il 30/12/2019

N. 00566/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00204/2016 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 Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 204 del 2016, proposto da Stabile Laura, in proprio e nella sua qualità di Segretario Regionale e come tale legale rappresentante pro tempore dell'ANAAO ASSOMED – Associazione Medici Dirigenti del Friuli Venezia Giulia, Bernobich Elena, in proprio e nella sua qualità di Segretario aziendale e come tale legale rappresentante pro tempore dell'ANAAO ASSOMED – Associazione Medici Dirigenti dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste e Fregonese Valtiero, in proprio e nella sua qualità di Segretario aziendale e come tale legale rappresentante pro tempore dell'ANAAO ASSOMED – Associazione Medici Dirigenti dell'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Mauro Montini, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Ettore Volpe e Roberto Crucil dell'Avvocatura regionale, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio

eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura stessa in Trieste, piazza Unita' D'Italia 1;
Università degli Studi di Trieste, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa ex lege dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, presso la quale è, del pari, per legge domiciliata in Trieste, piazza Dalmazia 3,

Università degli Studi di Udine, non costituita in giudizio;

nei confronti

Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste e Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine, non costituite in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

ANPO – Associazione Nazionale Primari Ospedalieri, in persona del legale rappresentante pro tempore, ANPO – Associazione Nazionale Primari Ospedalieri Regionale del Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante pro tempore, e i Componenti del Consiglio Direttivo Regionale dell'ANPO – Associazione Nazionale Primari Ospedalieri Regione Friuli Venezia Giulia, dott.ri Francesco Pessina, Enrico Vigevani, Raffaele Catapano e Claudio Scarparo, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione n. 612 del 13 aprile 2016 della Giunta Regionale del Friuli Venezia Giulia recante la *"approvazione definitiva del protocollo di intesa tra la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Udine per lo svolgimento di attività assistenziali delle Università"*, nonché gli atti a tale delibera presupposti, connessi ed in particolare:

(i) l'allegato protocollo di intesa;

(ii) la delibera n. 251 del 19 febbraio 2016 della Giunta Regionale del Friuli

Venezia Giulia di approvazione in via preliminare del protocollo di intesa;

(iii) la nota n 4136 del 6.4.2016 ed il parere espresso nella seduta del 4.4.2016 dalla Terza Commissione Consiliare;

(iv) la nota prot. n. 6750/P dell'8.4.2016 della Direzione Centrale "Salute, Integrazione socio Sanitaria, politiche sociali e famiglia" e la comunicazione dell'Assessore "alla Salute, Integrazione socio Sanitaria, politiche sociali e famiglia" prot. n. SP.2016/74/U di pari data.

nonché per la declaratoria

dell'illegittimità e/o della nullità e/o dell'inefficacia e/o la disapplicazione e/o la caducazione dei protocolli di intesa, attuativi della delibera impugnata e sottoscritti *"tra la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Udine per lo svolgimento di attività assistenziali delle Università"*;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e dell'Università degli Studi di Trieste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 22 ottobre 2019 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti, in proprio e quali soggetti investiti a livello regionale e/o aziendale di poteri di rappresentanza dell'ANAAO ASSOMED – Associazione Medici Dirigenti, hanno chiesto l'annullamento della deliberazione n. 612 del 13 aprile 2016 della Giunta Regionale del Friuli Venezia Giulia recante la *"approvazione definitiva del protocollo di intesa tra la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, l'Università degli Studi di Trieste e l'Università degli Studi di Udine per lo*

svolgimento di attività assistenziali delle Università", nonché degli atti ad essa presupposti e connessi, in epigrafe compiutamente indicati, denunciandone l'illegittimità sulla scorta dei seguenti motivi di diritto:

1. "Violazione artt. 1 e 2 d.lgs. 21.12.1999, n. 517; violazione artt. 2, 3 e 4 d.p.c.m. 24.05.2001; violazione artt. 3 e 97 della Costituzione; violazione artt. 3 e 7 e ss. l. 7.8.1990, n. 241; violazione art. 1, comma 546, l. 28.12.2015, n. 208; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e violazione del giusto procedimento";

2. "Violazione art. 4, commi 2 e 3, l.r. 16.10.2014, n. 17; violazione artt. 3 e 97 della Costituzione; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del giusto procedimento";

3. "Violazione artt. 1, 2 e 5 d.lgs. 21.12.1999, n. 517; violazione art. 15 e ss. d.lgs. 30.12.1992, n. 502; violazione art. 23-bis d.lgs. 30.3.2001, n. 165; violazione artt. 2, 3 e 4 d.p.c.m. 24.05.2001; violazione artt. 3 e 97 della Costituzione; violazione artt. 3 e 7 e ss. l. 7.8.1990, n. 241; violazione art. 1, comma 546, l. 28.12.2015, n. 208; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del giusto procedimento";

4. "Violazione art. 2, 3, 24, 40 e 45 d.lgs. 30.3.2001, n. 165; violazione artt. 15, 15-bis e 15-ter d.lgs. 30.12.1992, n. 502; violazione art. 5 d.lgs. 21.12.1999, n. 517; violazione artt. 3, 81 e 97 della Costituzione; eccesso di potere per illogicità manifesta".

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, costituita, dopo essersi soffermata a ricostruire il quadro normativo di riferimento, nel quale si collocano i protocolli d'intesa per lo svolgimento delle attività assistenziali delle Università, nonché il percorso che ha portato all'approvazione degli atti oggetto del presente giudizio, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per: a) genericità; b) carenza d'interesse; c) insussistenza dei presupposti previsti per la proposizione in forma collettiva e, in particolare, per la disomogeneità degli interessi azionati dai vari ricorrenti; d) tardiva e, come tale, irricevibile impugnazione della presupposta

delibera n. 251/2016, con cui è stato approvato in via provvisoria il Protocollo di intesa tra la Regione e le Università di Udine e Trieste; e) difetto di giurisdizione con riguardo alla pretesa lesione delle prerogative sindacali fatta valere dall'ANAAO ASSOMED.

Ha rilevato, poi, l'inammissibilità e/o, comunque, contestato la fondatezza dei singoli motivi di impugnazione *ex adverso* articolati e concluso per la loro reiezione.

L'Università degli Studi di Trieste, del pari costituita, ha eccepito, in via preliminare: a) l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse in capo ai ricorrenti, atteso che si controverte di atti programmatici, non suscettibili di ledere in via concreta e attuale le posizioni dei medesimi; b) l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto d'interesse con riguardo alle posizioni delle dott.sse Stabile e Bernobich.

Ha, poi, comunque diffusamente controdedotto nel merito e concluso, in ogni caso, per l'infondatezza delle avverse censure.

Sono, poi, intervenuti *ad adiuvandum* l'A.N.P.O. Associazione Nazionale Primari Ospedalieri, l'A.N.P.O. Associazione Nazionale Primari Ospedalieri Regionale del Friuli Venezia Giulia e i medici componenti del direttivo Regionale, i quali, aderendo agli assunti difensivi dei ricorrenti, hanno insistito per l'accoglimento del ricorso dai medesimi proposto.

I ricorrenti hanno replicato alle eccezioni preliminari di rito sollevate dalla Regione e dall'Università di Trieste e, per il resto, insistito negli assunti difensivi già svolti. Celebrata l'udienza pubblica del 22 ottobre 2019, nel corso della quale è stato possibile fare chiarezza su alcuni aspetti non esaustivamente approfonditi dalle parti, l'affare è stato trattenuto in decisione.

Va, innanzitutto, disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla Regione, dovendosi, in effetti, convenire con i ricorrenti che l'associazione sindacale ANAAO- Assomed (al pari di tutti gli altri ricorrenti) non ha affatto

inteso censurare la violazione delle regole delle relazioni sindacali, ma esclusivamente l'illegittimità dell'attività provvedimento volta a disciplinare i rapporti fra il SSR e le Università degli Studi di Trieste e Udine per consentire lo svolgimento dell'attività assistenziale ai docenti - medici universitari secondo il meccanismo della cd. compenetrazione fra attività didattica ed attività assistenziale. Va, inoltre, disatteso il rilievo di inammissibilità per tardiva impugnazione della presupposta delibera G.R. n. 251/2016, con cui è stato approvato "*in via preliminare*" il Protocollo di intesa tra la Regione e le Università di Udine e Trieste, atteso che il Protocollo stesso è stato, poi, approvato, in via definitiva, solo con la delibera G.R. n. 612/2016, ritualmente e tempestivamente impugnata dai ricorrenti quale atto principale del gravame.

L'iter di approvazione del Protocollo stabilito all'art. 4 della l.r. n. 17/2014 prevede, infatti, che all'approvazione in via preliminare faccia seguito il parere della competente Commissione consiliare per poi poter procedere all'approvazione in via definitiva. Un tanto risulta, peraltro, chiaramente ed espressamente esplicitato nella parte motiva e nel dispositivo della d.G.R. n. 251/2016 (ove, per l'appunto, è precisato che l'approvazione in via preliminare avviene "*ai fini dell'inoltro alla competente Commissione consiliare*" per "*l'acquisizione del parere previsto dall'art. 4, comma 2, della legge regionale 17/2014*") e della d.G.R. n. 612/2016 (ove è precisato che l'approvazione, in via definitiva, avviene "*al fine della sottoscrizione*").

Palese, dunque, la natura eminentemente endo-procedimentale (e, come tale, non immediatamente, direttamente e autonomamente lesiva) dell'atto con cui il Protocollo in questione è stato approvato in via (meramente) preliminare.

Va, poi, disatteso il rilievo di disomogeneità degli interessi azionati, atteso che, avuto riguardo al contenuto delle doglianze svolte, è indubbio che l'ANAAO Assomed e i singoli medici ricorrenti agiscono tutti a tutela delle ragioni e delle prerogative dei medici ospedalieri operanti nelle due aziende ospedaliere universitarie del Friuli Venezia Giulia.

Va, invece, accolta l'eccezione di inammissibilità per carenza d'interesse con riguardo alle posizioni di tutti i ricorrenti in relazione alle censure formulate con i primi tre motivi di ricorso, con cui - si rammenta - viene lamentata l'illegittimità rispettivamente: a) delle clausole del protocollo d'intesa che disciplinano l'individuazione delle sedi e delle strutture a direzione universitaria [art. 3, comma 5, art. 4, comma 1, lett. b) e c), e art. 9], nonché, sotto altro profilo, della delibera regionale n. 612 del 2016 e del protocollo stesso, laddove operano (a legislazione nazionale immutata) un sostanziale stravolgimento del ruolo e delle funzioni delle Università nell'erogazione dei servizi assistenziali; b) del protocollo di intesa nel suo insieme, che, anziché operare un riequilibrio nelle possibilità di carriera fra il personale universitario e quello del SSR, mantiene e, anzi, accentua la sudditanza dei medici del SSR rispetto ai medici universitari operanti all'interno delle medesime strutture sanitarie, contraddicendo, pertanto, le finalità avute di mira dal legislatore regionale; c) dell'art. 9, commi 8 e 10, del protocollo, laddove consente a un docente universitario di assumere, in quanto tale (ovvero mantenendo il relativo *status*), la direzione di una struttura complessa ospedaliera, nonché dell'art. 9, comma 9, che contempla il fenomeno "*inverso*" di un "*direttore di Struttura appartenente al Servizio sanitario regionale... chiamato a ricoprire l'incarico di ruolo universitario*".

Al riguardo, deve, invero, convenirsi con le difese della Regione e dell'Università degli Studi di Trieste circa la natura programmatica delle disposizioni contestate, frutto, peraltro, di scelte meritali, come tali non sindacabili, che s'appalesano, in ogni caso, coerenti con la situazione esistente e assolutamente in linea con le disposizioni della legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 di "*Riordino della disciplina in materia sanitaria*", che - diversamente dal d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 (che, all'art. 1, comma 2, lett. b, si limita a stabilire che i rapporti tra Servizio sanitario nazionale e Università sono informati "*al principio della leale cooperazione*") e dal d.p.c.m. 24 maggio 2001 (che, all'art. 1, si limita a stabilire

che *“Le università contribuiscono, per gli aspetti concernenti le strutture e le attività assistenziali essenziali allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali di didattica e di ricerca, all'elaborazione dei piani sanitari regionali, nonché alla definizione di indirizzi di politica sanitaria e di ricerca, programmi di intervento e modelli organizzativi delle strutture e delle attività di cui sopra”* e a contemplare forme e modalità di concertazione e/o compartecipazione ai fini dell'integrazione delle attività assistenziali didattiche e di ricerca) - oltre a prevedere quale obiettivo anche quello di *“valorizzare il ruolo e la partecipazione dell'Università alle attività assistenziali e le connesse funzioni di didattica e ricerca”* (art. 2, comma 1, lett. c, l.r. 17/2014), ha stabilito espressamente che:

- la Regione individua le Università di Trieste e di Udine *“quali risorse e partner”* per garantire un miglioramento continuo dello stato di salute della popolazione regionale (art. 15, comma 1, l.r. 17/2014);

- le Università, in particolare attraverso le attività di didattica, ricerca e assistenza del settore biomedico, e la Regione *“operano in stretto raccordo”* perseguendo l'eccellenza in tutte le attività e *“definendo su base annuale obiettivi misurabili e risorse adeguate rispetto: (...) alle attività assistenziali da garantire e sviluppare nel rispetto delle esigenze del Servizio sanitario regionale e delle funzioni universitarie di didattica e ricerca, anche adottando specifici modelli organizzativi innovativi”* (art. 15, comma 2, lett. c), demandando proprio al protocollo d'intesa di cui all'art. 4, comma 2, della l.r. la relativa disciplina (art. 15, comma 5).

Del pari fondata è l'eccezione di improcedibilità formulata con riguardo alla posizione della ricorrente dott.ssa Bernobich, atteso che la medesima non risulta essere più dipendente di ASUITS.

Per quanto riguarda l'analogo rilievo formulato nei confronti della dott.ssa Stabile pare, invece, indubbio al Collegio che la medesima conservi tuttora interesse a una decisione nel merito della presente vertenza in relazione ai profili di carattere economico (oggetto del quarto motivo di ricorso), in quanto comunque aspetti svincolati dall'avvenuto accorpamento in unica struttura complessa delle SCO di

Medicina d'urgenza e Pronto soccorso e/o dall'esito del giudizio riguardante la procedura per il conferimento degli incarichi dirigenziali quinquennali.

E sono proprio le censure rivolte a tali aspetti a meritare positiva considerazione.

Foriera di immediate conseguenze pregiudizievoli per gli interessi dei medici ospedalieri ricorrenti e di quelli di cui è portatrice l'ANAAO ASSOMED s'appalesa, in effetti, la disposizione di cui all'art. 10 del Protocollo gravato, laddove, al comma 7, non prevede in modo chiaro ed espresso che il trattamento accessorio spettante ai professori e ai ricercatori universitari che svolgono attività assistenziale presso le aziende sanitarie universitarie integrate e gli altri enti del S.S.R. gravi esclusivamente a carico dei bilanci aziendali.

Vero è, infatti, che la sua imprecisa formulazione comporta l'effettivo e concreto rischio che la relativa spesa vada a incidere, decurtandole, sulle risorse destinate esclusivamente al finanziamento del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza medica e sanitaria del SSR.

Al riguardo, devesi, però, convenire con i ricorrenti che l'art. 6 d. lgs. n. 517 del 1999, che richiama la disciplina dell'art. 102 d.P.R. n. 382 del 1980, è inequivoco nel porre tale onere in capo esclusivamente ai bilanci delle aziende ospedaliere universitarie senza andare in alcun modo ad incidere sui fondi della dirigenza medica del SSR che sono, per espressa previsione degli artt. 15 – 15-ter D. Lgs. n. 502 del 1992 e degli artt. 24, 40 40 bis e 45 d. lgs. n. 165 del 2001 nonché delle attuative disposizioni della contrattazione collettiva (gli artt. 50-52 del CCNL dell'8.6.2000), destinati a finanziare il solo ed esclusivo trattamento accessorio (retribuzione di posizione, di risultato e indennità di disagio) della dirigenza medica e sanitaria ospedaliera.

I medesimi hanno, peraltro, opportunamente richiamato l'attenzione in questa sede anche sulla dichiarazione congiunta n. 6 al CCNL dell'8.6.2000 della dirigenza medica del SSN (mai disapplicata), con la quale *“le parti si danno reciproco atto che i fondi aziendali previsti dagli artt. 50, 51 e 52 del presente contratto per la*

corresponsione delle voci del trattamento economico ivi previste non possono essere utilizzate, nei policlinici universitari a gestione mista per il pagamento delle analoghe competenze al personale universitario convenzionato, che dovranno gravare esclusivamente sulle risorse definite allo scopo nella relativa convenzione”.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla successiva disposizione di cui all’art. 10, comma 9, del Protocollo in questione ove prevede che *“gli oneri relativi alla retribuzione del personale sanitario già inserito nella dotazione organica degli enti del servizio sanitario regionale di cui all'art. 4 che dovesse essere reclutato senza soluzione di continuità dal ruolo della dirigenza medica e sanitaria al ruolo della docenza universitaria, possono permanere a carico dei predetti enti, nella misura corrisposta da questi ultimi, previo nulla osta da parte della Direzione centrale salute, integrazione socio sanitaria, politiche sociali e famiglia e stipulazione di apposizione convenzione Azienda /Università ex art. 18, comma 3, legge 240/2010”.*

In definitiva, il ricorso va accolto nei limitati sensi dianzi precisati e, per l’effetto, annullato *in parte qua* il Protocollo approvato con la deliberazione della G.R. impugnata. Per il resto va dichiarato inammissibile e/o improcedibile a norma dell’art. 35, comma 1, c.p.a.

L’esito del giudizio solo in parte soddisfacente per i ricorrenti vale a giustificare la compensazione per intero tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla nella relativa parte e per quanto necessario il Protocollo approvato con la deliberazione della G.R. impugnata. Per il resto lo dichiara inammissibile e/o improcedibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere, Estensore

Nicola Bardino, Referendario

L'ESTENSORE

Manuela Sinigoi

IL PRESIDENTE

Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO