

N. 9706/2011 Reg. Prov. Coll. N. 2749 Reg. Ric. ANNO 2010 REPUBBLICA ITALIANA IN
NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) ha pronunciato la
presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2749 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

P. L. e da P. F., rappresentati e difesi dagli Avv.ti Mario Bertolissi, Luigi Manzi e Francesca
Mazzonetto, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Luigi Manzi in Roma, Via Federico
Confalonieri, 5;

contro

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Università degli Studi di Verona;

Università degli Studi di Padova;

Università degli Studi di Udine, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato,
domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

1) del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 5 febbraio 2010,
recante "Scuole di specializzazione mediche, assegnazione contratti relativi all'a.a. 2009/2010",
nella parte in cui dispone l'accorpamento della Scuola di specializzazione medica in
Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova a quelle di Udine e Verona, individuando
l'Università di Verona come Università capofila;

2) del Decreto rettorale dell'Università degli Studi di Verona del 10 febbraio 2010 (rep. n.
423-2010, prot. n. 8831, classif. III/2), recante "concorso per titoli ed esami per l'ammissione al
primo anno dei medici alle Scuole di Specializzazione di area sanitaria - a.a. 2009/2010", nella
parte in cui, in ottemperanza al predetto D.M. 5 febbraio 2010, indice il concorso per
l'ammissione alla Scuola di specializzazione medica aggregata in Reumatologia;

3) del Decreto rettorale dell'Università degli Studi di Padova del 12 febbraio 2010 (rep. n. 496,
prot. n. 8176, Tit. V, Cl 2, Fasc. 8), recante "approvazione del bando di concorso per
l'ammissione alle Scuole di Specializzazione in Medicina e Chirurgia per l'anno accademico
2009/2010", nella parte in cui, in ottemperanza al predetto D.M. febbraio 2010 non indice il
concorso per l'ammissione alla Scuola di specializzazione medica aggregata in Reumatologia;

4) della comunicazione n. 14425 dell'8/3/2010 della Università di Verona recante i criteri per la

designazione Commissione giudicatrice "in parte qua";

5) delle note MIUR nn. 669 del 5/2/2010 e 887 del 23/2/2010 (atti impugnati con il ricorso introduttivo);

e del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 31 marzo 2011, recante "Scuole di specializzazione mediche - assegnazione contratti relativi all'a.a. 2010/2011", nella parte in cui dispone l'accorpamento della Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova a quelle di Udine e Verona, individuando l'Università di Verona come Università capofila;

del Decreto rettorale dell'Università degli Studi di Verona del 4 aprile 2011 (rep. n. 788-2011, prot. n. 14426, classif. III/2), recante "concorso per titoli ed esami per l'ammissione al primo anno dei medici alle Scuole di Specializzazione di area sanitaria - a.a. 2010/2011", nella parte in cui, in ottemperanza al predetto D.M. 31 marzo 2011, indice il concorso per l'ammissione alla Scuola di specializzazione medica aggregata in Reumatologia;

del Decreto rettorale dell'Università degli Studi di Padova del 5 aprile 2011 (rep. N. 1244, prot. n. 19125, Tit. V, Cl. 2, Fasc. 3), recante "approvazione del bando di concorso per l'ammissione alle Scuole di Specializzazione in Medicina e Chirurgia per l'anno accademico 2010/2011", nella parte in cui, in ottemperanza al predetto D.M. 31 marzo 2011, non indice il concorso per l'ammissione alla Scuola di specializzazione medica aggregata in Reumatologia;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le costituzioni in giudizio del Ministero Istruzione, Università e Ricerca e delle Università degli Studi: di Verona; di Padova; di Udine e la loro memoria di difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2011 il Cons. Paolo Restaino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Vengono impugnati il D.M. 5/2/2010 recante Scuole di Specializzazione mediche - assegnazione contratti relativi all'a.a. 2009/2010 nella parte in cui dispone l'accorpamento della Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova a quelle di Udine e Verona individuando l'Università di Verona come Università capofila; nonché tutti gli altri atti indicati in epigrafe.

Evidenziano i ricorrenti:

che con il D.M. 31 marzo 2009, recante "Scuole di specializzazione mediche, assegnazione

contratti relativi all'a.a. 2008/2009", il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (di seguito MIUR) aveva avviato un processo di razionalizzazione delle Scuole di specializzazione dell'area sanitaria, provvedendo, in certi casi, ad accorpare in un'unica Scuola di specializzazione afferenti a due o più Università;

che il recente D.M. 5 febbraio 2010, recante "Scuole di specializzazione mediche, assegnazione contratti relativi all'a.a. 2009/2010" ha completato l'intrapreso processo di razionalizzazione ed ha disposto, per quanto qui interessa, l'accorpamento delle Scuole di specializzazione in Reumatologia delle Università di Padova, Udine e Verona;

che nel contesto di tale accorpamento la sede universitaria di Verona è stata individuata come sede c.d. capofila, mentre le sedi universitarie di Padova ed Udine sono state individuate come sedi c.d. aggregate.

Evidenziano inoltre che il ricorrente prof. P. L. agisce in proprio ed in qualità di Direttore della Scuola di specializzazione in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova, mentre la ricorrente dott.ssa P. F., agisce in proprio (in quanto specializzanda in Reumatologia presso la predetta Scuola) ed in qualità di rappresentante dei medici specializzandi nel Consiglio della Scuola di specializzazione in Reumatologia.

Ritengono gli istanti il D.M. 5 febbraio 2010, nella parte in cui ha disposto l'accorpamento della Scuola di specializzazione in Reumatologia dell'Università di Padova a quelle delle Università di Verona ed Udine ed ha individuato la sede universitaria di Verona quale sede universitaria capofila, illegittimo per i seguenti motivi:

I) Violazione dell'art. 33 Cost.; violazione dell'art. 6 L. n. 168/1989; violazione dell'art. 35 D.Lgs. n. 368/1999; violazione dell'art. 3, comma 5, D.M. 1 agosto 2005 (Riassetto delle scuole di specializzazione dell'area sanitaria).

L'accorpamento delle Scuole di specializzazione, finalizzato alla razionalizzazione delle esistenti scuole di specializzazione dell'area sanitaria, è per più versi illegittimo in quanto disposto mediante un provvedimento amministrativo (D.M. 5 febbraio 2010) a sua volta adottato in virtù di una disposizione di legge (art. 35 D.Lgs. n. 368/1999) che invece non prevede l'accorpamento ma si limita a disciplinare i procedimenti: di determinazione del "numero globale di specialisti da formare annualmente, per ciascuna tipologia di specializzazione"; e determinazione del "numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione accreditata ai sensi dell'art. 43 (che disciplina l'accREDITAMENTO delle strutture universitarie ed ospedaliere per le singole specialità).

Nel contesto dell'ordinamento italiano l'autonomia universitaria è garantita a livello costituzionale (art. 33, comma 6, Cost.) e legislativo (art. 6 L. n. 168/1989) con conseguente riserva di legge in materia [(art. 33, comma 6, Cost. "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato")] e art. 6 L. n. 168/1989 n. 1: Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti, sicchè nel

rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento.

Non è invece rinvenibile alcuna norma di legge che giustifichi l'accorpamento delle Scuole di specializzazione (disposto invece, illegittimamente del D.M. 5 febbraio 2010) mentre si renderebbe semmai possibile un accorpamento rimesso alla autonomia delle singole università e perciò non autoritativo ma volontario.

II) Violazione dell'art. 43 D.L.gs. n. 368/1999; eccesso di potere per violazione e falsa applicazione dei Decreti Direttoriali MIUR - Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca 21 luglio 2009 (Procedimento di verifica e controllo dei requisiti minimi delle scuole di specializzazione mediche) e 29 luglio 2009 (Modalità per l'attuazione dei risultati della qualità della formazione nelle scuole di specializzazione) e della nota del MIUR - Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario - Ufficio II n. 4010 del 19 ottobre 2009.

Richiamato l'art. 43 D.Lgs. n. 368/1999 che ha istituito, presso il MIUR, l'Osservatorio nazionale della formazione medica specialistica "con il compito di determinare gli standard per l'accreditamento delle strutture universitarie e ospedaliere per le singole specialità, di determinare e di verificare i requisiti di idoneità della rete formativa e delle singole strutture che le compongono, effettuare il monitoraggio dei risultati della formazione, nonché definire i criteri e le modalità per assicurare la qualità della formazione, in conformità alle indicazioni dell'Unione europea", sulla base di criteri basati: a) sulla adeguatezza delle strutture e delle attrezzature per la didattica, la ricerca e lo studio dei medici in formazione specialistica, ivi compresi i mezzi di accesso alla lettura professionale nazionale e internazionale; b) sul numero completo degli aspiranti alla professione; c) sulla presenza di servizi generali e diagnostici collegati alla struttura dove si svolge la formazione; d) sulla coesistenza di specialità affini e di servizi che permettono un approccio formativo multidisciplinare; e) sulla sussistenza di un sistema di controllo di qualità delle prestazioni professionali; f) sul rispetto del rapporto numerico tra tutori e medici in formazione specialistica di cui all'art. 38, comma 1", rilevano i ricorrenti che i Decreti Direttoriali MIUR - Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca 21 luglio 2009 e 29 luglio 2009 hanno, rispettivamente, definito il procedimento di verifica e controllo dei requisiti minimi delle scuole di specializzazione mediche e definito le modalità per l'attuazione del monitoraggio dei risultati della qualità della formazione nelle scuole di specializzazione mediche.

Al riguardo gli specifici criteri che il MIUR ha seguito per l'attivazione (e, più in generale, per la razionalizzazione) della scuole di specializzazione nell'anno accademico 2009/2010 sono stati elaborati da un'apposita Commissione di esperti, le cui conclusioni sono state dal MIUR ritenute "in linea con gli obiettivi preordinati alla razionalizzazione del sistema delle scuole di specializzazione mediche" (nota MIUR n. 4010 del 19/10/2009).

Rilevano gli stessi istanti la esistenza di criteri per la attivazione delle scuole di specializzazione di carattere generale e di maggiore impatto per il Servizio Sanitario Nazionale, e cioè:

Anestesia e rianimazione, Chirurgia generale, Ginecologia ed ostetricia, Igiene e medicina preventiva, Malattie dell'apparato cardiovascolare, Medicina interna, Ortopedia e traumatologia, Pediatria, Psichiatria e Radiodiagnostica; e criteri per la attivazione delle altre scuole, diverse dalle suindicate, che viene subordinata a specifici requisiti da valutarsi nel loro complesso e cioè: a) Docenti della tipologia della scuola con adeguata produzione scientifica e documentata competenza professionale, b) Volumi di attività della rete formativa, valutata sulla base delle soglie di attività e del case mix, c) Adeguate dimensioni della Facoltà di Medicina e Chirurgia, in misura atta ad assicurare in termini di strutture e di docenza le risorse necessarie al tronco comune della formazione specialistica, d) Pregressa attività della scuola etc..

Derivano i ricorrenti dall'ultimo dei criteri sopra individuati ("Le reti formative delle scuole di specializzazione proposte, prove dei requisiti sopra indicati [,] non saranno attivabili e integreranno le reti delle scuole attivate") la esclusione del sistema dell'accorpamento delle Scuole di specializzazione. Tanto sarebbe da rinvenirsi anche dal resoconto sommario della riunione della Commissione di esperti per la razionalizzazione delle Scuole di specializzazione, richiamato nelle premesse del D.M. 5 febbraio 2010, che ha precisato che "... L'accorpamento di due o più scuole mediante federazione con una sede capofila non è congruente con il piano generale di razionalizzazione indicato dal Ministro.

Viene perciò denunciato anche il contrasto tra le statuizioni del D.M. 5 febbraio 2010 e gli atti del procedimento che hanno preceduto la sua adozione.

III) Eccesso di potere per violazione, sotto altro profilo, della nota del MIUR n. 4010 del 19 ottobre 2009, difetto di istruttoria irragionevolezza, disparità di trattamento.

Viene comunque ancora richiamata la nota del MIUR n. 4010 del 19 ottobre 2009 nella parte in cui, in riferimento alle Scuole di specializzazione diverse da quelle espressamente elencate (e, in particolare, alla Scuola di specializzazione in Reumatologia) impone per la loro attivazione la valutazione nel loro complesso di una serie di requisiti riferiti a quelli già sopra indicati.

Da confronto tra le Università di Padova e Verona con riguardo ai suddetti requisiti, desumono i ricorrenti, che tutti i docenti della Scuola di specializzazione in Reumatologia dell'Università di Padova sono specialisti in tale disciplina, mentre solo una minoranza dei docenti della Scuola di specializzazione in Reumatologia dell'Università di Verona sono specialisti nella disciplina stessa.

Stesse conclusioni, a favore della Università di Padova, rispetto a Verona anche per quanto agli altri requisiti: attività di ricerca, etc..

Concludono evidenziando la emergenza in ogni caso, nella individuazione della Università degli Studi di Verona come sede universitaria capofila come sede universitaria capofila della Scuola di specializzazione in Reumatologia e nell'accorpamento alla stessa delle sedi universitarie di Padova ed Udine, di un vizio di eccesso di potere.

Con ordinanza n. 1683/2010 del 15-16 aprile 2010 veniva accolta dal TAR Lazio (Sez. III

bis

) la domanda cautelare dei ricorrenti sul rilievo che "... le considerazioni e le censure formulate in ricorso non appaiono manifestamente infondate specie in punto di ragionevolezza della scelta a capofila dell'Università degli Studi di Verona rispetto all'Università di Padova, riconosciuta tra le sedi universitarie scientificamente più attrezzate.

Per la inadempienza del MIUR, con ricorso per la ottemperanza all'ordinanza cautelare, i ricorrenti ottenevano dal T.A.R. Lazio, Sez. III bis (con ordinanza n. 802/2010 del 13-14 maggio 2010) la nomina del Commissario ad acta che, nella persona della dott.ssa S. M., Viceprefetto aggiunto di Roma, provvedeva con provvedimento del 16 giugno 2010 e disponeva che, "a parziale modifica del decreto del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca del 5 febbraio 2010, recante "Scuole di specializzazione mediche, assegnazione contratti relativi all'a.a. 2009/2010", la Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università di Padova sia individuata quale capofila rispetto alle Scuole aggregate di specializzazione in Reumatologia delle Università di Verona e di Udine".

Con provvedimento del 23 giugno 2010 il MIUR invitava l'Università degli Studi di Verona a trasmettere all'Università degli Studi di Padova tutta la documentazione relativa al concorso per l'ammissione alla Scuola di specializzazione in Reumatologia per l'a.a. 2009/2010.

Tuttavia il Consiglio di Stato, Sez. VI, su appello del MIUR e della sola Università degli Studi di Verona con decreto cautelare n. 3181/2010 dell'8 luglio 2010, e poi con ordinanza n. 3448/2010 del 20-21 luglio 2010, rigettava l'istanza cautelare avanzata dai ricorrenti "... tenuto conto della discrezionalità che caratterizza le misure organizzative contestate e del solo recentissimo avvio del corso di specializzazione di cui trattasi.

Poiché con attuale D.M. 31 marzo 2011, il MIUR ha nuovamente disposto l'accorpamento della Scuola di specializzazione in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova a quelle delle Università degli Studi di Udine e Verona, individuando l'Università degli Studi di Verona quale sede universitaria capofila e poiché l'Università di Verona ha bandito il concorso di ammissione alla Scuola di specializzazione in Reumatologia, tali atti, sono stati impugnati con motivi aggiunti dai medesimi ricorrenti e degli stessi viene dedotta la illegittimità sulla base di motivi;

I) Violazione dell'art. 33 Cost.; violazione dell'art. 6 L. n. 168/1989; violazione dell'art. 35 D.Lgs. n. 368/1999; violazione dell'art. 3, comma 5, D.M. 1 agosto 2005 (Riassetto delle scuole di specializzazione dell'area sanitaria).

II) Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e 1 L. 7 agosto 1990, n. 241; violazione dei principi di legalità, pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa; eccesso di potere per mancata definizione dei criteri guida e dell'accorpamento e dell'individuazione di una certa sede universitaria come capofila o come aggregata; eccesso di potere per totale arbitrio, irragionevolezza e difetto di motivazione, che ricalcano i motivi già proposti con il ricorso introduttivo mentre per quanto concerne più specificamente il D.M. 31/3/2011, viene denunciata la totale mancanza, nello stesso decreto, del riferimento ai criteri guida dell'accorpamento.

III) Violazione dell'art. 43 D.Lgs. n. 368/1999; eccesso di potere per violazione e falsa

applicazione del Decreto Direttoriali MIUR - Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca 21 luglio 2009 (Procedimento di verifica e controllo dei requisiti minimi delle scuole di specializzazione mediche) e 29 luglio 2009 (Modalità per l'attuazione dei risultati della qualità della formazione nelle scuole di specializzazione) e della nota MIUR - Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e il diritto allo studio universitario - Ufficio II n. 4010 del 19 ottobre 2009, stante il palese contrasto del D.M. 31/3/2011 con gli atti procedimentali che lo hanno preceduto,

IV) Eccesso di poter per violazione, sotto altro profilo, della nota del MIUR n. 4010 del 19 ottobre 2009, difetto di istruttoria, irragionevolezza, disparità di trattamento.

A ulteriore dimostrazione della illegittimità del D.M. 31 marzo 2011, nella parte in cui ha disposto l'accorpamento della Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova a quelle di Udine e Verona, individuando quest'ultima quale sede c.d. capofila, viene evidenziato, oltre quanto già rilevato nel ricorso introduttivo che nell'ultimo anno (2010) la Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova ha ulteriormente migliorato i propri requisiti didattici, scientifici ed assistenziali poiché:

a) l'organico della Scuola risulta attualmente costituito da 7 docenti: un professore ordinario, due professori associati, due professori aggregati e due ricercatori (nessuna altra Scuola italiana di specializzazione medica in Reumatologia ha un numero di docenti universitari così elevato).

b) per l'attività di ricerca, viene reso noto che dottori di ricerca afferenti alla Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova sono risultati vincitori di assegni di ricerca banditi dall'Ateneo patavino ed a livello nazionale. Inoltre, il personale della Scuola ha pubblicato nell'ultimo anno, su riviste internazionali e nazionali, lavori scientifici per ulteriori 203 punti di impact factor (mantenendo il primo posto per produzione scientifica fra le Scuole italiane di specializzazione reumatologiche italiane).

c) per gli eventi formativi, si rende noto che la Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova, oltre ad aver organizzato la XXXV edizione dei Meetings di Reumatologia, ha partecipato all'organizzazione del First International Congress on Rheumatism and Autoimmunity, evento scientifico di notevole risonanza ed elevata partecipazione nazionale ed internazionale.

d) per l'attività assistenziale, l'Unità Operativa Semplice di Diagnosi e cura delle connettiviti e delle malattie rare di interesse reumatologico si è aggiunta l'Unità Operativa Complessa di Reumatologia e alla altre due preesistenti Unità Operative Semplici ad essa afferenti mentre la attività ambulatoriale è stata potenziata con l'apertura di due ambulatori elettivi dedicati rispettivamente al follow-up delle vasculiti e all'ipertensione polmonare associata alle connettiviti sistemiche, per cui la Scuola di specializzazione medica in Reumatologia dell'Università degli Studi di Padova è divenuta struttura di riferimento per gli Specialisti di tutto il Veneto.

Il contraddittorio è stato istituito nei confronti:

del Ministero Istruzione, Università e Ricerca;

della Università degli Studi di Verona;

della Università degli Studi di Padova;

della Università degli Studi di Udine.

Le Amministrazioni intimiste si sono costituite in giudizio tramite l'Avvocatura Generale dello Stato che nella memoria difensiva presentata in vista della odierna udienza di trattazione nel merito del ricorso:

a) ha eccepito il difetto di legittimazione ad agire dei ricorrenti da cui conseguirebbe la inammissibilità del ricorso.

b) viene sostenuto, comunque, la infondatezza nel merito della proposta impugnativa stante la esistenza di criteri di efficienza ed economicità cui sarebbero improntati i provvedimenti di razionalizzazione del sistema universitario delle scuole di specializzazione che renderebbe necessaria e motivata la diminuzione del numero delle scuole di specializzazione medica nonché coerente con tali esigenze la aggregazione operata del D.M. 5/2/2010 delle scuole di specializzazione medica.

In memoria conclusiva i ricorrenti, evidenziano la sussistenza della legittimazione e dell'interesse dei ricorrenti, contro deducono alle eccezioni al riguardo mosse dalla resistente Amministrazione e richiamano quanto già dedotto in ordine alla illegittimità degli atti impugnati insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Alla udienza del 26 maggio 2011 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

La preliminare eccezione di difetto di legittimazione che risulta pure indirizzata nei confronti del prof. P. il quale agisce nella dichiarata qualità di Direttore di un Istituto [la Scuola di specializzazione medica in Reumatologia della Università degli Studi di Padova di cui è stata disposta la aggregazione alla Università di Verona (e di Udine) con anteposizione della stessa Università di Verona a capofila delle università aggregate] non appare al Collegio attendibile.

Valga, tra le tante intervenute, quanto posto in precipua evidenza con riguardo a provvedimenti riferiti ad Istituti sebbene scolastici anziché universitari: "Gli atti di fusione (
omissis

) di Istituti scolastici sono espressione della potestà di autorganizzazione dell'Amministrazione ed esplicano effetto, sul piano fattuale ... su soggetti (personale docente e di amministrazione) che stabilmente operano nell'ambito della scuola, i quali hanno una posizione legittimamente alla impugnazione quando si sospetti la incidenza dell'atto organizzatorio sul (
omissis

) servizio in relazione a(i) requisiti di dimensione ottimale dell'Istituto" (cfr. in linea di principio TAR Veneto - Sez. III 17/1/2011 n. 43).

Tanto ritenuto risultano infondati i rilievi del primo motivo con cui i ricorrenti, invocando le prerogative della autonomia universitaria siccome sancite e garantite da disposizione di rango costituzionale (art. 33 - co 6 Cost.) nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, ritengono necessaria (e inesistente nel caso di specie) una disposizione legislativa di fonte primaria che consenta l'"accorpamento" delle Scuole di Specializzazione, illegittimamente invece disposto mediante provvedimento amministrativo (il D.M. 5/2/2010).

Tale non sarebbe infatti l'art. 35 D.Lgs. n. 368/1999 che non prevede affatto l'"accorpamento" ma si limita a disciplinare i procedimenti di determinazione del numero globale di specialisti da formare annualmente e il numero di posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione.

Proseguendo in tale tesi si renderebbero possibili, secondo i deducenti, soltanto aggregazioni a carattere volontario mediante libere determinazioni intercorrenti tra le varie Università.

Non può accedersi a tale conclusione che appare basata:

a) sulla intangibilità della autonomia delle Università alle quali sole sarebbe consentita la possibilità di attuare "accorpamenti" mediante volontarie e libere determinazioni (cioè mediante convenzioni interuniversitarie) anziché da imporsi con determinazioni di carattere autoritativo.

b) sulla inesistenza, in violazione della norma di rango costituzionale che garantisce l'autonomia universitaria nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 3 Cost.) di alcuna disposizione di legge che autorizzi l'accorpamento delle Scuole di specializzazione.

Per quanto in a) giova porre a preliminare chiarificazione la considerazione che le prerogative garantite dagli Atenei dalla legge n. 168/1989 in attuazione a quanto già previsto dall'art. 33 della Costituzione sono dirette a consentire la esplicazione delle attività che si svolgono nelle Università in virtù delle loro istituzionali attribuzioni, in regime di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria contabile e regolamentare e devono ritenersi riconosciute per le stesse istituzionali finalità inerenti alla loro giuridica configurazione di Centri in cui, congiuntamente alla attività di ricerca si impartiscono gli insegnamenti (corsi universitari) di livello superiore per il rilascio di determinati titoli di studio (laurea, laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca e ogni altro titolo previsto dalla legge).

In un sistema di diritto positivo che non esclude un regime di interventi a carattere programmatico a livello nazionale non può negarsi in assoluto la esistenza del relativo potere di esercizio programmatico da parte dei competenti Organi statali in vista del raggiungimento di motivi obbiettivi di razionalizzazione senza che sia per ciò solo lesa la autonomia universitaria riconosciuta nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che, beninteso, tale esercizio non intacchi gli ambiti di intangibilità delle prerogative degli Atenei siccome costituzionalmente garantite.

Se alle Autorità amministrative restano sottratte le funzioni in materia di gestione del servizio

che le Università esplicano in ragione delle loro istituzionali attribuzioni, non è invece da escludersi la definizione di programmati interventi unitari e nazionali volti a realizzare livelli o obiettivi di razionalizzazione e di economicità dell'intero sistema, per stare al caso di specie, delle Scuole di specializzazione operanti sul territorio nazionale.

Diviene perciò non condivisibile la assiomatica rilevazione dei ricorrenti che, a sostegno delle loro prospettazioni (vedasi in particolare il primo motivo) ritengono ammissibile esclusivamente la possibilità di libere determinazioni degli Atenei, da attuarsi mediante convenzioni interuniversitarie, anziché da imporsi con carattere autoritativo di Autorità esterne, che si porrebbero di per sé incondizionatamente lesive delle prerogative delle Università, agenti nell'ordinamento italiano in regime di autonomia; per quanto in b), parte ricorrente dalla espressione contenute nel comma 6 dell'art. 33 della Costituzione "... nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato ..." intende quantomeno enucleare la esistenza di una riserva di legge il cui rispetto esigerebbe la imposizione di una disciplina dettata da norme legislative, esse sole suscettibili di giustapporsi (o imporsi) a quella promanante dagli atti (statuti e regolamenti) emanati dagli Atenei come tipica espressione della loro autonomia.

Poiché i deducenti escludono la esistenza di una disciplina normativa di fonte primaria statale legittimante gli accorpamenti previsti con i DD.MM. da loro impugnati non essendo la stessa rinvenibile neppure nell'art. 35 del D.Lgs. n. 368/1999, va osservato quanto segue.

La già cennata possibilità di una programmazione di interventi incidenti sul sistema universitario (e degli enti di ricerca non strumentali) quali funzioni di spettanza statale e proprie del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, non esclude, come già sopra evidenziato, la possibilità di affidare (purchè con legge di fonte statale) agli Organi dello Stato all'uopo legittimati, obiettivi di razionalizzazione del sistema universitario che, per stare al caso di specie, concernono le Scuole di specializzazione istituite presso le Università. Tanto, attraverso lo svolgimento di determinati procedimenti implicanti nell'ambito delle stesse Scuole, preliminari rilevazioni o monitoraggi delle realtà esistenti e culminanti con indicazioni anche numeriche, relative ai posti da distribuirsi per ogni tipologia di specializzazione scaturenti anche, come nel caso di specie avvenuto, dalla considerazione delle esigenze di particolari settori (difesa ... etc.) o di altri fattori tra cui non possono escludersi, onde conferire valore di effettività allo stesso processo di razionalizzazione, profili derivanti dalle risorse a disposizione.

L'intendimento di razionalizzare così come posto ad obiettivo dell'azione governativa indirizzata alle Scuole di Specializzazione trova, sotto il profilo normativo, riscontro nell'art. 35 del D.Lgs. n. 368/1999 che indica e disciplina gli strumenti procedimentali da seguire che vengono nello stesso D.Lgs. ricondotti a) ai procedimenti diretti (innanzi tutto) a determinare il numero globale di specialisti da formare annualmente, per ciascuna tipologia di specializzazione;

correlativamente: b) al numero dei posti da assegnare a ciascuna Scuola di Specializzazione accreditata

ex

art. 43 stesso D.Lgs..

Tale quadro di programmati interventi da realizzare attraverso indagini da effettuarsi in base alle diverse tipologie delle Specializzazioni, ha consentito la individuazione del numero complessivo, per ogni tipologia, dei posti in cui lo specializzando poteva accedere, da distribuirsi nelle varie Università in cui la relativa Scuola di Specializzazione era prevista.

Quale derivazione dell'intervento programmatico e degli esiti dello stesso (che come in prosieguo sarà lumeggiato esige la prefissione e la sequela di criteri di individuazione) nonché dei prefissati obiettivi di razionalizzazione, non può ritenersi avulsa dallo stesso intervento programmatico anche la aggregazione, per tipologie, delle Scuole di Specializzazione; l'intervento programmatico era stato, come già riferito, incentrato infatti in ragione delle varie tipologie di Specializzazione (a carattere generale e di maggiore impatto per il Servizio Sanitario Nazionale oppure diverse da quelle a carattere generale "Altre scuole").

Ciò è comprovato dalla circostanza che è stata data adesione, anche in sede ministeriale, alle conclusioni della Commissione di esperti nella parte in cui la stessa aveva elencato le singole tipologie di Specializzazione e le aveva tuttavia distinte in quelle "a carattere generale" o diverse dalle stesse.

Tale distinzione non è stata effettuata solo a livello meramente conoscitivo dell'impatto gravante sulle strutture a seconda delle varie tipologie.

Sono stati infatti dettati anche criteri differenziati appositamente sceverativi per l'una categoria (a carattere generale) ovvero per l'altra categoria (diverse da quelle a carattere generale) delle Specializzazioni.

Individuati i profili che si basano sulla intrascurabile distinzione tra Scuole di Specializzazione a carattere generale e Scuole di Specializzazione da queste diverse, quale deve ritenersi quella in Reumatologia interessante il caso che ne occupa, va rilevato che tale distinzione non è stata mai del tutto ignorata neanche in ambito giurisdizionale, almeno a rassegnare i vari provvedimenti in tale sede adottati (anche da questo Tribunale).

La distinzione non è infatti ignota a questa Sezione poiché trova espressione:

a) a parte la Ordinanza (di questa Sezione) n. 1683/2010 che aveva ritenuto le censure dei ricorrenti (gli stessi che propongono la presente impugnativa) non manifestamente infondate per la irragionevolezza della scelta come capofila, della Università degli Studi di Verona rispetto alla Università di Padova, tale ultima riconosciuta tra le sedi più attrezzate (nella tipologia della Reumatologia);

b) anche e principalmente in altra Ordinanza (sempre di questa Sezione n. 2102/2010) intervenuta in diversa ma quasi analoga fattispecie su ricorso proposto da F. P. e da C. G. che aveva accolto la relativa domanda cautelare sulla esternata considerazione della non manifesta infondatezza dei rilievi formulati dai sunnominati ricorrenti i quali avevano contestato la scelta a capofila della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia rispetto a quella di Padova, per la Specializzazione in "Medicina di Comunità" che era anch'essa Scuola di Specializzazione diversa da quelle a carattere generale sicché la scelta restava subordinata ai criteri riportati al

numero 2 della comunicazione ministeriale n. 4010 del 19/10/2009 diretta ai Rettori di tutte le Università.

Tale ultima Ordinanza è stata infatti confermata dal Consiglio di Stato - Sezione VI n. 4698/2010 che pronunciandosi sulla vicenda quasi identica a quella di cui ora trattasi (trattandosi, come poc'anzi riferito, di aggregazione della Scuola di Specializzazione in "Medicina di Comunità" dell'Università degli Studi di Padova a quella delle Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia) ha respinto l'appello dall'Amministrazione proposto nella stessa sede cautelare ed ha richiamato i criteri di cui il Ministero di era dotato, giusta la nota in data 19/10/2009, i quali deponevano nel senso della complessiva poeriorità, ai fini della attivazione della Scuola di Specializzazione in Medicina delle Comunità, della Università degli Studi di Padova rispetto a quella di Modena e Reggio Emilia.

Appare evidente che, nell'anzidetta fattispecie, lo stesso Consiglio di Stato ha serbato diverso orientamento rispetto a quello che aveva condotto a riformare la già citata Ordinanza di accoglimento di questa Sezione (n. 1683/2010) già favorevole per gli attuali ricorrenti e tale diverso orientamento del giudice d'Appello appare in sostanza, almeno via di principio, adesivo della originaria impostazione data da questa Sezione alla domanda cautelare degli stessi attuali ricorrenti.

Tanto premesso, la definitiva risoluzione della controversia cui il Collegio è chiamato nella presente sede di trattazione nel merito del ricorso, impone di tener conto della apposita rilevazione dell'Amministrazione resistente (ulteriore alla preliminare eccezione di carenza di interesse dei ricorrenti di cui si è già evidenziata la infondatezza) che qualifica come atti di natura organizzativa quelli su cui è basata la attuale controversia, come tali rimessi a scelte demandate dall'Amministrazione nell'esercizio di poteri di organizzazione, discrezionali in sì ampia latitudine da restare sottratti al sindacato giurisdizionale.

Risulta agevole controdedurre che ove sia dato individuare la esistenza di criteri dall'Amministrazione predisposti ovvero cui l'Amministrazione decidente ha mostrato di aderire in quanto formulati da altri Organi esterni alla stessa ma da quest'ultima appositamente investiti, (la Commissione di esperti) tali criteri assumono la veste di parametri di doverosa considerazione da parte della stessa Amministrazione decidente.

In tal caso la loro totale obliterazione ovvero la loro cattiva applicazione trasparente dalle determinazioni finali adottate al riguardo ben si rende conoscibile dal giudice amministrativo che le relative scelte finali può sindacare sotto il profilo della inosservanza ove si manifestino vizi di evidente contrasto con gli stessi criteri.

Si considerino i provvedimenti ora impugnati:

a) il D.M. 5/2/2010 impugnato con il ricorso introduttivo;

b) il D.M. 31/3/2011 che si riferisce all'anno accademico 2010/2011 successivo a quello (a.a. 2009/2010) cui si riferisce il D.M. 5/2/2010, e che è stato impugnato con l'atto contenente motivi aggiunti al ricorso introduttivo.

In disparte ogni considerazione su questioni in ordine processuale (riconducibili alla successione di due provvedimenti recanti determinazioni di cui una impugnata con il ricorso introduttivo e l'altra, a contenuto dispositivo pressoché analogo per quanto interessa la controversia che ne occupa, impugnato con motivi aggiuntivi agli introduttivi) resta il fatto che entrambi i provvedimenti in riferimento alle Scuole di specializzazione medica ed alla assegnazione dei relativi contratti ed in particolare alle Scuole di Specializzazione in Reumatologia stabiliscono la aggregazione con quella di Verona, delle Scuole di Specializzazione di Padova e di Udine e antepongono la Università di Verona a capofila rispetto a Padova e Udine.

Viene perciò ad assumere precipua e intrascutabile rilevanza la nota del MIUR n. 4010 del 19/10/2009.

Tale nota, con riguardo alle Scuole di Specializzazione diverse da quelle a carattere generale espressamente elencate, e quindi anche con riguardo alla Scuola di Specializzazione in Reumatologia, prevede che la loro attivazione sia subordinata al possesso di una serie di requisiti, da valutarsi nel loro complesso che vengono riferiti:

- a) ai docenti della tipologia della Scuola Specialistica con riguardo ad una loro adeguata produzione scientifica e documentata competenza professionale;
- b) ai volumi di attività della rete formativa, valutata sulla base delle soglie di attività e del "case mix";
- c) alle adeguate dimensioni della Facoltà di Medicina e Chirurgia in misura atta ad assicurare in termini di strutture e di docenza le risorse necessarie al tronco comune della formazione specialistica;
- d) alla pregressa attività della scuola, documentata dalla assegnazione media di almeno tre borse/contratti (nazionali e regionali) nel periodo compreso tra il 2003/2004 e 2007/2008.

Va al riguardo evidenziato che la Commissione di esperti era stata incaricata di procedere al completamento del processo di razionalizzazione delle scuole di specializzazione (nell'ambito del procedimento individuato dall'Osservatorio Nazionale per la formazione Specialistica tale ultimo previsto dal D.Lgs. 368/1999) ed aveva espletato il suo compito nell'ambito delle iniziative di verifica e controllo dei requisiti e del monitoraggio dei risultati della qualità della formazione che completano il riassetto delle stesse Scuole.

A conclusione dei suoi lavori la stessa Commissione di esperti ha individuato due linee di indirizzo distinguendo:

- a) le scuole di specializzazione di carattere generale e di maggiore impatto con il Servizio Sanitario Nazionale, per tutti gli Atenei con Facoltà di Medicina purché in linea con le indicazioni complessive del riassetto;

b) altre scuole diverse da quelle di carattere generale per le quali particolari Scuole di Specializzazione sono state dalla stessa Commissione di esperti dettati specifici requisiti da valutarsi nel loro complesso e che sono quelli indicati alle lettere da a) a d) del punto 2 del terzo comma della stessa nota.

Tali linee di indirizzo sono state recepite in sede ministeriale poiché il D.M. 5/2/2010 espressamente li richiama come criteri da seguire ai fini della razionalizzazione del Sistema.

Gli stessi criteri non appaiono tuttavia seguiti nella individuazione della Scuola di Specializzazione della Università di Verona come capofila delle Scuole di Specializzazione delle Università di Padova (e di Udine) che sono state a Verona aggregate.

Sono stati evidenziati già nel ricorso e con maggior dettaglio anche nei motivi allo stesso aggiuntivi ed infine nella memoria conclusiva degli stessi ricorrenti i profili (corrispondenti ai relativi parametri di valutazione di cui alla citata nota del 19/10/2009) dei quali la Scuola di Specializzazione in Reumatologia operante presso la Università di Padova vantava e tutt'ora vanta, in posizione di potiorità rispetto a Verona e Udine, quanto ai requisiti riferiti: ai docenti della Scuola di Reumatologia della Università di Padova ed alla loro produzione scientifica in materia ed agli eccellenti risultati della attività di ricerca; ai volumi di attività convogliati per la formazione specialistica cui si affianca anche quella assistenziale e di ricovero per degenti; al numero degli iscritti da formare e diplomare etc..

Il possesso di tale migliore dotazione (rispetto a Verona e Udine) era stato d'altronde già scorto da questa Sezione con la motivazione contenuta nella più volte menzionata Ordinanza n. 1683/2010 che non aveva individuato motivi di "... ragionevolezza della scelta a capofila ..." della Università degli Studi di Verona rispetto alla Università di Padova, riconosciuta tra le sedi universitarie scientificamente più attrezzate.

Le suesposte considerazioni basate sulla obliterazione dei requisiti che erano da rilevarsi e da considerarsi nel loro complesso per la Scuola di Specializzazione in Reumatologia operante nella Università di Padova devono ritenersi, ad avviso del Collegio, sufficienti a ritenere illegittimi i provvedimenti impugnati che vanno perciò nei sensi delle stesse ragioni annullati.

Quanto alle spese può disporsi la loro compensazione tra le parti ravvisandosi la esistenza di motivi che la giustificano.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) in accoglimento della impugnativa proposta con il ricorso introduttivo (e successivi motivi aggiunti) annulla i provvedimenti costituenti oggetto della stessa impugnativa sulla parte riguardante la aggregazione della Scuola di Specializzazione medica in Reumatologia della Università di Padova e quelle di Udine e Verona e la individuazione della Università di Verona come Università capofila.

Dichiara compensate tra le parti le spese relative al presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2011 e, in prosecuzione, del giorno 12 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Evasio Speranza

L'ESTENSORE

Paolo Restaino

IL CONSIGLIERE

Francesco Brandileone

Depositata in Segreteria il 13 dicembre 2011

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)