

Due sentenze del TAR della Campania sulle aziende ospedaliere universitarie

di Ettore Jorio

Al TAR di Napoli tocca, da ben 13 anni, dire la sua sul tema delle Aziende Ospedaliere Universitarie.

La prima sentenza è del 6 novembre 2012

La prima decisione concluse il contenzioso allora insorto sulla esistenza giuridica della corrente “AOU S. Giovanni di Dio e Ruggi d’Aragona - Scuola medica salernitana”, al cui esito fu pronunciata dal TAR campano, sezione prima (rel. Buonauro), la sentenza n. 4425, depositata il 6 novembre 2012. In essa veniva scandito che, nel caso di costituzione di aziende ospedaliere universitarie: “si appalesa(va) ineludibile l’intervento dell’amministrazione statale: nel modello transitorio alla proposta preliminare della Regione (di concerto con l’Università) segue una fase di iniziativa ministeriale e una fase decisoria affidata ad una delibera del Consiglio dei Ministri (art. 4, comma 1 quater, citato); nel modello ordinario la fase propositiva è condizionata da un’autorizzazione interministeriale (con parere della Conferenza Stato-Regioni), che tiene conto del fabbisogno formativo complessivo del Paese e della localizzazione delle strutture formative già esistenti, ed una fase decisoria che si conclude con un decreto del Consiglio dei Ministri (art. 8 citato). Ed allora, in disparte la confusione fra i due modelli costitutivi, nel caso di specie manca del tutto l’intervento dello Stato, tanto che la Regione Campania, con nota prot. n. 0075242 del 28 gennaio 2010, ha trasmesso la delibera gravata con ricorso introduttivo di proposta di costituzione dell’azienda integrata al Ministero della Salute ed al Ministero dell’Istruzione”.

Un siffatto *decisum* giurisprudenziale, ormai consolidato, fu propedeutico - nonostante una pregressa ma ininfluyente regolamentazione regionale campana che la dava per legittimamente istituita - alla richiesta e conseguente rilascio del DPCM del 31 gennaio 2013 (G. U. n. 55 del 6 marzo 2013), con il quale si ebbe a costituire a buon diritto - per l'appunto - l'unica Azienda Ospedaliera Universitaria regolarmente operante, come tale, nel Paese, più esattamente a Salerno.

La seconda è del 5 maggio 2025

Più recentemente, è toccato affrontare il medesimo tema alla seconda sezione del TAR della Campania. Con la sentenza n. 3516/2025 (rel. Cavallo), depositata il 5 maggio scorso, i giudici partenopei hanno detto la loro in relazione alla obbligatorietà del DPCM per il perfezionamento della costituzione giuridica delle AOU, arrivando in proposito ad una conclusione fondata, tuttavia, su una diversa interpretazione degli adempimenti previsti nella generalità, al riguardo, dal D.lgs. n. 517/99. Lo ha fatto generando un confronto esegetico tra quanto previsto nell'art. 8, comma secondo, recante "Norme transitorie e finali", messo in relazione con l'art. 2, comma due, del d.lgs. 517/1999.

A seguito di ciò, il TAR della Campania è pervenuto, con l'anzidetta sentenza 3561/2025, ad una "particolare" conclusione in riferimento alla AO(U) Federico II di Napoli, asserendo che: la norma introduttiva dell'obbligatorietà del rilascio del DPCM costitutivo, di cui all'art. 8, comma secondo, del d. lgs. 517/1999, «riguarda la costituzione delle nuove aziende diverse da quelle di cui alla lettera a) dell'art. 2, comma 2, del D.Lgs. e dei nuovi policlinici gestiti da università non statali, per i quali è prevista l'autorizzazione con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica di concerto con il Ministro della sanità, sentita la Conferenza Stato-regioni». Conseguentemente, non coinvolgente «un'azienda

ospedaliera integrata ai sensi della lett. a) del comma 2 dell'art. 2, già costituita (ipso facto) e che ha già seguito l'iter procedimentale previsto dal D.Lgs. n. 157/99 (517)».

Ha così concluso, prescindendo dall'esistenza della legge della Regione Campania n. 18/2022, che ne sanciva l'esistenza giuridica «in contrasto e/o in deroga alla normativa statale», che - proprio per questo - «ha invaso presunte competenze riservate esclusivamente allo Stato».

Di conseguenza, il TAR di Napoli ha asserito che, tenuto conto dell'assoluta ininfluenza dell'art. 9 della anzidetta L.R. 18/2022, la AO (nel caso specifico, "Federico II di Napoli"), incardinata nel contenzioso posto al suo esame, è da riconoscersi ugualmente "universitaria", pur in senso diverso dalle AOU. Una qualificazione, questa, resa tuttavia non adattabile al caso oggetto di contenzioso sia per l'assenza di un atto conclusivo condiviso favorevolmente dai ministeri competenti della fase sperimentale quadriennale che per la mancata adozione (ad oggi) dell'atto di indirizzo e coordinamento del Ministero della salute del Mur nonché di un apposito eventuale provvedimento legislativo (art. 3, comma 3, del d. lgs. 517/1999). Lo ha fatto peraltro riprendendo pedissequamente una nota regionale, consegnata agli atti processuali, auto rilevatrice dell'assunto - non totalmente condivisibile e dunque in senso limitativo - che assertiva «una volta terminato il periodo di sperimentazione previsto dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 l'adozione del modello aziendale unico (beninteso, di azienda ospedaliera integrata, non già di AOU perché non munita di Dpcm), si rappresenta che, ad ogni modo, il regime transitorio avrebbe dovuto già essere concluso, ai sensi dell'art. 2, comma 2 del D.lgs. 517/99 nel termine di 4 anni dall'entrata in vigore dello stesso Dlgs. 517/99». Ciò in quanto «non vi è violazione dell'8 del d.lgs. n. 517/1999, posto che l'intervento statale ivi previsto riguarda solo i casi di nuova costituzione di aziende ospedaliere universitarie e non, invece, la mera adozione del modello aziendale unico

(ma, giova ripetere, di azienda ospedaliera integrata e non già di AOU, riconoscibile come tale solo in forza di apposito Dpcm) all'esito del periodo di sperimentazione di cui all'articolo 2 del medesimo decreto legislativo».

Una fattispecie, quella della Federico II di Napoli, pertanto disciplinata dall'art. 4 d. lgs. 502/1992, così come integrato dal decreto cosiddetto "Bindi" e, in quanto tale, uniformata alla regolazione delle aziende ospedaliere.

Alle due tipologie tradizionali di aziende ospedaliere se ne aggiunge una terza?

Tenuto conto di questi due *dicta*, che invero si differenziano non poco nelle conclusioni, del sempre eccellente TAR partenopeo nel produrre giurisprudenza innovativa differenziandosi spesso dai propri precedenti, è appena il caso di precisare che le AOU rappresentano, in via ordinaria, il *tertium genus* del sistema aziendale introdotto dal d.lgs. n. 502/1992 e perfezionato, quanto a coesistenza attiva del Servizio Sanitario Nazionale con le Università, con il d.lgs. n. 517/1999, che ha sostanzialmente stravolto l'organizzazione del 1992.

Il Giudice napoletano, con la sua decisione depositata il 5 maggio 2025, insedia una sorta di quarta "tipologia" di azienda ospedaliera, sulla base di una diversa scelta organizzativa rispetto ai modelli aziendali tradizionali. Lo fa pervenendo ad una interpretazione che, sotto certi aspetti, lascia un po' a desiderare quanto alla esegesi della norma transitoria, esattamente dell'art. 8, comma secondo, del d.lgs. n. 517/99 messo in relazione al d.lgs. 502/1992. Lo stesso infatti prevede il sistema erogativo dei Lea fondato su tre tipologie di aziende della salute: le ASL, per l'assistenza territoriale; le AO e le AOU per quella riguardante l'erogazione delle prestazioni di ospedalità, oltre ovviamente agli Irccs e agli erogatori privati accreditati.

Il supporre la perdurante esistenza ad oggi delle Aziende Ospedaliere cosiddette “miste” – che a mente dell’art. 2, comma secondo, lett. b, del d.lgs. 517/1999) sarebbero quelle riferite alle «aziende ospedaliere costituite mediante trasformazione dei presidi ospedalieri nei quali insiste la prevalenza del corso di laurea in medicina e chirurgia, anche operanti in strutture di pertinenza dell'università» - porterebbe a concretizzare tuttavia una sorta di evidente anacronia. Ciò nel senso di riproporre nel Ssn uno strumento dedito alla formazione universitaria discordante dall’attuale quadro storico, nel quale ad attendere ad un siffatto compito formativo unitario (didattica, ricerca applicata e assistenza ospedaliera) sono destinate esclusivamente le AOU, di cui al d.lgs. 517/1999.

Considerata infatti la disciplina specifica dettata dal successivo comma settimo dell’art. 2 dello stesso d.lgs. 517/1999, la detta tipologia delle aziende ospedaliere miste (di cui al comma due, lett. b, del d.lgs. 517/1999) finirebbero per caratterizzarsi con le modalità organizzative e gestionali sancite dal d. lgs. 502/1992. In quanto tali da considerarsi AO ordinarie alla stregua delle aziende ospedaliere di cui all’art. 4 del decreto legislativo medesimo del 1992, con conseguente “retrocessione”, nel caso di specie dell’AOU Federico II di Napoli, allo stato di semplice AO. Diversamente da come invece avviene con il trattamento di riconoscimento di cui all’ancora successivo comma ottavo per le AOU costituite con DPCM, godenti delle “modalità organizzative e gestionali determinate dalla azienda in analogia alle disposizioni degli articoli 3, 3 bis, 3 ter e 4 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”.

Dall’attenta lettura combinata dell’art. 4 del d.lgs. 502/1992, così come modificato dal d.lgs. 229/1999, e del quasi coevo d.lgs. 517/1999 (art. 2, commi 2, 7 e 8, e art. 8, comma 2) non può affatto determinarsi alcun allontanamento dalla interpretazione che i detti riferimenti di legislazione

statale siano da considerarsi insuperabili, atteso che costituiscono normativa generale in materia di assistenza sanitaria.

Una sentenza, l'ultima, che crea qualche problema alla *governance* delle aziende ospedaliere integrate

Conseguentemente, rimane in campo il problema, generato dalla sentenza del TAR campano n. 3516/2025, se l'Azienda Federico II di Napoli debba essere considerata, nella sostanza, una mera Azienda Ospedaliera (Integrata) di cui all'art. 4 del d.lgs. 502/1992. Se così, andrebbe messo in seria discussione il comportamento tenuto per decenni dalla medesima, da ritenersi non propriamente secondo norma, dal momento che ha proceduto alla nomina dei direttori di UOC senza averli selezionati attraverso appositi concorsi pubblici nazionali. A meno che non riesca quantomeno ad ottenere il rilascio di un DPCM "in sanatoria".

Dunque, un problema in più, cui il legislatore statale dovrà offrire una soluzione in più, nella sua evidente azione intesa a sanare, con legge, la esistenza nel Paese "ora per allora" di 30 AOU sedicenti (tra le quali la Federico II di Napoli) su 31 operanti.