



TRIBUNALE DI CALTANISSETTA SEZIONE CIVILE

Il Giudice designato, dott. Gregorio Balsamo

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento n. 2703/2015 del ruolo generale affari contenziosi civili promosso

da

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Caltanissetta, nei cui uffici, siti in Caltanissetta, via Libertà n. 174, è elettivamente domiciliato;

RICORRENTE

nei confronti di

FONDAZIONE PROSERPINA, con sede in Enna, via Cavalieri di Vittorio Veneto n. 20, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e **FONDO PROSERPINA S.R.L.**, con sede in Enna, via Unità d'Italia n. 47/b, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliati in Centuripe, piazza Lanuvio 3-5, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Arena, che li rappresenta e difende, sia unitamente che disgiuntamente all'avv. Augusto Sinagra, giusta procura in atti;

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ENNA "KORE", con sede in Enna, Cittadella Universitaria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Caltanissetta, viale della Regione n. 45, presso lo studio dell'avv. Emanuele Limuti, che la rappresenta e difende, sia unitamente che disgiuntamente all'avv. Marcello Mancuso, giusta procura in atti;

AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE DI ENNA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata presso il Servizio Legale Aziendale sito in Enna, c.da Ferrante Ospedale Umberto I, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Elena Argento, giusta procura in atti;

ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE, in persona dell'Assessore e del Dirigente Generale *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Palermo, via Caltanissetta n. 2/e, presso l'Ufficio Legislativo e



Legale della Presidenza della Regione, rappresentato e difeso, sia unitamente che disgiuntamente, dagli avv.ti Antonio Lazzara e Gianluigi Maurizio Amico, giusta procura in atti;

UNIVERSITÀ “DUNAREA DE JOS”, con sede in Galati (Romania), in persona del Rettore *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Catania, via Musumeci n. 107, presso lo studio dell'avv. Giovanna Saccaro, che la rappresenta e difende per procura in atti;

RESISTENTI

e di

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE, in persona dell'Assessore e del Dirigente Generale *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Palermo, via Caltanissetta n. 2/e, presso l'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione, rappresentato e difeso, sia unitamente che disgiuntamente, dagli avv.ti Antonio Lazzara e Gianluigi Maurizio Amico, giusta procura in atti;

TERZO CHIAMATO

oggetto: procedimento cautelare *ex art.* 700 c.p.c.

visti gli atti e i documenti prodotti, letti gli scritti difensivi ed uditi i procuratori delle parti;
sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 28 gennaio 2016;

osserva

Con ricorso depositato il 3 novembre 2015 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (per il prosieguito M.I.U.R.) esponeva:

- che in data 28 agosto 2015 era stata siglata una convenzione tra la Regione Sicilia, la Libera Università degli studi Kore di Enna e la Fondazione Proserpina finalizzata ad assicurare i supporti organizzativi e strutturali per l'avvio di corsi di laurea e post laurea in medicina e chirurgia e professioni sanitarie da parte dell'Università Dunarea de Jos di Galati (Romania), ospitati presso la sede dell'Università Kore;

- che, di conseguenza, in data 1 settembre 2015, il M.I.U.R. chiedeva chiarimenti in proposito con atto indirizzato al Presidente della Regione Sicilia, al Rettore dell'Università degli studi Kore di Enna, al Rettore dell'Università Dunarea de Jos di Galati, al Presidente della Fondazione Proserpina e, per conoscenza, al Ministero della Salute e al Presidente del Comitato Regionale delle Università della Regione Sicilia, rilevando una possibile violazione del D.M. 26 aprile 2004, n. 214 (attuativo



della l. 11 luglio 2002, n. 148, con la quale è stata ratificata la Convenzione di Lisbona dell'11 aprile 1997);

- che a tale diffida dava riscontro esclusivamente la Fondazione Proserpina, che contestava gli assunti del Ministero;

- che l'attivazione dei suddetti corsi di laurea in convenzione con l'Università rumena costituirebbe un illegittimo aggiramento, da parte dell'Università Kore e della Fondazione Proserpina, del divieto reso in precedenza dal M.I.U.R. all'attivazione, da parte degli stessi soggetti, di corsi di laurea e post laurea nel settore medico;

- che anche qualora si dovesse ritenere la riconducibilità dei corsi alla sola Università rumena, si configurerebbe una violazione del summenzionato D.M. 214/04 e del sistema delle quote di ingresso annue massime stabilite per gli atenei italiani, senza peraltro alcuna garanzia per la qualità della formazione;

- che il protrarsi di tale situazione comporterebbe un pregiudizio all'*"autorevolezza normativa del Ministero di fronte alla collettività e agli studenti di medicina e professioni sanitarie italiani, all'Ordine Nazionale dei Medici e al mondo scientifico estero, e di fronte alla comunità Universitaria nazionale e regionale"*.

Per tali ragioni, il Ministero ricorrente chiedeva emettersi *"provvedimento d'inibitoria immediata e di interdizione alla prosecuzione di qualsivoglia attività didattica e/o amministrativa, poste in essere dall'Università Dunarea des Jos di Galati (Romania), dalla Fondazione Proserpina o dal Fondo Proserpina s.r.l. ed eventualmente dagli altri soggetti evocati in giudizio, finalizzata alla realizzazione dei corsi di laurea in medicina e professioni sanitarie per l'anno accademico 2015-2016, aperti in Enna, ivi compreso, ove ancora in itinere, il corso propedeutico di lingua rumena e i preannunciati test di ingresso per l'accesso ai detti corsi di medicina e delle professioni sanitarie, e dell'inizio delle lezioni de quibus"*.

Si costituivano la Fondazione Proserpina e il Fondo Proserpina s.r.l., i quali, preliminarmente, chiedevano di integrare il contraddittorio nei confronti dell'Assessorato all'Istruzione della Regione Sicilia e del Governo della Repubblica di Romania e contestavano la legittimazione processuale attiva del Ministero ricorrente. Nel merito, rilevavano come l'attivazione di corsi attraverso la modalità della c.d. "aula remota" da parte dell'Università Dunarea de Jos non necessiti di alcuna autorizzazione da parte del M.I.U.R.; che i titoli di studio rilasciati dalla suddetta Università godono del riconoscimento automatico in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea; che le pretese di parte ricorrente si porrebbero in diretto contrasto con quanto previsto dall'art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'UE in materia di diritto di stabilimento. Concludeva, dunque, per il rigetto del



ricorso, previo (ove ritenuto necessario) esperimento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in merito all'interpretazione dell'art. 49 TFUE nel caso di specie.

L'Università Kore si costituiva rappresentando la propria estraneità alle iniziative intraprese dalla Fondazione Proserpina in ordine al coinvolgimento dell'Ateneo straniero e di non porre a disposizione dello stesso strumenti o risorse, con conseguente difetto di legittimazione passiva.

L'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, l'assenza dei presupposti per la concessione della chiesta cautela, chiedendo il rigetto del ricorso e, in subordine, la reintegra nel possesso degli spazi posti al primo piano del plesso ospedaliero Umberto I e la condanna al risarcimento dei danni da parte della Fondazione o del Fondo.

L'Assessorato Regionale della Salute si costituiva eccependo l'insussistenza di qualsivoglia responsabilità a suo carico nella vicenda *de qua*, tenuto conto del carattere meramente collaborativo e generale della convenzione stipulata, la cui attuazione era peraltro subordinata alla stipula di successivi protocolli d'intesa, nel rispetto delle competenze dei Ministeri nazionali. Anch'esso, pertanto, concludeva per il rigetto del ricorso.

Veniva disposta la chiamata in causa dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale, il quale riproponeva le difese e le istanze già articolate dall'Assessorato della Salute.

Si costituiva infine l'Università Dunarea de Jos, la quale rilevava la carenza di interesse del M.I.U.R. e contestava la sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 700 c.p.c., stante la piena legittimità del proprio operato. Concludeva chiedendo, in via preliminare, l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Governo rumeno e di adire la Corte di Giustizia al fine di ottenere una interpretazione dell'art. 49 TFUE e, nel merito, il rigetto del ricorso.



1. Ciò premesso in punto di fatto, va anzitutto dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'Università Kore, dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, dell'Assessorato Regionale della Salute e di quello dell'Istruzione e della Formazione Professionale.

Sul punto mette appena conto osservare che il Ministero ha richiesto l'interruzione dell'attività didattica e amministrativa posta in essere dall'Università Dunarea de Jos di Galati, dalla Fondazione Proserpina e dal Fondo Proserpina s.r.l. ed "eventualmente" dagli altri soggetti evocati in giudizio, in tal modo circoscrivendo l'oggetto del contendere alla valutazione in ordine alla legittimità dello



svolgimento di tali corsi. Deve pertanto ritenersi che, in questa sede, unici soggetti dotati di legittimazione passiva siano quelli che, in concreto, abbiano concorso all'organizzazione e all'attivazione dei corsi medesimi.

Va altresì osservato che, pur avendo il M.I.U.R. richiamato più volte, in seno ai propri scritti difensivi, la convenzione del 28 agosto 2015 tra gli Assessorati Regionali, l'Università Kore e la Fondazione Proserpina, essa non possa ritenersi inerente all'oggetto del contendere. Come infatti evincibile dall'esame del testo della suddetta convenzione (e come sottolineato dalla nota prot. 0099371 del 29 dicembre 2015, a firma congiunta dell'Assessore Regionale della Salute e del Vice Presidente della Regione, prodotta all'udienza del 28 gennaio 2016), quest'ultima si sostanziava in una mera dichiarazione di impegno, da parte dell'Assessorato della Salute, a mettere a disposizione le proprie strutture e le proprie risorse umane e professionali per lo svolgimento di attività didattiche e di tirocinio oggetto di futuri (e non sottoscritti, nel caso di specie) Protocolli, peraltro facendo salve le attribuzioni dei pertinenti Ministeri.

Con riferimento all'Università Kore di Enna, inoltre, parte ricorrente si limita ad indicare una cointeressenza tra la stessa e la Fondazione e il Fondo Proserpina, senza tuttavia fornire alcun elemento concreto a sostegno della propria ricostruzione, almeno per quel che concerne la vicenda per cui è causa.

Non può dunque che concludersi per l'insussistenza della legittimazione passiva dei soggetti sopra indicati.

2. Nel merito, giova rammentare che la presente azione *ex art.* 700 c.p.c. ha natura cautelare ed è volta a porre rimedio ad una situazione di urgenza. Come in tutti i procedimenti cautelari, pertanto, la domanda potrà trovare accoglimento solo in presenza degli indefettibili requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, inteso come «pregiudizio imminente e irreparabile».

Tanto doverosamente chiarito, il ricorso del M.I.U.R. non può trovare accoglimento per difetto di entrambi i requisiti in parola.

Ed invero, per quanto attiene al *periculum in mora*, del tutto generico (oltre che non provato) risulta il richiamo dell'Amministrazione al pregiudizio all'“*autorevolezza normativa*” che alla stessa deriverebbe dal protrarsi dell'attività didattica.



L'espressione utilizzata da parte ricorrente appare invero di difficile comprensione, ma quand'anche si volesse individuare il paventato *vulnus* nel possibile aggiramento della normativa nazionale in materia di quote annuali massime di ingresso ai corsi di laurea in medicina e chirurgia e in professioni sanitarie e nella mancata garanzia della qualità degli insegnamenti impartiti (come pure sostenuto dal M.I.U.R.), il ricorso risulterebbe parimenti non accoglibile.

Più nello specifico, si osserva anzitutto che nessun pericolo di violazione delle quote nazionali di ingresso si potrebbe verificare nel caso di specie. Mette infatti appena conto rilevare che i corsi in questione sono stati attivati da parte dell'Università "Dunarea de Jos" di Galati, ossia da un Ateneo rumeno (in quanto tale non inserito all'interno del sistema universitario italiano), volti al rilascio di titoli da parte della medesima Università, senza alcuna refluenza, dunque, sul sistema italiano delle quote. E ciò tanto ove si ritenesse che nella fattispecie in esame si versi in un'ipotesi di vera e propria "delocalizzazione" dell'attività didattica, quanto nel diverso caso di mera partecipazione da parte di studenti che si trovano in Italia di lezioni tenute in Romania attraverso il sistema della c.d. "aula remota".

Con riferimento alla diversa questione della qualità della formazione, invece, deve rilevarsi che il pregiudizio, in questo caso, sarebbe legato non tanto alla frequenza dei corsi, quanto piuttosto alla futura possibile spendita in Italia del titolo rilasciato dall'Università rumena.

Nel senso che il vero obiettivo del Ministero ricorrente sia l'impedire il conseguimento del titolo (e non la frequenza in sé dei corsi) depone anche il riferimento operato dal M.I.U.R. alla asserita violazione del D.M. 214/04, contenente il regolamento attuativo della l. 11 luglio 2002, n. 148, con la quale lo Stato italiano ha ratificato la Convenzione di Lisbona dell'11 aprile 1997. Tralasciando ogni interrogativo circa l'applicabilità, nella fattispecie che ci occupa, di un accordo internazionale siglato nell'ambito del Consiglio d'Europa anche in deroga a quanto stabilito dai Trattati e dalle disposizioni di diritto comunitario derivato, va posta l'attenzione sul fatto che, comunque, la Convenzione disciplina non le condizioni per l'attivazione di corsi di laurea in uno dei Paesi aderenti da parte di un Ateneo di altro Stato, ma le condizioni per il «riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea».

Difetta di conseguenza, nella fattispecie in esame, il carattere dell'imminenza del pericolo, indispensabile al fine di ottenere l'invocato rimedio cautelare.



Ad ogni buon conto, anche nel caso in cui si dovesse ritenere la sussistenza del *periculum*, deve escludersi che sussista l'altro requisito del *fumus boni iuris*.

Fermo restando che il reale obiettivo del Ministero sarebbe quello di impedire il conseguimento (o quantomeno la spendita) del titolo rumeno in Italia, si osserva che nel caso in cui il M.I.U.R. ritenesse che tali titoli non trovino automatico riconoscimento nel nostro Paese, ben potrebbe adottare, nell'ambito delle proprie attribuzioni, un formale provvedimento di diniego di tale efficacia, non risultando necessaria una preventiva pronuncia da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Qualora, al contrario, il Ministero ritenesse che tali titoli godano del riconoscimento automatico in Italia, mal si comprenderebbe su quale base giustificare la chiesta interruzione dei corsi.

Sulla base delle suesposte ragioni, il ricorso proposto dal M.I.U.R. non può che essere rigettato.

3. Va parimenti rigettata la domanda spiegata dall'ASP di Enna, in quanto espressamente subordinata all'accoglimento della domanda principale.

4. Dovendosi a questo punto provvedere sulle spese del procedimento cautelare in forza del comma 7 dell'art. 669 *octies* c.p.c., inserito dalla legge n. 69 del 2009, tenuto conto dell'esito del giudizio e del principio di soccombenza, il Ministero ricorrente va condannato alla rifusione delle spese di lite sostenute dalle controparti, liquidate nella misura indicata in dispositivo, tenuto conto del valore della controversia e dell'attività in concreto svolta nelle varie fasi del giudizio, alla luce dei parametri di cui al D.M.G. 55/2014.

P.Q.M.

1) dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Università "Kore" di Enna, dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, dell'Assessorato Regionale della Salute e dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale;

2) rigetta il ricorso proposto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca depositato il 3 novembre 2015;

3) per l'effetto, rigetta le domande avanzate dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna;

4) condanna il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca al pagamento delle spese processuali sostenute dalla Fondazione Proserpina e dal Fondo Proserpina s.r.l. (in solido tra loro), dall'Università degli Studi di Enna "Kore", dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, dall'Assessorato Regionale della Salute e dall'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della



Formazione Professionale (in solido tra loro) e dall'Università "Dunarea de Jos", liquidate in € 2.190,00 ciascuno, oltre I.V.A., C.P.A. e rimborso spese forfettarie nella misura del 15%, come per legge.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Caltanissetta, 2 febbraio 2016

Il Giudice
Gregorio Balsamo

Il Sole
24 ORE

Salmi

