

Publicato il 03/12/2021
N. 08046/2021REG.PROV.COLL.

N. 03610/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3610 del 2021, proposto da Asl Frosinone, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Valerio Tallini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Luigi Luciani 1;

contro

Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Lentini, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza della Marina 1;
Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Cimo - il Sindacato dei Medici, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giancarlo Faletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Domenico Bonaccorsi Di Patti in Roma, via Federico Cesi n. 72;

Società Italiana di Psichiatria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Passi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Corso d'Italia 92;

Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Frosinone, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Edoardo Giardino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Adelaide Ristori n. 42;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione staccata di **Latina** (Sezione Prima) n. 39/2021, resa tra le parti, concernente l'Avviso Pubblico per l'attribuzione di un incarico di durata quinquennale per la copertura di n. 1 posto di Direttore UOC SPDC Frosinone Alatri, indetto dalla A.S.L. Frosinone, nella parte in cui non consente agli psicologi di partecipare alla selezione;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio;

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2021 il Cons. Stefania Santoleri; quanto alla presenza degli avvocati si rinvia al verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso di primo grado, proposto dinanzi al TAR per il Lazio, il Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio ha impugnato:

- l'Avviso Pubblico per l'attribuzione di un incarico di durata quinquennale per la copertura di n. 1 posto di Direttore UOC SPDC Frosinone Alatri indetto dalla A.S.L. Frosinone, pubblicato in B.U.R. Lazio n.136 del 12-11-2020 e in G.U. 4^a Serie speciale n.94 del 1^o-12-2020, nella parte in cui ha riservato l'incarico di responsabile della struttura complessa U.O.C. S.P.D.C. Frosinone Alatri ai soli Dirigenti Medici, con specializzazione e anzianità di **servizio** nella disciplina di Psichiatria, escludendo la categoria professionale degli Psicologi;

- ove occorra, l'Atto aziendale della A.S.L. Frosinone e del relativo Allegato 2 Organigramma pubblicati in B.U.R. Lazio n.63, dell'8-8-2017 nella parte in cui preveda, anche implicitamente, la riserva dell'incarico in questione alla sola categoria dei medici.

Con tale impugnazione, quindi, il Consiglio dell'Ordine degli Psicologi ha denunciato l'illegittimità dell'implica esclusione degli psicologi dalla selezione indetta dalla ASL Frosinone per la copertura del suddetto incarico.

1.1 - La ASL Frosinone, regolarmente intimata, non si è costituita in giudizio.

2. - Con la sentenza in forma semplificata n. 39/2021, il TAR ha accolto il ricorso disponendo l'annullamento del suddetto avviso pubblico nei limiti dell'interesse della parte ricorrente.

3. - Avverso tale decisione ha proposto appello la ASL Frosinone chiedendone la riforma.

3.1 - Si è costituito per resistere all'appello il Consiglio dell'Ordine degli Psicologi del Lazio che, con memoria, ha contestato le difese dell'appellante chiedendone il rigetto.

3.2 - Hanno spiegato intervento ad adiuvandum nel giudizio di appello il Sindacato dei Medici – CIMO, l'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Frosinone e la Società Italiana di Psichiatria, che hanno concluso per l'accoglimento dell'appello.

3.3 - Le parti hanno depositato scritti difensivi, anche in replica, a sostegno delle rispettive tesi.

3.4 - Alla Camera di Consiglio del giorno 8 giugno 2021 l'istanza cautelare è stata abbinata al merito.

4. - All'udienza pubblica del 28 ottobre 2021 l'appello è stato trattenuto in decisione.

5. - L'appello è fondato e va, dunque, accolto.

6. - Il ricorso in appello è articolato sulla base di tre motivi: con il primo motivo la ASL Frosinone ha denunciato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo; con il secondo motivo ha dedotto l'inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata impugnazione degli atti presupposti (deliberazione della ASL Frosinone 16/10/2020 n. 662, pubblicata sull'albo pretorio aziendale di indizione del concorso; DCA n. U0098 del 22/7/2020; deliberazione della G.R. Lazio del 2/8/2019 n. 574 relativa alla Linee di indirizzo regionali per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura operativa complessa del ruolo sanitario nelle Aziende ed Enti del SSR; Piano Triennale del Fabbisogno 2018-2020 approvato con Deliberazione 27/11/2018 n. 2393 da cui si evince la prevalente componente medica psichiatrica rispetto a quella degli psicologi); con il terzo motivo, infine, l'appellante ha contestato nel merito la decisione di primo grado richiamando a sostegno della propria tesi la più recente giurisprudenza di questa Sezione.

7. - Deve essere esaminato prioritariamente il primo motivo di appello, relativo alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Ritiene il Collegio di dover dar seguito alla propria giurisprudenza più recente (Cons. Stato, Sez. III, n. 7410/2020; n. 2210/2019; n. 448/2016) che richiama le ordinanze n. 23292/2010 e n. 239290/2010 della Corte di Cassazione Sezioni Unite, rese in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, in relazione a controversie promosse dagli Ordini Professionali territoriali, relative alla partecipazione degli psicologi alle procedure selettive per il conferimento di incarichi direttivi presso l'UOC di Salute Mentale e di Tutela Salute Mentale Riabilitazione Età Evolutiva.

Le decisioni della Sezione sopra citate si riferiscono a fattispecie similari a quella esaminate dalla Corte regolatrice e a quella in esame: ritiene, dunque, il Collegio di dover respingere la censura di difetto di giurisdizione per le ragioni espresse dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite nelle decisioni sopra citate.

Il primo motivo va, quindi, respinto.

8. - Il secondo motivo può essere assorbito, tenuto conto della fondatezza della terza censura che viene di seguito esaminata.

9. - L'oggetto del presente giudizio investe la legittimità della scelta operata dalla ASL Frosinone di ammettere alla selezione, per la copertura del posto di direttore dell'UOC relativa al **Servizio Psichiatrico** di Diagnosi e Cura (SPDC), il solo personale medico titolare della specializzazione in Psichiatria con una determinata anzianità di **servizio** in tale disciplina.

Il primo giudice, nell'accogliere il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Psicologi, ha richiamato un precedente del TAR Lazio (sentenza n. 192/2018); il primo giudice ha quindi ritenuto *“irragionevole riservare ai soli medici psichiatri l'accesso alla dirigenza delle UFC ed escludere da esse gli psicologi, sia perché la professionalità di questi ultimi resta implicata dall'esercizio dei compiti attribuiti al dipartimento di salute mentale, sia perché le funzioni direttive in questione non comportano l'erogazione diretta di prestazioni mediche psichiatriche (ma solo, si ripete, l'organizzazione e il coordinamento delle sottostanti UFS)”*.

Il TAR ha anche ritenuto che l'affidamento degli incarichi dirigenziali non rimane precluso dalla corretta applicazione dell'art. 4 d.p.r. dicembre 1997 n. 484, in quanto la norma non prescrive che la selezione di un incarico di direzione di una struttura, che interessa più discipline, debba essere limitata ad una sola categoria professionale: il primo giudice ha, quindi, concluso ritenendo che *“l'estensione a più categorie professionali di un avviso pubblico per la selezione del dirigente di un'unità complessa che comprende l'erogazione di prescrizioni ascrivibili a diverse discipline non risulta in alcun modo contrastante con l'art. 4 d.p.r. cit., purché, ovviamente, le categorie professionali interessate siano ivi contemplate (come gli psicologi, previsti come categoria professionale autonoma al comma 2, lett. h)”*.

10. - Tale decisione non può essere condivisa alla luce del più recente orientamento di questa Sezione che ha ben approfondito la questione.

Con la decisione n.7410/2020 questa Sezione ha precisato che *“la cornice normativa di riferimento, rappresentata dal d. P.R. n. 484/1997, recante la disciplina dei requisiti per l'accesso alla direzione sanitaria aziendale e dei requisiti e dei criteri per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, non offre risolutive risposte.....”*. Ed, invero, l'articolo 4 del citato testo regolamentare *“...si limita ad elencare le discipline (solo) all'interno delle quali devono essere scelte le professionalità a cui affidare gli incarichi dirigenziali sanitari di secondo livello, ma non prescrive in alcun modo che la selezione di un incarico di direzione di una struttura che interessa più discipline debba essere limitata ad una sola categoria professionale”* (cfr. Cons. St., Sez. III, 4 febbraio 2016, n. 448)

6.1. Si è, pertanto, affermato in giurisprudenza che *l'unico limite all'estensione a più categorie professionali di un avviso pubblico per la selezione del dirigente di un'unità complessa che comprende l'erogazione di prestazioni ascrivibili a diverse discipline è esclusivamente la riconducibilità delle relative categorie professionali a quelle previste dal d.p.r., come per quanto qui di interesse previsto per gli psicologi, individuati quale categoria professionale autonoma alla lett. h) del comma 2 del richiamato art. 4.*

Il principio di fondo, tuttora condiviso dal Collegio, è, pertanto, nel senso che, in caso di strutture multidisciplinari, debba essere privilegiato l'accesso pluricategoriale e ciò vieppiù nei casi in cui le funzioni direttive non comportino l'erogazione diretta di prestazioni mediche psichiatriche, ma solo l'organizzazione e il coordinamento della sottostante struttura, dovendo, comunque, essere fatte salve, ove adeguatamente esplicitate, ragioni di maggior funzionalità all'interesse pubblico che indirizzino verso opzioni diverse (cfr. CdS, III Sezione, n. 2735 del 29.4.2019 e 2799 del 30.4.2019).

6.2. Diventa, pertanto, dirimente, nella detta prospettiva, l'analisi in concreto dell'assetto organizzativo e funzionale del CSM della cui direzione si controverte, onde ricostruire le competenze assegnate a tale unità organizzativa e verificare la coerenza rispetto ad esse del profilo

professionale del direttore quale tracciato nell'avviso impugnato in prime cure: è, infatti, evidente che la struttura organizzativa e il sistema di attribuzione degli incarichi di direzione non può che declinarsi in funzione degli ambiti di competenza funzionale dei diversi servizi attribuiti alla struttura.

7. Nella detta ottica, mette conto evidenziare che, in via generale, all'interno dell'atto aziendale, le strutture complesse rappresentano le aggregazioni più ampie di competenze professionali e risorse umane, tecnologiche e strutturali espressamente finalizzate all'assolvimento di funzioni di programmazione, di produzione di prestazioni e di servizi sanitari e di amministrazione, la cui complessità organizzativa o la valenza strategica sono tali da rendere opportuna l'individuazione di una posizione con responsabilità di organizzazione e di gestione delle risorse assegnate, mentre le strutture semplici sono quelle che assicurano attività riconducibili ad una linea di produzione chiaramente individuabile nell'ambito di quella assicurata dalla/e struttura/e organizzativa/e complessa/e di riferimento.

7.1. Già sulla scorta di tale primo rilievo deve escludersi, in radice, come possibile chiave di lettura quella incentrata su una rigida distinzione tra strutture complesse e strutture semplici nel senso che debbano intendersi riservati compiti assistenziali operativi alle sole strutture semplici.

7.2. Tale approdo valutativo trova, peraltro, ulteriore e coerente conferma nella lettura del manuale organizzativo in cui viene assegnato al CSM, che mette capo all'area psichiatria adulti all'interno del Dipartimento Assistenziale Integrato Salute Mentale Dipendenze Patologiche, un ruolo primario nella gestione e nel monitoraggio del trattamento del singolo paziente, con conseguente riconoscimento anche di compiti operativi”.

11. - I principi espressi dalla Sezione nella citata decisione vanno applicati alla fattispecie in esame.

Occorre partire dall'Avviso Pubblico oggetto di impugnazione: tale atto richiama espressamente

la Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio del 2.08.2019, n. 574; a sua volta, quest'ultima prevede che nell'attribuzione degli incarichi di Struttura Complessa, occorre “*assicurare che nelle figure preposte alla direzione di struttura complessa possano essere coniugate le competenze tecniche, professionali e scientifiche con quelle di carattere organizzativo e di gestione strategica delle risorse assegnate per il perseguimento degli obiettivi aziendali*”.

Da tale previsione l'appellante ha condivisibilmente dedotto che il Direttore di una Unità Operativa Complessa (c.d. U.O.C.) non deve essere solo un organizzatore/gestore, bensì deve necessariamente possedere “*competenze tecniche, professionali e scientifiche*”.

11.1 - In merito alle “Caratteristiche attuali dell'Unità Operativa Complessa” SPDC l'avviso impugnato dispone che i destinatari del **Servizio Psichiatrico** di Diagnosi e Cura sono persone affette da patologia psichiatrica, residenti nel territorio dei Distretti A – B dell'Azienda sanitaria locale di Frosinone, per le quali sia necessario il ricovero in struttura psichiatrica ospedaliera.

L'incarico in esame si riferisce, infatti, ad una UOC Ospedaliera SPDC: in questi reparti – istituiti con L. n. 180/1978, poi integrata con L. n. 833/1978 – vengono ricoverati pazienti affetti da disturbi psichici in acuzie, sia in regime volontario, sia in regime obbligatorio (TSO).

Ha precisato la ASL appellante che il ricovero in regime obbligatorio, ove derivante da cause inerenti la patologia mentale, può essere effettuato esclusivamente in questo specifico luogo di cura; tenuto conto delle patologie da cui sono affetti i pazienti psichiatrici in regime di acuzie, è di tutta evidenza la prevalenza della cura farmacologica, di esclusiva pertinenza e competenza dello Psichiatra, sull'apporto terapeutico fornito dagli psicologi.

11.2 - Nell'avviso pubblico sono poi enucleate le "Conoscenze competenze e responsabilità richieste al Direttore di Unità Operativa Complessa" che possono di seguito richiamarsi, a maggior sostegno di quanto già espresso.

Il Direttore:

- deve conoscere i dati epidemiologici e gestionali disponibili e le principali novità scientifiche di settore, al fine di identificare e promuovere attivamente cambiamenti professionali...
- deve utilizzare in modo corretto e appropriato le attrezzature, i farmaci, i dispositivi medici e gli altri materiali sanitari ...
- deve avere esperienza nella realizzazione e gestione dei percorsi diagnostici terapeutici con modalità condivisa con altre strutture aziendali e i professionisti coinvolti;
- deve attuare il monitoraggio degli eventi avversi, adottare le politiche aziendali del rischio clinico e della sicurezza dei pazienti e adottare modalità e procedure in grado di minimizzare il rischio clinico per gli utenti e gli operatori.
- deve praticare ... l'attività di reparto (sia in termini generali che di disciplina specialistica), al fine di ottimizzare la soddisfazione dei bisogni di salute e delle aspettative dell'utenza esterna e interna, generando valore aggiunto per l'organizzazione;
- deve praticare tutte le attività proprie della specialità;
- deve impegnarsi affinché la qualità della cura migliori costantemente, assicurando competenza clinica, collaborando con altri professionisti per contenere la possibilità di errore medico, garantendo i migliori livelli di sicurezza per pazienti ed operatori, ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili garantendo gli esiti positivi del **servizio** erogato.

Si tratta di attività che non possono essere svolte dallo psicologo in quanto di esclusiva competenza psichiatrica.

11.3 – Possono, quindi, applicarsi i principi già espressi da questa Sezione nella sentenza n. 7410/2020 prima richiamata: anche in questo caso, come nella vicenda conclusasi con la predetta sentenza, i compiti del dirigente non sono meramente organizzativi e gestionali, ma sono connessi all'assistenza ai pazienti e richiedono valutazioni specialistiche che richiedono conoscenze scientifiche e competenze professionali che sono prevalentemente di carattere medico, che non possono essere assicurate dagli psicologi.

11.4 - Ne consegue che la scelta della ASL Frosinone di riservare ai soli psichiatri la possibilità di accedere alla selezione in questione, tenuto conto della prevalenza dell'attività medica rispetto a quella psicologica, risulta immune di vizi.

12. - In conclusione per i suesposti motivi, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata va respinto il ricorso di primo grado.

13. - Quanto alle spese e agli onorari del doppio grado, possono essere compensate in considerazione della non univocità della giurisprudenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Noccelli, Presidente FF

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Stefania Santoleri	Massimiliano Noccelli

IL SEGRETARIO