



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 la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1812 del 2019, proposto dall'Ordine degli Psicologi della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Gattuccio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Seminara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

- l'Ordine dei Medici e degli Odontoiatri della Provincia di Siracusa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Cesare Gervasi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

previa sospensione cautelare degli effetti

- delle Deliberazioni del Direttore Generale della ASP di Siracusa n. 397 del 9 agosto 2019 e n. 410 del 19 agosto 2019 di indizione dell'avviso pubblico per titoli e colloquio per il conferimento di incarichi quinquennali rinnovabili, afferenti alla UOC Modulo Dipartimentale Salute Mentale Adulti – Siracusa, alla UOC Modulo Dipartimentale Salute Mentale Adulti – Augusta Lentini e alla UOC Modulo dipartimentale Salute Mentale Adulti – Avola;

- dell'avviso pubblico, per titoli e colloquio, per il conferimento di incarichi quinquennali, rinnovabili, per la direzione di strutture complesse dell'area medica sanitaria, diverse discipline pubblicato in G.U.R.S. n. 9 del 30 agosto 2019 e per estratto in G.U.R.I. n. 76 del 24 settembre 2019 nella parte relativa alle U.O.C. Modulo Dipartimentale Salute Mentale Adulti – Siracusa, U.O.C. Modulo Dipartimentale Salute Mentale Adulti – Augusta Lentini e U.O.C. Modulo dipartimentale Salute Mentale Adulti – Avola;

nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa e dell'Ordine dei Medici e degli Odontoiatri della Provincia di Siracusa;

Vista l'ordinanza del T.a.r. n. 788/2019;

Vista l'ordinanza del C.g.a.r.s. n. 308/2020;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore dell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2020, celebratasi da remoto ai sensi dell'art.25 D.L. 137/2020, il dott. Maurizio Antonio Pasquale Francola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso ritualmente notificato e depositato, l'Ordine degli Psicologi della Regione Siciliana impugnava gli atti indicati in epigrafe, domandandone l'annullamento, previa sospensione cautelare degli effetti, per *violazione e falsa*

applicazione d.p.r. n. 484/97 (artt. 3, 4 e seg.) art. 15 commi 7- 7 bis del d.lgs n. 502/1992 – violazione del principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della p.a. di cui agli artt. 3 e 97 cost. – eccesso di potere per disparità di trattamento, per sviamento, manifesta illogicità e contraddittorietà tra più atti e interna, ingiustizia manifesta – perché l'Amministrazione avrebbe erroneamente ed arbitrariamente escluso gli psicologi dalla procedura selettiva indetta per il conferimento di taluni incarichi di direttore medico di struttura complessa.

Si costituiva in giudizio l'Ordine dei Medici e degli Odontoiatri della Provincia di Siracusa, opponendosi all'accoglimento del ricorso, in quanto infondato in fatto e in diritto.

Analoghe difese articolava l'A.S.P. di Siracusa nella memoria di costituzione in giudizio.

Il Collegio rigettava l'istanza cautelare per carenza del requisito del *periculum in mora*, oltre che del *fumus boni iuris*, richiamando il T.A.R. Bologna n. 760/2019.

Avverso siffatta decisione l'Ordine degli Psicologi della Regione Sicilia proponeva appello che, con ordinanza cautelare 308/2020, il C.G.A.R.S. accoglieva ai soli fini della celere fissazione dell'udienza di merito nel giudizio pendente in primo grado.

L'Ordine dei Medici e degli Odontoiatri della Provincia di Siracusa e l'A.S.P. di Siracusa depositavano delle memorie conclusive, insistendo nelle loro rispettive difese.

Nell'udienza pubblica del 17 dicembre 2020 celebratasi ai sensi dell'art.25 D.L. n. 137/2020 il Collegio tratteneva il ricorso in decisione.

DIRITTO

Con l'unico motivo di ricorso si lamenta l'illegittimità degli avvisi pubblici indetti dall'A.S.P. di Siracusa per la copertura di taluni incarichi di direttore medico di struttura complessa per la durata di cinque anni nella parte in cui non consentirebbero la partecipazione anche agli psicologi.

Va preliminarmente affermata la giurisdizione del Giudice Amministrativo poiché

gli avvisi pubblici impugnati dall'Ordine degli Psicologi della Regione Siciliana costituiscono atti autoritativi qualificabili come provvedimenti amministrativi di macro-organizzazione rispetto ai quali la situazione giuridica soggettiva legittimante la proposizione del ricorso non può che essere qualificata come di interesse legittimo collettivo.

Va, dunque, esaminata nel merito la doglianza proposta dal ricorrente.

Il Collegio osserva che la vicenda è già stata esaminata dal Consiglio di Stato e risolta in senso favorevole all'accoglimento del ricorso, nei termini che di seguito si riportano: *«La contrattazione collettiva nazionale dell'Area medica e non medica demanda al d. P.R. n. 484/1997 l'individuazione delle procedure per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa, nel limite massimo stabilito dall'atto aziendale. Non sussistendo pertanto preclusioni normative, in caso di strutture multidisciplinari, quali quelle qui di interesse, deve essere privilegiato l'accesso pluricategoriale, come suffragato dalle circolari della Regione Lazio prot. n. 35608 del 22 marzo 2006 e prot. n. 68890 del 12 giugno 2006. Ciò del resto è stato confermato perfino dal Giudice delle leggi in relazione ai "SerT" (Servizi per le tossicodipendenze), in quanto istituiti per erogare terapie idonee sia alla disintossicazione e alla riabilitazione psico-fisica dei soggetti dediti al consumo di sostanze stupefacenti, sia, del pari, alla loro riabilitazione psicologica, funzionale ad un pieno reinserimento sociale (v. Corte Cost., 25 novembre 2011, n. 321, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, 11 e 13 della L.R. Puglia 6 settembre 1997, n. 27, proprio in quanto riservava la direzione di tale tipologia di Servizi al solo personale sanitario appartenente al profilo professionale medico).*

7. L'assunto è fondato.

8. Preliminarmente il Collegio rileva come l'atto aziendale presupposto, non a caso gravato solo cautelativamente, non rechi alcuna indicazione utile a motivare la scelta, esplicitata con la selezione pubblica, di riservare la dirigenza di strutture complesse inerenti la salute mentale ad un medico. Non a caso nessuna delle parti

ha avanzato rilievi sulla tardività del ricorso in quanto volto a sindacare la scelta organizzativa posta a monte della selezione: è l'attuazione data alla stessa, non contenente alcuna preclusione, ad avere indebitamente circoscritto l'attribuibilità degli incarichi de quibus, ponendo l'accento sulla categoria professionale dello psichiatra. In realtà, le due strutture complesse rientranti nel Dipartimento di Salute mentale afferenti ai Distretti sanitari I e II dell'AUSL interessata, si caratterizzano per la funzione di supervisione di Unità organizzative semplici, esplicitamente indicate nell'atto organizzativo presupposto, quali le Unità organizzative "Comunità e residenzialità", "Centri salute mentale" e "Centri diurni", afferendo pertanto ad attività sia mediche che non, concretamente estrinsecatesi in Case famiglia, Comunità, Centri diurni e ambulatori di salute mentale. Ne è evidente, pertanto, la natura multidisciplinare che determina la necessità di prediligere l'accesso pluricategoriale, salvo esplicitate ragioni di maggior funzionalità all'interesse pubblico che indirizzino verso opzioni diverse.

9. L'Ordine degli psicologi evidenzia come la scelta di riservare la selezione ai soli medici confligga sia con il ridetto carattere multidisciplinare del dipartimento di salute mentale, all'interno del quale le strutture si collocano, sia con le competenze meramente gestionali ed organizzative implicate dalle funzioni direttive che si andranno a svolgere. Occorre dunque avere riguardo da un lato al fatto che le strutture complesse per la tutela della salute mentale non svolgono solo prestazioni strettamente mediche e psichiatriche, ma anche terapie psicologiche, quali quelle afferenti alla diagnosi e alla cura, non farmacologica, del disturbo psichico; dall'altro all'attività manageriale che si richiede a chi è chiamato a sovrintendere strutture ove operino professionalità diverse, appartenendo necessariamente ad una sola di esse. Il più immediato corollario di tale considerazione è che appare irragionevole riservare ai soli medici psichiatri l'accesso alla dirigenza delle stesse ed escludere da esse gli psicologi, sia perché la professionalità di questi ultimi resta implicata dall'esercizio dei compiti attribuiti alla direzione, sia perché le

funzioni direttive non comportano l'erogazione diretta di prestazioni mediche psichiatriche, ma solo l'organizzazione e il coordinamento della sottostante struttura, che peraltro consegue all'implicito accorpamento delle altre tre, per la direzione delle quali non è previsto alcun incarico.

10. Né vale di contro obiettare che l'affidamento degli incarichi dirigenziali in questione anche agli psicologi rimane precluso dalla corretta applicazione dell'art.4 del d. P.R. n.484/1997, che, secondo la lettura che ne prospettano le parti oggi appellate e che è stata condivisa dal Tribunale di prima istanza, impedisce di estendere la selezione in questione a più categorie professionali (per come dettagliate nella disposizione). Tale opzione ermeneutica, infatti, è sprovvista di qualsivoglia fondamento letterale, come questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare, chiarendo che «la norma menzionata come ostantiva 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. Stato, Sez. III, 4 febbraio 2016, n. 448, richiamata anche da T.A.R. Lazio, Sez. III Quater, 10 gennaio 2018, n. 192). Pertanto, 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.

11. Alle esposte considerazioni va aggiunto che la stessa Regione Lazio con le circolari 22 marzo 2006, n.35608 e 12 giugno 2006, n. 68890 ha chiarito che gli incarichi dirigenziali delle strutture nel cui organico siano ricompresi sia medici che psicologi possono essere conferiti sia a dirigenti medici che a dirigenti psicologi, in quanto entrambi appartenenti al ruolo del personale sanitario del

S.S.N. (in tal senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. III, 3 aprile 2019, n. 2210). Il richiamo solo alla seconda di tali circolari contenuto nella sentenza di prime cure per avallare la propria ricostruzione interpretativa non pare corretto, in quanto estrapola dal contesto l'affermazione in forza della quale ove non si verta in ambiti pluricategoriali, le procedure possono essere limitate ai soli medici. Con ciò affermando, senza che risulti in alcun modo provato, che nel caso di specie non era possibile avere riguardo all'ambito pluricategoriale "psicoterapia" (art. 4, comma 2, lett. h), n. 2), riservato sia ai medici che agli psicologi, né, più genericamente, avvalersi anche di uno psicologo, piuttosto che di un medico, avuto riguardo alla tipologia mista dei servizi erogati dalle strutture cui gli incaricati dovevano essere preposti. Che è esattamente, rileva il Collegio, il ragionamento posto a base della richiamata sentenza n. 321/2011 della Corte Costituzionale in relazione ai Servizi per le tossicodipendenze. In sintesi, nel caso di specie l'opzione attuata con l'avviso di selezione non consente di comprendere «le ragioni che inducevano a ritenere meglio soddisfatto l'interesse aziendale e meglio garantita la funzionalità del servizio con la previsione di un medico quale responsabile» (cfr. sul punto Cons. Stato, Sez. I, n. 1793/2005).

12. Osserva infine il Collegio come l'atto avverso rechi chiare indicazioni testuali nel senso della valorizzazione delle capacità manageriali dei candidati: da un lato, infatti si richiede quale requisito di accesso alla selezione il possesso di un "Attestato di formazione manageriale" (punto n. 6); dall'altro si stabilisce che il colloquio idoneativo verta anche ad accertare, appunto, le "capacità gestionali, organizzative e di direzione" dell'interessato.

13. Da tutto quanto detto consegue l'accoglimento dell'appello e, in riforma della decisione appellata, l'annullamento dell'avviso di selezione impugnato in primo grado, nella parte in cui riserva la partecipazione alla procedura ai soli medici, escludendo da essa gli psicologi» (Consiglio di Stato, Sez. III, 30 aprile 2019 n. 2799; in tal senso anche Consiglio di Stato, sez. III, 29 aprile 2019, n. 2735).

Il Collegio, non constatando precedenti del C.G.A.R.S. sulla questione di diritto in esame, ritiene di dover privilegiare il richiamato orientamento del Consiglio di Stato rispetto al precedente del T.A.R. Bologna menzionato nell'ordinanza cautelare di rigetto, considerato che gli avvisi impugnati non motivano le ragioni per le quali gli psicologi non potrebbero accedere al ruolo di Direzione di una struttura complessa.

Pertanto, dovendosi condividere il predetto orientamento del Consiglio di Stato in questa sede richiamato anche ai fini della motivazione della decisione ai sensi dell'art.74 c.p.a., il ricorso è fondato e, per l'effetto, gli atti impugnati vanno annullati per eccesso di potere da illogicità, non avendo l'A.S.P. di Siracusa motivato le ragioni della non inclusione degli psicologi nel novero dei legittimati a partecipare alle procedure indette per la copertura dei posti disponibili di Dirigente delle U.O.C.

La riscontrata carenza di orientamenti giurisprudenziali uniformi giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, salve le ulteriori determinazioni della Pubblica Amministrazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2020 celebratasi ai sensi dell'art. 25 D.L. n. 137/2020 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Referendario, Estensore

Emanuele Caminiti, Referendario

L'ESTENSORE

Maurizio Antonio Pasquale Francola

IL PRESIDENTE

Federica Cabrini

IL SEGRETARIO