

Sentenza: 4 novembre 2019, n. 259

Materia: Tutela della salute; organizzazione del servizio sanitario

Parametri invocati: Articoli 117, commi 3, 118, comma primo, della Costituzione

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018; inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018

Esito: Non spettanza allo Stato, e per esso alla Commissione disciplinare dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, del potere di adottare la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna e annullamento della stessa

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Emilia-Romagna ha promosso conflitto di attribuzione del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre 2018, consistente nella sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, nei confronti del dott. Sergio Venturi, assessore alle politiche per la salute della medesima Regione, nonché all'inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, ai quali la Regione ha rivolto un atto di significazione in data 27 dicembre 2018.

Secondo la ricorrente, l'Ordine professionale, adottando la sanzione suddetta nei confronti dell'assessore per aver proposto e contribuito all'approvazione della delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (volta ad autorizzare l'impiego di personale infermieristico specializzato per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria), abbia determinato una lesione delle competenze della Regione in materia di "tutela della salute", di cui agli articoli 117, comma 3, e 118 Cost., e dell'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza. L'Ordine professionale avrebbe esercitato il potere disciplinare in assenza dei presupposti necessari, censurando la condotta politico-amministrativa dell'assessore, e non suoi comportamenti in quanto medico e perciò rilevanti sul piano disciplinare. Così facendo, l'Ordine avrebbe leso le prerogative dell'assessore, e conseguentemente quelle della Giunta regionale, in ragione del rapporto di immedesimazione organica, in materia di "tutela della salute" e di organizzazione dei servizi sanitari dell'emergenza.

L'Ordine provinciale dei medici di Bologna eccepisce l'inammissibilità del ricorso di attribuzione fra enti, lamentando che il presente giudizio sia volto a sindacare il merito del potere disciplinare dell'Ordine e a delimitarlo, piuttosto che a circoscrivere le rispettive sfere di attribuzione dello Stato e della Regione. Pertanto non sussisterebbe alcun interesse concreto e attuale della Regione Emilia-

Romagna ad agire in giudizio davanti alla Corte, poiché la delibera regionale promossa e votata dal dott. Venturi in qualità di assessore regionale, che è alla base della sanzione emessa dall'Ordine, non è stata intaccata da quest'ultima, essendo tutt'ora vigente ed esecutiva; inoltre, il dott. Sergio Venturi non godrebbe della prerogativa di cui all'articolo 122, co. 4, della Costituzione, il quale prevede che i consiglieri regionali non possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, non riferendosi espressamente la norma anche agli assessori.

Secondo la Corte costituzionale, tuttavia, le eccezioni di inammissibilità del ricorso per insussistenza del tono costituzionale del conflitto sollevate dall'Ordine dei medici di Bologna sono prive di fondamento. Innanzitutto, il conflitto sollevato dalla Regione nei confronti dello Stato, e per esso il Presidente del Consiglio dei ministri, è ammissibile perché, secondo l'interpretazione seguita dalla stessa Corte costituzionale, la nozione di "Stato" ai sensi dell'art. 134 Cost. (relativo alle attribuzioni della Consulta), deve essere interpretato in un'accezione ampia, di "conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo" (sent. 31/2006), che rispondono ad esigenze pubbliche o sono organi ausiliari della Pubblica Amministrazione (sentenze n. 405/2005, 173/2019): tra questi enti rientrano gli ordini professionali, come è l'Ordine provinciale dei medici di Bologna. Perciò, ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale delle funzioni "affidate" all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime. In secondo luogo, la Consulta non ritiene di accogliere l'eccezione concernente la mancanza di tono costituzionale del conflitto, eccepita dalla difesa dell'Ordine provinciale dei medici di Bologna in quanto il ricorso sarebbe volto ad ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare dinanzi alla Corte costituzionale, che sarebbe carente di giurisdizione in materia, in violazione dell'articolo 3, commi 2, lettera c), e 4, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), il quale stabilisce che, contro tali provvedimenti, è ammesso ricorso alla Commissione centrale per esercenti le professioni sanitarie (le c.d. CCEPS). Tuttavia, la Corte ritiene irrilevante, ai fini della decisione del presente ricorso, l'impugnazione della sanzione disciplinare in un giudizio ancora pendente di fronte alla CCEPS. Infatti, di fronte alla Consulta la Regione non contesta le modalità di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine, ma l'esistenza stessa di tale potere nel caso di specie, poiché è stato esercitato con riferimento alla condotta politico-amministrativa del dott. Venturi in qualità di assessore e non in quanto medico. Inoltre, la lesione delle prerogative di quest'ultimo (facoltà di proposta e di voto), derivante dall'esercizio del potere disciplinare, si risolve nella lesione delle competenze della Giunta stessa, in ragione dell'esistente rapporto di immedesimazione organica tra assessori e Giunta, e quindi delle competenze della Regione, generando un conflitto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione in materia di tutela della salute e di organizzazione sanitaria.

Il potere disciplinare assegnato all'Ordine professionale serve ad assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione, nel rispetto, a sua volta, dei codici deontologici, che lo restringono entro limiti ben precisi, al fine di evitare la lesione dei diritti degli iscritti agli albi e dell'affidamento dei terzi privati cittadini. Chiariti i confini dell'esercizio del potere disciplinare dell'Ordine dei medici, nel caso in esame la Corte costituzionale ritiene evidente che l'Ordine di Bologna ha agito in carenza di potere, avendo sottoposto a procedimento disciplinare e sanzionato un proprio iscritto per atti da lui compiuti non nell'esercizio della professione di medico,

ma nell'esercizio di una funzione pubblica: tali atti non rientrano fra quelli sottoposti al potere sanzionatorio dell'Ordine ai sensi del codice deontologico. L'Ordine, avendo interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza, ha leso i compiti costituzionalmente conferiti alla Regione in materia di tutela della salute, in cui rientra l'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza, poiché la Giunta regionale, di cui è parte l'assessore, è un organo collegiale, dunque si instaura un rapporto di immedesimazione organica tra l'istituzione e il soggetto che ne fa parte e che contribuisce a definire l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta stessa. La lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione.

In conclusione, la Corte costituzionale accoglie il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna e dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione medesima, dott. Sergio Venturi, per aver proposto e contribuito alla formazione della delibera della Giunta regionale n. 508/2016. Di conseguenza, la Consulta dichiara l'annullamento della sanzione della radiazione dall'albo dell'assessore regionale di cui sopra.