

MINISTERO DELLA SANITA'
COMMISSIONE CENTRALE PER GLI ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE

DECISIONE N. 8- ANNO 1989

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, composta dai Signori:

- 1°) Presidente: Prof. Dott. Giovanni Torregrossa
- 2°) Componente: Prof. Dott. Luigi Giannico
- 3°) Componente: Dott. Claudio Mastrocola
- 4°) Componente: Prof. Dott. Giuseppe Grimaldi
- 5°) Componente: Prof. Dott. Giorgio Avezzù
- 6°) Componente: Prof. Dott. Emilio Mari
- 7°) Componente: Dott. Antonio Radaelli
- 8°) Componente: Dott. Gianfranco Bianchi
- 9°) Componente: Dott. Bruno Ravera
- 10°) Componente: Dott. Francesco Vinci

Con l'assistenza del Segretario Dr.ssa Anna Paola Lotti;

Visti gli atti;

Sentita la relazione del componente relatore Dr. Claudio Mastrocola;
Sentito per il ricorrente l'avv. Giuseppe Castelli Avolio;

Ha pronunciato nell'adunanza del 18 marzo 1989 la seguente

DECISIONE

sul ricorso proposto dal dott. Massimo Scimanna, medico-chirurgo, residente in Roma, Via T. Minicelli, n. 19 ed elettivamente domiciliato in Roma, piazza Borghese, n. 3, presso lo studio del Prof. Avv. Giuseppe Guarino, avverso il provvedimento in data 22.12.1986, n. 14765, del Presidente dell'Ordine Provinciale di Roma dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, con il quale veniva respinta la sua istanza intesa ad ottenere l'annotazione di cui all'art. 5 della legge 24.7.1985, n. 409, al fine di conservare il diritto ad esercitare la professione di medico odontoiatra.

RITENUTO IN FATTO

Il dott. Massimo Scimanna, iscritto all'Albo dei medici chirurghi della provincia di Roma, con istanza del 16.12.1986, n. 14765, il Presidente dell'Ordine rispondeva all'interessato che, non essendo in possesso di alcun diploma di specializzazione in campo odontoiatrico, la sua richiesta non era "idonea ad assicurare diritti di sorta": tuttavia, per essersi iscritto al corso di laurea in Medicina e Chirurgia anteriormente al 28.1.1980 aveva la facoltà "di optare per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri ai sensi e per gli effetti di cui all'art.20 della legge 409/1985, entro cinque anni dall'entrata in vigore della legge stessa".

L'interessato ha proposto ricorso avverso tale provvedimento, di cui dichiara aver avuto comunicazione in data 7.1.1987, notificandolo all'Ordine e al presidente dell'Ordine Provinciale di Roma, dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, al Prefetto di Roma, al Procuratore della Repubblica di Roma in data 5.2.1987 e depositandolo presso la segreteria della Commissione centrale in data 24.2.1987, deducendo i seguenti motivi di gravame:

- Violazione dei diritti quesiti. Violazione dell'art. 5 L. 24.7.1985, n. 409. Eccezione di legittimità costituzionale degli artt. 5, 4, 20 L. n. 409/85 per violazione del principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Costituz.), nonché degli artt. 2, 3, 4, 33, 35, 36, 41 Cost.

1) - Assume il ricorrente che per essersi iscritto al corso di laurea in medicina e chirurgia anteriormente al 1980 ed aver superato l'esame di Stato abilitante all'esercizio delle professioni di medico-chirurgo ed odontoiatra - professioni che in concreto ha esercitato - ha maturato il diritto quesito all'esercizio di ambedue le attività professionali.

Pertanto non può essere privato del diritto alla iscrizione nell'albo dei medici-chirurghi, per l'esercizio della relativa professione, perché la fattispecie non rientra nelle ipotesi di cancellazione dall'albo, tassativamente previste dall'art. 11 del D.L.C.P.S. 13.9.1946, n. 233, e, perché una legge che privi alcuni soggetti della iscrizione all'albo professionale, dopo il superamento del relativo esame di Stato, deve ritenersi in contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 33, 35, 36 e 41 della Costituzione.

Inoltre, avendo dimostrato in concreto l'esercizio continuativo della professione di odontoiatra, ha "tutti i requisiti per continuare a svolgere la sua attività anche nel campo odontoiatrico", trovandosi oltretutto in una posizione peggiore rispetto a quella prevista dalla legge, che richiede, per l'esercizio di tale attività soltanto la laurea in medicina anteriore al 1980 e il superamento dell'esame di Stato.

Ciò premesso, il ricorrente, sostiene di rientrare nella fattispecie prevista dall'art. 5 della legge 409, la quale "sicuramente minus dixit quam voluit" quando ha indicato la specializzazione in odontoiatria quale requisito per l'annotazione in questione. La disposizione dell'art. 5, dunque, in connessione con i principi esposti "va letta nel senso che la specializzazione odontoiatrica è stata indicata dalla legge come mero parametro di base" e che deve essere "rimesso al singolo Ordine professionale valutare caso per caso, e sulla base della documentazione concreta, se l'iscritto all'albo dei medici chirurghi possieda una qualificazione odontoiatrica equivalente o superiore rispetto a quella derivante dal possesso di un diploma di specializzazione e debba di conseguenza essere ammesso al beneficio della continuazione della professione odontoiatrica in applicazione dell'art. 5 citato".

2) - Sostiene il ricorrente che, ove l'art. 5 dovesse essere interpretato alla lettera, la norma dovrebbe essere dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 33 della Costituzione, poiché "chi è stato iscritto ad un albo professionale in quanto in possesso dei titoli prescritti e dopo aver superato il relativo esame di Stato non può essere privato, nemmeno con legge, di tale suo status professionale.

Se poi si volesse osservare che la funzione dell'art. 5 non è quella di privare l'iscritti del diritto alla iscrizione all'albo medico-chirurgico, bensì quella di consentire l'esercizio di ambedue le professioni, limitando però tale beneficio ai medici chirurghi in possesso di

specializzazione in campo odontoiatrico e negandolo ai medici-chirurghi privi di specializzazione ma di fatto esercenti tale attività, e riservando a questi ultimi soltanto la facoltà di opzione di cui all'art. 20 legge 409, si configurerebbe una violazione dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento delle due categorie, rilevante anche sul piano sociale, economico e tecnico-professionale.

3) - Tale disparità inoltre costituisce violazione di diritti quesiti in quanto prima della riforma sia il diploma di specializzazione che la conoscenza specialistica acquisita aliunde erano assolutamente equiparate al fine dell'esercizio della odontoiatria.

Quindi se la nuova legge può disciplinare attività odontoiatrica per il futuro non può modificare la situazione giuridica per il passato.

4) - Il ricorrente assume inoltre l'incostituzionalità dell'art. 4 della legge 409, che nel terzo comma dichiara incompatibile l'iscrizione all'albo odontoiatrico con quella a qualsiasi albo professionale in quanto "in via generale vige un principio opposto: le professioni sanitarie sono esercitabili contemporaneamente purché si conseguano distintamente i diversi titoli abilitanti (art. 102 T.U. leggi sanitarie).

Per i motivi esposti il ricorrente chiede il riconoscimento del diritto alla iscrizione nell'albo dei medici chirurghi con l'annotazione di cui all'art. 5 L. 24.7.1985, n. 409, e in via subordinata la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità degli artt. 5, 4, 20 della legge citata, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 33, 35, 36 e 41 della Costituzione.

Chiede infine l'assistenza legale in giudizio.

Con nota 17.3.1987 il Presidente dell'Ordine Provinciale di Roma dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri ha trasmesso le proprie controdeduzioni nelle quali sostiene che la domanda del ricorrente era da respingere in quanto l'art. 5 della legge n. 409/1985 parla espressamente del "diploma di specializzazione in campo odontoiatrico", conseguentemente possono conservare il diritto all'esercizio della professione di odontoiatria pur rimanendo iscritti nell'albo dei Medici Chirurghi con l'apposita annotazione de qua, unicamente gli specialisti in odontoiatria - nè può essere ritenuto sufficiente l'esercizio de facto dell'attività odontoiatrica in quanto il legislatore non ha previsto "equipollenza di sorta".

Il Presidente rimette alla Commissione qualsiasi valutazione circa la legittimità delle disposizioni della nuova legge.

Con memoria depositata il 14.4.1987 il ricorrente, a fondamento della pretesa sostenuta nel ricorso di aver diritto alla annotazione di cui all'art. 5 della legge n. 409, richiama la disposizione della direttiva del consiglio della CEE n. 686 del 25.2.1978, secondo cui i laureati in medicina ante riforma che abbiano effettivamente praticato per almeno 3 anni e quelli con specializzazione universitaria sono espressamente equiparati agli effetti della legittimazione ad esercitare l'odontoiatria.

Tale direttiva anche se non recepita in Italia trova ugualmente diretta applicazione nel nostro ordinamento, essendo scaduto il termine di attuazione.

Il ricorrente fa notare inoltre che l'art. 19 della legge 409, conformemente a quanto stabilito dalle disposizioni comunitarie, prevede che il Ministero della Sanità, previ gli opportuni accertamenti da effettuarsi con la collaborazione degli Ordini professionali, rilasci ai laureati "ante riforma" un attestato che dichiara che si sono effettivamente e lecitamente dedicati all'attività professionale di odontoiatra per almeno tre anni nel corso degli ultimi cinque. Poiché tale attestato costituisce pieno titolo per esercitare l'odontoiatria in tutta la Comunità Europea "non vi è nessuna ragione, quindi, per ritenere che... non rientri nella categoria dei diplomi che consentono ai medici di ottenere l'iscrizione di cui all'art. 5", tanto più "che la legge non parla di diploma di specializzazione universitaria ma, genericamente di un diploma di specializzazione in campo odontoiatrico".

Nel caso di diversa interpretazione dell'art. 5 il ricorrente sostiene che la legge n. 409 dovrebbe ritenersi in parte da qua contraria alla costituzione, oltre che per le ragioni esposte nel ricorso, per la violazione di due principi costantemente affermati dalla Corte Costituzionale. Il primo è il principio di garanzia dei diritti costituzionali, secondo il quale ogni limite all'esercizio di tali diritti deve trovare giustificazione in altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Nel caso in esame tuttavia l'incompatibilità prevista tra la professione di odontoiatra e tutte le altre non trova alcun fondamento nella tutela di esigenze di rilievo costituzionale.

Il secondo è il principio di eguaglianza e di ragionevolezza che trova fondamento nell'art. 3 della Costituzione, secondo il quale situazioni omogenee devono avere la stessa disciplina legislativa ove non sussistano ragionevoli motivi sul piano di fatto per differenziarle.

Considerato

IN DIRITTO

Con gravame proposto il ricorrente svolge una serie di considerazioni intese a dimostrare l'illegittimità del provvedimento di diniego, adottato dall'Ordine resistente, sulla domanda avanzata per ottenere nell'Albo dei medici l'apposita annotazione che consente, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 luglio 1985, n. 409, la conservazione del diritto all'esercizio della professione di odontoiatria.

L'Ordine, per contro, sostiene che tale diritto è riservato dalla norma in parola ai medici in possesso di un diploma di specializzazione in campo odontoiatrico, mentre il ricorrente, in quanto iscritto al corso di laurea in medicina e chirurgia anteriormente al 28.1.1980 e munito del relativo titolo abilitante, può solo optare, ai sensi dell'art. 20 della legge citata 409/1985, per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, con la conseguente impossibilità di restare iscritto all'Albo dei Medici-chirurghi, stante l'incompatibilità delle due iscrizioni sancita dall'art. 4 - penultimo comma - della stessa legge.

Il ricorrente deduce che l'interpretazione data dall'Ordine alle norme sopra citate concretizzerebbe illegittimità costituzionale delle stesse, in quanto si porrebbero in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione, nonché con l'articolo 33, che tutela l'acquisizione di uno status professionale.

In concreto l'interessato rileva che con il provvedimento impugnato viene illegittimamente privato di un diritto acquisito prima dell'entrata in vigore della legge 409/1985, la cui nuova disciplina non può che riguardare il futuro.

Il Presidente dell'Ordine, nelle controdeduzioni, osserva che l'Ordine nel decidere sulla richiesta del ricorrente si è limitato ad applicare alla lettera il disposto di cui al citato art. 5.

Nell'esaminare la complessa questione sulla quale la Commissione Centrale è stata chiamata a pronunciarsi, la Commissione medesima non può trascurare di prendere in considerazione la sentenza n. 100/1989, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 della legge 24 luglio 1985, n. 409, "nella parte in cui non prevedono che i soggetti indicati nell'art. 20, primo comma, ottenuta l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, possano contemporaneamente mantenere l'iscrizione all'albo dei medici-chirurghi così come previsto per i soggetti indicati nell'art. 5, e nella parte in cui prevedono che i medesimi possano "optare" nel termine di cinque anni per l'iscrizione all'albo degli odontoiatri, anziché "chiedere" senza limiti di tempo tale iscrizione".

Come è dato rilevare dal dispositivo sopra riportato l'Alta Corte ha affrontato il problema della legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 20 della legge 409/1985, sollevato nel corso di un giudizio in cui gli attori, medici-chirurghi non specializzati in odontoiatria, sostenevano il diritto ad ottenere la doppia contemporanea iscrizione, all'albo dei medici ed a quello degli odontoiatri.

Quindi lo status professionale di questi attori e quello del sanitario che ha proposto ricorso dinanzi a questa Commissione Centrale è identico, diverse, invece, sono le richieste, in quanto l'oggetto della pretesa in esame riguarda l'estensione, anche ai medici-chirurghi, della possibilità concessa agli specialisti di esercitare entrambe le attività mediante un'apposita annotazione nell'albo dei medici, nel quale rimane ferma l'iscrizione.

Partendo, quindi dalla osservazione sulla diversa ottica con cui sono state poste le due questioni, che pur riguardano uguali situazioni soggettive, occorre, a parere di questa Commissione Centrale interpretare il dispositivo della sentenza della Corte Costituzionale alla luce delle molteplici implicazioni che coinvolgono anche i medici in possesso di specializzazione nonché avuto riguardo ai principi affermati dalla stessa Corte nelle motivazioni che hanno dato luogo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme in discussione, nella parte in cui le stesse violano l'art. 3 della costituzione, che sancisce l'uguaglianza fra tutti i cittadini.

Dal generale contesto della sentenza emerge la preoccupazione della Corte di verificare se le disposizioni contenute nella legge 409/1985 abbiano creato situazioni di disparità di trattamento tra le categorie coinvolte nella nuova disciplina.

Dal confronto dei trattamenti ivi previsti la Corte ha rilevato che il contrasto con il principio di uguaglianza delle disposizioni da cui deriva l'incompatibilità della doppia iscrizione ex art. 4 - penultimo comma - "appare evidente allorché si raffronti la situazione dei medici chirurghi non specialisti, iscritti al corso di laurea in medicina e chirurgia prima del 23 gennaio 1980 (ed in quanto tali ritenuti idonei dalla stessa legge del 1985 ad esercitare l'odontoiatria), con la situazione che riguarda i medici chirurghi specialisti, dovendosi considerare che prima dell'entrata in vigore della legge del 1985, che ha separato le due professioni, la sola abilitazione in medicina e chirurgia dava titolo all'iscrizione all'unico albo professionale allora previsto, autorizzando anche all'esercizio dell'odontoiatria, indipendentemente dal possesso della relativa specializzazione".

Nella sua prima applicazione la legge, prosegue la Corte, ha riconosciuto il permanere di tale idoneità ad esercitare la professione di odontoiatra, "idoneità che non poteva non riconoscere senza incorrere nell'ingiustificata lesione di un diritto (all'esercizio di una attività professionale) che già apparteneva a quei soggetti e che si sarebbe potuto sacrificare solo in presenza di esigenze meritevoli di tutela nel bilanciamento dei contrapposti interessi".

Una volta effettuato quel riconoscimento, a giudizio della Corte non trova alcuna valida giustificazione l'aver privato i medici generici, che si fossero iscritti all'albo professionale degli odontoiatri di continuare ad essere contemporaneamente iscritti all'albo dei medici-chirurghi, come era loro consentito in virtù del solo titolo di laurea e della abilitazione professionale conseguita.

In conclusione ritiene l'Alta Corte che "appare irrazionale la prescrizione legislativa secondo cui la mancanza della specializzazione in odontoiatria incide sulla possibilità di mantenere l'iscrizione all'albo professionale dei medici-chirurghi" donde l'illegittimità costituzionale delle norme denunciate perché esse vengono a privare, - senza che sussista una ragione che plausibilmente le giustifichi - i soggetti indicati nell'art. 20 del diritto, già loro appartenente, di rimanere iscritti nell'albo dei medici-chirurghi, ove chiedano l'iscrizione all'albo degli odontoiatri per esercitare la relativa professione".

La decisione della Corte ha inteso riportare condizioni di parità tra due categorie, tra le quali quella dei medici-generici aveva subito un trattamento iniquo per effetto delle norme più volte citate.

Tuttavia, ove il dispositivo della sentenza fosse interpretato in senso letterale si potrebbe verificare, questa volta a danno degli specialisti in odontoiatria, una nuova disparità di trattamento.

Infatti, per costoro, nei cui confronti la Corte non si è pronunciata, rimarrebbero valide le disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 della legge 409/1989, per cui avrebbero titolo non già alla doppia iscrizione, bensì all'apposita annotazione di cui all'art. 5.

Questa conclusione, porterebbe ad una serie di questioni, che, tra l'altro, altererebbe il già difficile equilibrio tra gli iscritti ai due albi del medesimo Ordine: infatti, i medici-chirurghi iscritti contemporaneamente ai due ordini avrebbero titolo ad esercitare il diritto di voto anche per la elezione dei componenti per gli iscritti nell'albo degli odontoiatri, mentre tale diritto non spetterebbe agli specialisti iscritti nell'albo dei medici-chirurghi, con l'annotazione di cui all'art. 5.

Ciò si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza affermato dalla Corte Costituzionale, in virtù del quale i medici generici devono avere gli stessi diritti degli specialisti ed è implicito, di conseguenza, che questi ultimi devono avere gli stessi diritti dei primi.

La parità di condizione tra le due categorie può essere assicurata, ed in tal senso, ritiene questa Commissione Centrale, va letto il dispositivo della sentenza della Corte, con l'applicazione ad entrambe le categorie interessate del disposto di cui all'art. 5 della legge 409/1985.

Tale disposizione, ad avviso della Commissione, costituisce chiave di volta per la corretta applicazione della sentenza della Corte Costituzionale.

Infatti, solo con l'estensione della norma in parola ai medici-generici iscritti al relativo corso di laurea anteriormente al 28 gennaio 1980, privi di specializzazione, condizione questa in cui si trova il proponente del gravame innanzi a questa Commissione centrale, si realizza quella condizione di parità, motivo fondamentale e predominante della decisione della Corte.

A conferma di quanto sopra è la circostanza che la Corte si è pronunciata sulla questione di illegittimità costituzionale prospettata dal giudice a quo in termini di trattamento di disparità tra i medici generici e "i medici chirurghi specialisti in odontoiatria ai quali soltanto è consentito dall'art. 5 della stessa legge di ottenere la doppia iscrizione". Ciò induce alla considerazione che la doppia iscrizione di cui si è trattato in realtà è l'apposita annotazione prevista dall'art. 5, che consente ferma restando l'iscrizione all'albo dei medici, l'esercizio dell'attività professionale dell'odontoiatria.

Dalla decisione della Corte Costituzionale, così intesa consegue che sia i medici generici sia gli specialisti possono avvalersi di tale possibilità, e pertanto, il provvedimento adottato dall'Ordine dei Medici-chirurghi della provincia di Roma nei confronti del ricorrente è viziato da sopravvenuta illegittimità.

P.Q.M.

La Commissione Centrale accoglie il gravame in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento oggetto di impugnativa.
Così deciso in Roma, addì 18 marzo 1989.

Il Presidente
Il Relatore estensore
Il Segretario

Depositata in Segreteria per la pubblicazione il 10 giugno 1989.
Il Segretario

