

CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUARTA)

DECISIONE n. 3597 del 20 gennaio 2004

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ha pronunciato la seguente

sul ricorso in appello iscritto al N.R.G. 4979 del 2001, proposto dal MINISTERO DELLA SALUTE, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, ope legis, domicilia, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

l'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DENTISTI ITALIANI (ANDI), in persona del Presidente pro tempore e i dott.ri Massimo FERRARI e Antonio PELAGALLI, rappresentati e difesi dall'avv. Bruno Aguglia ed elettivamente domiciliati presso il suo studio, in Roma, via Cicerone n. 44;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione I bis, n. 1025/2001, depositata il 12 febbraio 2001 e notificata il 9 marzo 2001.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio degli appellati;

Vista l'ordinanza n. 3593/2001 del 26 giugno 2001;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 20 gennaio 2004 il consigliere Nicola Russo;

Uditi gli Avv.ti B. Aguglia e l'Avvocato dello Stato Tortora.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

L'Associazione Nazionale Dentisti Italiani (ANDI), associazione nazionale di categoria degli odontoiatri e i dott.ri Massimo Ferraro e Antonio Pelagalli, laureati in odontoiatria e protesi dentaria, aspiranti all'accesso al I livello dirigenziale per la categoria degli odontoiatri e a ricoprire il relativo posto nel Servizio Sanitario Nazionale (SSN), premesso che con D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 484 l'allora Ministero della Sanità (oggi della Salute) aveva emanato il regolamento recante la determinazione 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 SSN, il cui art. 28 prevede, tra l'altro, al primo comma lett. b), tra i requisiti di accesso al primo livello dirigenziale odontoiatra, la "specializzazione nella disciplina", con ricorso dinanzi al T.A.R. del Lazio impugnavano, in parte qua, il citato art. 28, sostenendo che sarebbe illegittimo nella parte in cui richiede anche ai laureati in odontoiatria e protesi dentaria la specializzazione nella disciplina.

Deducevano i ricorrenti i seguenti motivi: "Violazione e falsa applicazione della legge 24 luglio 1985, n. 409. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà": in sintesi, il corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria istituito con legge n. 409/85, a differenza di quello in medicina e chirurgia, abiliterebbe direttamente (previo superamento dell'esame di Stato) all'esercizio della professione, senza necessità di specializzazione nella disciplina; nonostante ciò, il decreto impugnato ha previsto la specializzazione tra i requisiti di accesso al concorso in argomento non solo per i laureati in medicina, ma anche per i laureati in odontoiatria; l'illogicità di tale soluzione risulterebbe anche dal fatto che dopo l'istituzione del predetto corso di laurea sono state abolite le scuole di specializzazione in odontoiatria.

L'Avvocatura Generale dello Stato, costituitasi in giudizio per le Amministrazioni intimete, chiedeva il rigetto del ricorso in quanto infondato, atteso che il citato art. 28 sarebbe conforme all'art. 15, comma 3, D. Lgs. n. 502/92, secondo cui al concorso pubblico per l'accesso al primo livello della dirigenza del ruolo sanitario possono partecipare coloro che, fra l'altro, abbiano conseguito la laurea nel corrispondente profilo professionale e abbiano conseguito il diploma di specializzazione nella disciplina.

Con sentenza n. 1025/2001, meglio indicata in epigrafe, il T.A.R. del Lazio, condividendo le tesi dei ricorrenti, accoglieva il ricorso, annullando l'art. 28 del D.P.R. 10 dicembre 1997, n. 484, recante il regolamento della disciplina del concorso pubblico per titoli ed esami per l'accesso al primo livello dirigenziale, nella parte in cui, per i laureati in odontoiatria e protesi dentaria, richiede, tra l'altro, in aggiunta alla laurea, la specializzazione nella disciplina.

Con ricorso notificato il 3 maggio 2001 e depositato il 15 maggio successivo il Ministero della Sanità (oggi della Salute) ha proposto appello avverso la prefata sentenza, deducendone l'erroneità e l'ingiustizia e chiedendone la riforma, previa sospensione dell'efficacia.

Si sono costituiti gli appellati, ANDI e dott.ri Ferraro e Pelagalli, eccependo l'infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto, con ogni consequenziale statuizione, anche in ordine alle spese del giudizio.

Con ordinanza n. 3593 del 26 giugno 2001 questa Sezione ha respinto la domanda incidentale di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata, avanzata dal Ministero appellante.

Alla pubblica udienza del 20 gennaio 2004 la causa è stata spedita in decisione.

DIRITTO

L'appello è fondato.

Il decreto legislativo n. 502 del 1992 ha impresso un nuovo assetto alla dirigenza del ruolo sanitario del S.S.N.

In particolare, l'art. 15, comma 3, del D.Lgs. n. 502/92 cit. ha previsto che al concorso pubblico per l'accesso al primo livello della dirigenza del ruolo sanitario possano partecipare coloro che abbiano conseguito la laurea nel corrispondente profilo professionale, siano iscritti all'albo dei rispettivi ordini ed abbiano conseguito il diploma di specializzazione nella disciplina.

L'art. 18 del decreto legislativo suddetto ha riservato ad un atto regolamentare l'adeguamento della vigente disciplina concorsuale del personale del S.S.N.

In attuazione del predetto art. 18 si è provveduto a disciplinare la normativa concorsuale del personale dirigenziale del S.S.N. con l'emanazione del D.P.R. n. 483 del 10 dicembre 1997.

Per i vari concorsi delle categorie professionali appartenenti al ruolo sanitario il Regolamento ha stabilito i requisiti così come previsti dall'art. 15 del citato D.Lgs. n. 502/92. Tra detti requisiti vi è compresa la specializzazione.

Pertanto, anche l'art. 28 del D.P.R. impugnato si è attenuto alle predette indicazioni tassative ed ha previsto tra i requisiti per la partecipazione al concorso al primo livello dirigenziale odontoiatra, oltre alla laurea in odontoiatria e l'iscrizione all'albo, anche la specializzazione, mentre per i medici legittimati all'esercizio dell'odontoiatria, oltre alla laurea in medicina, ha previsto, sostanzialmente, una doppia specializzazione aggiuntiva rispetto ai titoli che consentono ai medici l'esercizio della professione suddetta. Ciò per evitare disparità tra medici ed odontoiatri.

L'assunto dei ricorrenti in primo grado ed attuali appellati, condiviso e fatto proprio dal giudice di prime cure, secondo cui la laurea in odontoiatria è di per sé abilitante all'esercizio della professione e che, quindi, non ha bisogno di specializzazione è irrilevante, posto che anche la laurea in medicina e chirurgia, in nesso inscindibile con l'abilitazione professionale, è un titolo abilitante alla professione medica, per cui il medico, prescindendo da specializzazioni, potrebbe, in teoria, compiere (non certo nel servizio pubblico) tutti gli atti medici derivanti dalla laurea.

Sta di fatto che l'ordinamento ha previsto che nel S.S.N., per l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente occorre non solo la laurea ma anche la specializzazione.

Il principio contenuto nell'art. 15, comma 3, D.Lgs. n. 502/92 è un principio non derogabile, né lo stesso vale a togliere valore alla laurea in odontoiatria.

Anche sotto il profilo dell'iter logico-giuridico la scelta del legislatore di richiedere il possesso della specializzazione non appare censurabile. Infatti il titolo abilitante all'esercizio della professione di odontoiatria non è sufficiente a garantire la necessaria professionalità che si richiede a coloro che vogliono accedere al livello dirigenziale del S.S.N.

Tutto il sistema di riordino della disciplina in materia sanitaria voluto dal legislatore con il D. Lgs. n. 502/92 si basa sui principi della managerialità e dell'efficienza, che vogliono garantire un corretto svolgimento delle attività proprie delle varie figure professionali che operano all'interno di enti e strutture del S.S.N.

La laurea in odontoiatria può essere abilitante per lo svolgimento della professione, ma non è un requisito sufficiente per far acquisire il primo livello dirigenziale nel sistema concorsuale del Servizio Sanitario Nazionale.

Pertanto il rilievo di base su cui si fonda il ricorso di primo grado è del tutto infondato.

Si ribadisce che la norma regolamentare ha dato applicazione nella specifica fattispecie all'art. 15 del citato D. Lgs. 502/1992, mantenendo la posizione della laurea e della specializzazione come due requisiti distinti ed entrambi essenziali per l'ammissione ai concorsi.

Questo concetto è ulteriormente ribadito nel comma secondo dello stesso art. 28, che prevede con riferimento ai laureati in medicina la non validità, ai fini dell'ammissione al concorso, della specializzazione fatta valere come titolo legittimante l'esercizio della professione.

Appare, quindi, infondata l'argomentazione secondo la quale dovrebbe essere emendato l'art. 28, laddove prevede la specializzazione sia per la categoria dei laureati in odontoiatria e protesi dentaria sia per i laureati in medicina e chirurgia, mantenendo la previsione della specializzazione solo per questi ultimi.

E', infine, impropria la tesi di violazione e falsa applicazione della legge 24 luglio 1985 n. 409, istitutiva della professione sanitaria di odontoiatria e del relativo corso di laurea.

Si tratta di una legge emanata prima del D. Lgs. 502/92 ed ha una sua finalità che non può incidere su quella perseguita dal D. Lgs. cit. che, in verità, è successivo alla suddetta legge, ha tenuto conto dei contenuti della stessa e, nonostante ciò, ha previsto, tra i requisiti, la specializzazione senza eccezioni.

L'ordinamento posto in essere con il predetto D. Lgs. 502/92 è imperniato su un organigramma che inserisce il personale del Servizio Sanitario Nazionale direttamente nella dirigenza e tale ruolo non può essere conseguito con il semplice diploma di laurea ma con una più approfondita conoscenza professionale che non può che essere ricondotta alla specializzazione.

In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 4979/2001, in epigrafe meglio specificato, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della decisione impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna le parti appellate, in solido fra di loro, al pagamento delle spese, competenze ed onorari del doppio grado di giudizio in favore dell'Amministrazione appellante, che liquida complessivamente in euro 2.000,00 (duemila/00), di cui euro 500,00 (cinquecento/00) per il primo ed euro 1.500,00 (millecinquecento/00) per il secondo grado.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 20 gennaio 2004 con l'intervento dei magistrati:

| | |
|---------------------|-----------------------|
| Gaetano Trotta | Presidente |
| Giuseppe Barbagallo | Consigliere |
| Aldo Scola | Consigliere |
| Carlo Deodato | Consigliere |
| Nicola Russo | Consigliere rel. est. |

L'ESTENSORE Nicola Russo

IL PRESIDENTE Gaetano Trotta

IL SEGRETARIO Marta Belloni

DEPOSITATA IN SEGRETERIA 7 giugno 2004 (art. 55, L. 27.4.1982 n. 186) Il Dirigente Giuseppe Testa