



REPUBBLICA ITALIANA

N.3874/04

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Reg.Dec.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato
la seguente

N. 11164-11166

Reg.Ric.

ANNO 2003

DECISIONE

sui ricorsi riuniti in appello:

- **n. 11164 del 2003**, proposto da **ARIODANTE Stella, NUOVO Maria, PE' Stellina, PAOLIERI Elena, TONACCINI Susanna, GRAN DALL'OLIO Diana e ZIMMARO Monica**, rappresentate e difese dagli avv.ti Vincenzo Pompa, Monica Scongiaforno e Elena Cirri, elettivamente domiciliate presso lo studio dell'avv. Scongiaforno in Roma, Via Montello n. 30;

contro

l'Azienda U.S.L. n. 10 di Firenze, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Iaria, elettivamente domiciliata presso lo studio del dott. Gian Marco Grez, in Roma, Lungotevere Flaminio n. 46 (Palazzo IV Scala "B");

e nei confronti

- del Consiglio dell'Ordine degli Psicologi della Regione Toscana, in persona del presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Farnararo, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Monica Scongiaforno in Roma, Via Montello n. 30;

- dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, non costituito;

- n. 11166 del 2003, proposto dal **CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI DELLA REGIONE TOSCANA**, in persona del presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Farnararo, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Monica Scongiaforno in Roma, Via Montello n. 30;

contro

l'Azienda U.S.L. n. 10 di Firenze, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Iaria, elettivamente domiciliata presso lo studio del dott. Gian Marco Grez, in Roma, Lungotevere Flaminio n. 46 (Palazzo IV Scala "B");

e nei confronti

di Pompei Roberta, Maraffa Antonia, Nuovo Maria, Felicetti Paola, D'acunzio Massimo, Ariodante Stella, Filetti Fabio Gaetano Maria, Cutino Francesco, Pe' Stellina, Manfredini Chiara, Vicino Sabrina, Josi Elisabetta, Di Santis Gina, Scardigli Laura, Vercillo Daniela, Manca Anna Rita, Albanese Maria Pia, Carracciolo Paola, Patruzzi Silvia, Genta Emilia, Martin Rosanna, Paolieri Elena, Toniaccini Susanna, Cappuccio Alessandro, Falchini Daniela, Mangilli Simona, Mingione Eloisa, Grappolini Caterina, Benesperia Manuela, Poggi Maria Chiara, Gulino Maria Antonietta, Gran Dall'Olio Diana, Nelli Nora, Pecoraro Carmelo, Lorito Rita, Liuzza Guglielmo, Salvetti Michela, Della Vedova Giuseppe, Zimmaro Monica, Di Francia Davide, Fiumani Perla Maria, non costituiti;

dell'Ordine degli Psicologi del Lazio, non costituito;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, Sez.

II, n. 2180 del 6 giugno 2003.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell’Azienda U.S.L. n. 10 di Firenze e del Consiglio dell’Ordine degli Psicologi della Regione Toscana nel ricorso n. 11164/03;

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

Visti gli atti tutti delle cause;

Relatore alla pubblica udienza del 23 marzo 2004 il Cons. Giuseppe Minicone;

Uditi gli avv.ti Pompa, Iaria e Farnararo;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 14 dicembre 2002, le sigg.re Ariodante Stella, Nuovo Maria, Pe’ Stellina, Paolieri Elena, Toniaccini Susanna, Gran Dall’Olio Diana e Zimmaro Monica impugnavano, insieme con altri cointeressati, innanzi al Tribunale amministrativo regionale della Toscana, il provvedimento n. 10593 dell’11 ottobre 2002, con il quale l’Azienda U.S.L. n. 10 di Firenze le aveva escluse dal pubblico concorso per la copertura a tempo indeterminato di n. 6 posti di dirigente psicologo nell’Area di Psicologia, Disciplina di Psicologia, indetto con bando del 7 maggio 2002 (anch’esso, ove occorresse, impugnato), per mancanza della specializzazione richiesta dal bando ovvero di specializzazione equipollente di cui al decreto del Ministero della Sanità 30 gennaio 1998 e sue integrazioni del 22 gennaio 1999 e del 2 agosto 2000.

Deducevano l'illegittimità del provvedimento di esclusione per i seguenti motivi:

- 1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 3, della legge 20 dicembre 2000 n. 401 e degli artt. 3 e 35 della legge 18 febbraio 1989 n. 56, in quanto il titolo di psicoterapeuta da essi posseduto avrebbe dovuto essere ritenuto, ad ogni effetto, quale specializzazione nella disciplina oggetto del concorso, poiché, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 56 del 1989, essi erano stati iscritti all'albo degli psicologi e parificati a coloro che avevano conseguito il titolo di specializzazione in psicoterapia ex art. 3 della stessa legge, titolo, a sua volta, valido, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 401/2000, per l'inquadramento nei posti organici di psicologo per la disciplina, appunto, di psicologia.
- 2) Violazione del D.M. 30 gennaio 1998, in quanto la citata legge n. 401/2000 avrebbe modificato le equipollenze tra titoli, previste da tale decreto, inserendo tra esse anche la condizione in cui versavano i ricorrenti.
- 3) In subordine, illegittimità del bando per violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 3, della legge 20 dicembre 2000 n. 401 e degli artt. 3 e 35 della legge 18 febbraio 1989 n. 56, ove lo stesso dovesse essere interpretato in modo da escludere l'equipollenza del titolo posseduto dai ricorrenti a quelli da esso bando indicati.

Intervenivano in giudizio *ad adiuvandum* il Consiglio dell'Ordine degli psicologi della Regione Toscana, l'Ordine degli psicologi del Lazio e l'Ordine Nazionale degli Psicologi.

Il giudice adito, con la sentenza in epigrafe, ha dichiarato inammissibile l'intervento del Consiglio dell'Ordine degli Psicologi,

trattandosi di questione sulla quale non vi era un interesse generale omogeneo di tutti gli iscritti, e, previa dichiarazione di inammissibilità, per tardività, dell'impugnazione del bando, ha respinto, nel merito, il ricorso per assenza, nei ricorrenti, del possesso del titolo richiesto dal bando medesimo.

Avverso tale decisione hanno proposto distinti appelli sia le candidate escluse, indicate in epigrafe, sia il Consiglio dell'Ordine degli psicologi della Regione Toscana, il quale si è anche costituito nell'appello delle prime.

Le interessate hanno censurato la decisione di primo grado, innanzi tutto, per avere il T.A.R. - sull'erroneo presupposto che esse fossero tutte in possesso del solo titolo abilitativo ex art. 35 della legge n. 56/1989 (posseduto, nella specie, soltanto dalle appellanti Ariodante, Nuovo, Paolieri, Toniaccini e Gran Dall'Olio) -, ritenuto insussistente la pari dignità di detto titolo con quello conseguito ai sensi dell'art. 3 della stessa legge (posseduto, invece, dalle appellanti Pè e Zimmaro), laddove entrambi abiliterebbero in identica maniera all'esercizio della psicoterapia.

In secondo luogo, hanno sostenuto che non sarebbe corretta l'interpretazione, fornita dai primi giudici, dell'art. 2 della legge n. 401 del 2000, il cui ambito di operatività non sarebbe limitato allo svolgimento dei concorsi riservati di cui al primo comma del medesimo articolo, ma, come si evincerebbe anche dai lavori preparatori, sarebbe diretto a disciplinare l'accesso in generale ai livelli dirigenziali di medico e di psicologo.

Sennonché, una volta definito tale ambito di operatività, il D.M. 30 gennaio 1998, che stabilisce le equipollenze dei titoli di specializzazione,

dovrebbe essere letto, coordinandone le prescrizioni con quelle contenute nella citata legge n. 401 del 2000.

Hanno ribadito, infine, che, in via subordinata, i vizi prospettati dovrebbero intendersi riferiti al bando di concorso, ove interpretato in modo da escludere la suddetta equipollenza.

Il Consiglio dell'Ordine degli psicologi della Toscana ha, a sua volta, censurato l'appellata sentenza, quanto alla ritenuta inammissibilità del proprio intervento, per violazione dei principi in materia di interesse (artt. 100 e 105 c.p.c.), anche con riferimento ai principi desumibili dalla legge n. 56/1989 e alle funzioni istituzionali demandate al Consiglio regionale dell'Ordine degli psicologi, ed ha riproposto, quanto al merito, le medesime doglianze svolte dai soggetti esclusi.

Si è costituita, in entrambi gli appelli, l'Azienda U.S.L. n. 10 di Firenze, sostenendo l'inammissibilità dell'appello autonomo del Consiglio dell'Ordine degli psicologi (la cui legittimazione potrebbe riconoscersi solo con riguardo al capo della sentenza impugnata, che ha dichiarato l'inammissibilità del suo intervento in primo grado) e deducendo, nel merito, l'infondatezza di entrambi i gravami.

Con memoria le appellanti hanno ribadito le proprie ragioni di dogianza.

Alla pubblica udienza del 23 marzo 2004 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. I due appelli, in quanto proposti contro la medesima sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Toscana, vanno necessariamente

riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c..

2. Pregiudiziale rispetto alla trattazione delle questioni di merito sollevate dagli psicologi in possesso del titolo di psicoterapeuta, esclusi dal pubblico concorso per la copertura di n. 6 posti di dirigente psicologo, appare l'esame della legittimazione del Consiglio dell'Ordine degli psicologi della Toscana ad impugnare, con autonomo appello, la sentenza suindicata, in relazione alla sua posizione di interveniente adesivo nel giudizio di primo grado.

2.1. Ritiene il Collegio che detto Consiglio non sia legittimato a censurare la decisione di cui trattasi, nella parte in cui ha disatteso le pretese degli psicoterapeuti.

Ed invero, sulla carenza, nell'interveniente adesivo, del diritto di esercitare l'azione principale spettante ad altri soggetti, si è formato un costante indirizzo giurisprudenziale, cui il Collegio ritiene di doversi attenere, non sussistendo ragioni per discostarsene.

In una prima fase, la facoltà di appellare è stata riconosciuta soltanto alle parti necessarie del giudizio di primo grado (cfr., tra le altre, Cons. St., Sez. V, n. 397 del 27 aprile 1990 e n. 1414 del 1° dicembre 1992; C.S.I. n. 198 del 1° giugno 1993); successivamente vi è stata un'apertura nei confronti di altre parti, con riguardo, però, alla posizione del solo interventore "*ad opponendum*" (cfr., tra le altre, Cons. St. Sez. V n. 456 del 6 maggio 1997 e n. 1420 del 7 ottobre 1998).

L'orientamento negativo è rimasto, invece, fermo nei riguardi dell'interventore adesivo (cfr., da ultimo, Cons. St., Sez. V, n. 4461 del 5 settembre 2002), essendo stata, costantemente, riconosciuta a quest'ultimo,

solo la legittimazione ad impugnare i capi della sentenza che, decidendo nel senso dell'inammissibilità dell'intervento ovvero sulle spese di lite, abbiano direttamente coinvolto la sua posizione processuale (in tal senso, cfr., per tutte, Cons. St., Sez. VI n. 20 del 3 gennaio 2000).

2.2. Alla stregua del richiamato indirizzo giurisprudenziale, l'appello del Consiglio dell'Ordine può, invece, avere ingresso nella parte in cui è diretto contro il capo della sentenza, con il quale il T.A.R. ha dichiarato, appunto, inammissibile la sua partecipazione adesiva al ricorso principale, sul rilievo che, nella specie, si trattava di questione sulla quale non vi è un interesse generale omogeneo di tutti gli iscritti.

2.2.1. Contesta l'appellante tale conclusione, sostenendo che, stanti le attribuzioni, riconosciute all'Ordine professionale dalla legge n. 56/1989, di curare l'osservanza delle disposizioni concernenti la professione nonché di vigilare per la tutela del titolo professionale, esso sarebbe titolare dell'interesse (generale) a che i concorsi pubblici indetti nel proprio territorio di competenza si svolgano in modo da consentire, attraverso la corretta applicazione della normativa in materia, il maggiore accesso possibile a tutti gli iscritti in possesso della professionalità richiesta.

In particolare, sussisterebbe un interesse specifico a che l'accesso alla dirigenza sanitaria avvenga tenendo conto anche delle specializzazioni conseguite ai sensi degli artt. 3 e 35 della legge n. 56/1989, senza che possa assumere rilievo la circostanza che tra gli ammessi al concorso vi siano iscritti all'albo titolari di specializzazione universitaria sicuramente rientrante fra quelle previste dal bando, posto che il pur innegabile interesse di questi ultimi alla restrizione della rosa degli aventi diritto a partecipare

alla prova non determinerebbe un conflitto tale da privare il Consiglio dell'esercizio delle proprie prerogative istituzionali.

2.3.3. L'assunto non può essere condiviso.

E' principio costantemente affermato dalla giurisprudenza che gli Ordini professionali, per la loro peculiare posizione esponenziale delle rispettive categorie, devono ritenersi abilitati a far valere in giudizio, oltre ai propri interessi di enti giuridici in quanto tali, soltanto gli interessi del gruppo professionale nel suo complesso: nella specie, di quelli che sono iscritti all'albo per aver conseguito l'abilitazione in psicologia mediante l'apposito esame di Stato (art. 2 L. n. 56/1989).

2.3.4. Sennonché, la questione sollevata dai ricorrenti in primo grado non riguarda le modalità di esercizio della professione di psicologo da parte degli iscritti all'Albo ovvero l'ampliamento delle potenzialità di estrinsecazione di detto titolo, in sé considerato, ma concerne, specificamente, l'utilizzabilità, ai fini dell'accesso ad una particolare qualifica del pubblico impiego, di un titolo di specializzazione (psicoterapia).

Ora, una questione siffatta, malgrado gli sforzi argomentativi del Consiglio appellante, non può considerarsi comune a tutta la categoria, ma rientra nell'interesse settoriale di una parte di essa e, cioè, dei titolari di tale specializzazione, dai quali si distinguono (e si contrappongono in ordine allo specifico concorso) quelli, fra gli iscritti all'albo, che facciano valere specializzazioni non rientranti nell'area di psicoterapia, bensì in quella di psicologia, secondo la classificazione recata dal D.M. 30 gennaio 1998.

2.3.5. E che l'interesse di cui trattasi non sia riconducibile alla professione di psicologo, in sé considerata, è comprovato, oltre tutto, per tabulas, dalla circostanza che il titolo di specializzazione in psicoterapia può essere posseduto, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3 della legge n. 56/1989 e dell'art. 7 del D.M. 11 dicembre 1998 n. 509, sia dagli iscritti all'albo degli psicologi sia dagli iscritti all'albo dei medici e dei chirurghi; il che dimostra come l'interesse relativo alla utilizzazione di tale specializzazione si ponga a valle di quello professionale, per la cui tutela l'Ordine è stato istituito.

Ne consegue che l'Ordine medesimo non è legittimato, nella sua veste istituzionale, a sostenere la pretesa di taluni iscritti all'albo alla partecipazione al concorso in argomento, fondata sul possesso della specializzazione in psicoterapia, posto che tale pretesa viene inevitabilmente a confliggere con quella degli iscritti con diversa specializzazione.

2.3.6. Per superare un siffatto ostacolo, il Consiglio tenta, invero, di costruire un concetto di interesse trascendente quello dei singoli appartenenti alla categoria e, pertanto, astrattamente in grado di porsi al di sopra dei conflitti tra questi ultimi, e cioè, come si è detto, l'interesse, ad esso facente direttamente capo, a che l'accesso alla dirigenza sanitaria avvenga tenendo conto di tutte le specializzazioni che costituiscono, alla stregua dell'ordinamento attuale, così come definito dagli artt. 3 e 35 della legge n. 56/1989, gli ambiti di estrinsecazione della professionalità di psicologo.

Sennonché, quand'anche volesse accedersi alla tesi anzidetta, l'interesse in questione non sarebbe certamente di mero fatto, legittimante,

come avvenuto in concreto, un intervento adesivo, ma sarebbe, con tutta evidenza, un interesse proprio dell'Ordine, distinto da quello dei consociati, il quale avrebbe dovuto, quindi, far valere la lesione arrecata direttamente ed immediatamente ad esso attraverso un'azione autonoma, onde, anche riguardato sotto questo diverso profilo, l'intervento in questione sarebbe stato, comunque, da dichiararsi inammissibile, alla stregua del principio generale, secondo il quale, nel giudizio amministrativo, l'intervento non è ammesso per far valere interessi che sono direttamente ascrivibili alla sfera giuridica dell'interveniente.

3. Può procedersi, a questo punto all'esame dell'appello proposto dalle persone fisiche indicate in epigrafe avverso il provvedimento di esclusione adottato nei loro confronti.

3.1. Con il primo motivo le istanti sostengono che erroneamente e illogicamente il T.A.R. avrebbe negato la pari dignità fra la specializzazione in psicoterapia, conseguita presso scuole di specializzazione universitaria ex art. 3 della L. n. 56 del 1989 e la specifica formazione professionale in psicoterapia che consente l'esercizio dell'attività psicoterapeutica ai sensi dell'art. 35 della stessa legge.

Sennonché la censura – che trae argomento dalla circostanza che il primo giudice, nell'estensione della decisione, ha preso le mosse dal presupposto (inesatto) che tutti i ricorrenti ricadessero nell'ipotesi di cui al citato art. 35 - è, in realtà, del tutto inconferente ai fini dell'inquadramento del thema decidendum, posto che l'esclusione dei ricorrenti dal concorso a dirigente psicologo appare essere stata fondata dall'Azienda sanitaria sull'assunto che gli stessi, in quanto facevano valere il titolo di

psicoterapeuta (quale che fosse la modalità di conseguimento) non potevano considerarsi in possesso del diploma di specializzazione nella disciplina oggetto del concorso o in disciplina dichiarata equivalente dal D.M. 30 gennaio 1998 e successive integrazioni.

Ed è, infatti, su tale thema decidendum che il T.A.R. si è pronunciato, confermando la legittimità dell'operato dell'Amministrazione.

3.2. Con il secondo (pertinente) motivo di ricorso, le istanti ribadiscono la tesi, già inutilmente sostenuta in primo grado, secondo la quale l'equipollenza, a tutti gli effetti, del titolo di specializzazione in psicoterapia, ai fini della partecipazione al concorso de quo, sarebbe stata introdotta dall'art. 2 della legge n. 401 del 2000, il quale, con lo stabilire, al comma 3, che “il titolo di specializzazione in psicoterapia, riconosciuto, ai sensi degli articoli 3 e 35 della legge 18 febbraio 1989, n. 56, come equipollente al diploma rilasciato dalle corrispondenti scuole di specializzazione universitaria, deve intendersi valido anche ai fini dell'inquadramento nei posti organici di psicologo per la disciplina di psicologia e di medico o psicologo per la disciplina di psicoterapia”, non si riferirebbe, contrariamente a quanto ritenuto dal T.A.R., alle sole ipotesi di inquadramento del personale già in servizio, ma costituirebbe una previsione generale valida per l'accesso ai posti in questione.

A tal fine le interessate effettuano una ricostruzione dei lavori preliminari, che dovrebbe, a loro avviso, corroborare l'assunto, secondo il quale i primi due commi dell'art. 2 dettano disposizioni volte a sanare le situazioni di precariato dei medici incaricati già in servizio, mentre il terzo e il quarto si riferirebbero a tutto il personale laureato del S.S.N..

3.2.1. Sennonché tale ricostruzione non appare offrire alcun utile contributo per una interpretazione della norma diversa da quel che si evince dal suo tenore letterale e dal contesto nel quale è inserita.

Ed invero la circostanza che l'epigrafe dell'articolo faccia menzione separata del personale laureato del Servizio sanitario nazionale e dei medici incaricati provvisori risponde esclusivamente all'intento di meglio precisare il campo di applicazione della norma, per ricomprendervi anche coloro che, come gli psicologi, non appartengono alla categoria dei sanitari, fermo restando che è unica la ratio ispiratrice e, cioè, quella di sistemare il precariato determinatosi, per effetto degli incarichi, nell'una e nell'altra categoria.

Ed è in questa logica che si inquadra il terzo comma dell'art. 2 della legge n. 56/1989 più volte citato, il quale, nella parte in cui rimuove la distinzione delle due aree di specializzazione (psicologia e psicoterapia), si riferisce, come giustamente ha osservato il primo giudice, solo a coloro che avessero già ricevuto un incarico provvisorio ovvero che prestassero servizio presso le Aziende unità sanitarie locali in quelle discipline, nell'ambito delle speciali procedure concorsuali che le Aziende stesse erano autorizzate a bandire con la riserva di cui al primo comma dello stesso articolo, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

3.3. Consegue da tutto quanto sopra anche l'infondatezza del terzo motivo di appello, posto che, non recando l'art. 2, comma 3, della legge n. 56 del 1989 alcuna generalizzata equipollenza tra il titolo di specializzazione in psicoterapia a quelli riguardanti l'area di psicologia, lo

stesso non è suscettibile di integrare in alcun modo la portata del D.M. 30 gennaio 1998, che tale equiparazione esclude per tabulas.

3.4. Il quarto motivo, con il quale si ripropongono pedissequamente le censure di illegittimità già svolte in primo grado a carico del bando di concorso, è, in radice, inammissibile, dal momento che le interessate non si danno carico di confutare le argomentazioni con le quali il T.A.R., a sua volta, ha dichiarato inammissibili dette censure, in quanto tardivamente proposte contro il bando stesso, da considerarsi sul punto, immediatamente lesivo.

Né ovviamente valgono a sanare tale difetto di specifico gravame le osservazioni svolte, sul punto, nella memoria difensiva depositata in vista dell'udienza di discussione, giacché non solo tardive rispetto ai termini di appello, ma, altresì, neppure notificate alla controparte.

4. In conclusione, l'appello del Consiglio dell'Ordine degli Psicologi della Toscana, interveniente in primo grado, va in parte respinto e in parte dichiarato inammissibile, mentre l'appello delle ricorrenti principali va respinto.

Le spese del grado di giudizio, avuto riguardo a tutti gli elementi del caso concreto, possono essere equamente compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione VI), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti in epigrafe, come specificato in motivazione:

- in parte respinge e in parte dichiara inammissibile l'appello n. 11166/03;

- respinge l'appello n. 11164/03.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, addì 23 marzo 2004, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione VI) in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giorgio GIOVANNINI	Presidente
Luigi MARUOTTI	Consigliere
Carmine VOLPE	Consigliere
Giuseppe MINICONE	Consigliere Est.
Francesco D'OTTAVI	Consigliere

Presidente

Consigliere

Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione

CONSIGLIO DI STATO
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì..... copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria