

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale Quinta Sezione  
ha pronunciato la seguente

ANNO 2006

### DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4153 del 2006, proposto dalla Dr. M\*\* G\*\* B\*\*, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Claudio M\*\* e Luigi M\*\*, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via \*\*

#### contro

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero della salute, rispettivamente in persona del Presidente del Consiglio e del Ministro in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui sono per legge domiciliati, in Roma, via \*\*

#### nonché

- l'Unità Locale socio-sanitaria n. \*\* della Regione Veneto, in persona del Direttore Generale in carica – non costituito;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, n. 4305 del 2005, depositata il 16 dicembre 2005 ed il consequenziale accoglimento del ricorso di primo grado avente ad oggetto provvedimento del Direttore generale della ULS appellata, con il quale l'attuale appellante era esclusa dal concorso pubblico ad un posto di "psicologo dirigente", in quanto non in possesso della laurea in Psicologia ed occorrendo del concorso pubblico indetto dalla suddetta ULSS con deliberazione n. 497 dell'1 aprile 1998 del D.P.R. n. 483 del 10 dicembre 1997, in particolare l'art. 52, nella parte in cui fossero da interpretare nel senso di prescrivere, per il concorso di cui si tratta, il diploma di laurea in psicologia, senza equipollenti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione statale appellata;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 17 ottobre 2006, il Consigliere Chiarenza Millemaggi Cogliani; uditi altresì, per le parti, gli Avv.ti \*\* per l'appellante e l'Avvocato dello Stato Giacobbe per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO E DIRITTO

1. L'appellante ha conseguito la laurea in pedagogia con indirizzo psicologico in data 27 giugno 1985, è iscritta all'albo degli psicologi, si è specializzata in psicologia clinica in data 13 luglio 1994 ed è abilitata all'esercizio della professione di **psicologo**.

Ella ebbe a presentare domanda di partecipazione al concorso indetto in forza di deliberazione del direttore generale della ULS n. 10 di S.Donà, il cui bando era pubblicato nel BUR del Veneto del 14 novembre 1997 n. 95, in successione ad altro bando di identico contenuto per 9 posti di Dirigente **psicologo** di I livello pubblicato l'11 aprile 1997 ed, in data 6 marzo 1998, le venne comunicata l'ammissione al concorso e la data delle prove; senonché la USL revocò il concorso, dandogliene telegrafica comunicazione, e, in attesa dell'espletamento di altra procedura, le propose l'assunzione immediata come dirigente di primo livello "psicologo", in via temporanea.

L'interessata aderì alla richiesta e l'incarico le venne conferito con missiva del 7 luglio 1998.

Successivamente la stessa ULS la sollecitava a presentare domanda di partecipazione al concorso indetto con provvedimento n. 497 dell'1 aprile 1998, pubblicato nella G.U. 17 luglio 1998 n. 55 – 4 serie speciale.

Senonché, con missiva in data 6 novembre 1998 le comunicava l'esclusione dalla procedura.

Il provvedimento di esclusione era impugnato, dall'interessata, davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto con ricorso rubricato al n. 83/1999, con il quale erano anche impugnati, per quanto di ragione, il bando e lo stesso D.P.R. n. 483/1997 (art. 52).

Nelle more, l'attuale appellante, era ammessa con riserva al concorso, si collocava al primo posto in graduatoria, e, subordinatamente all'esito della procedura, era immessa nell'organico con contratto contenente clausola esplicita di risoluzione in caso di esito negativo dell'impugnazione.

Il recesso unilaterale esercitato dalla USL a seguito dell'entrata in vigore della L. n. 401 del 2000, è stato impugnato davanti al Giudice ordinario del lavoro di Venezia, che ha disposto la reintegrazione dell'interessata nel posto e nella posizione di cui al contratto.

La pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto che respinge il ricorso avverso l'esclusione del concorso è intervenuta successivamente, con sentenza della Sezione III, n. 4305/2005, del 16 dicembre 2005, oggetto del presente giudizio.

L'interessata ripropone con l'appello censure ed argomenti già dedotti in primo grado, sostanzialmente volti a sostenere la tesi secondo cui, già per effetto del D.Lgs. n. 502 del 1992 (art. 15), nella sua originale stesura, deve ritenersi normativamente superato il problema della possibilità, per gli psicologi iscritti all'albo, di partecipare ai concorsi per la dirigenza sanitaria anche se mancanti della specifica laurea in psicologia, purché in possesso del titolo di specializzazione, in forza anche della operatività del criterio di equipollenza che, sancito dal D.Lgs. n. 483 del 1997 per la specializzazione, opererebbe estensivamente anche per quanto concerne il titolo di studio di base, in virtù delle disposizioni che, in prima applicazione della legge istitutiva, hanno consentito l'iscrizione all'albo degli psicologi anche a soggetti in possesso di altra laurea e dei requisiti aggiuntivi prescritti.

La correttezza di tale impostazione sarebbe sfuggita al giudice di primo grado, che si sarebbe attestato sull'orientamento contrario, senza, peraltro approfondire gli argomenti difensivi dell'interessata, con riferimento alla congruenza del sistema e, subordinatamente, al dubbio di legittimità costituzionale sollevato con riferimento all'art. 15 del D.L. n. 502 del 1992, per il caso di interpretazione sfavorevole.

Nel giudizio si è costituita l'Amministrazione statale, già presente in primo grado, per resistere all'appello.

2.1. La questione portata all'esame della Sezione non può non riallacciarsi all'orientamento formatosi sulla materia, anteriormente alle modifiche intervenute, in forza del decreto legislativo n. 502 del 1992, nell'assetto organizzativo dell'area sanitaria, ed alla nuova definizione dei profili professionali ivi prevista.

Giova, dunque, ricordare che, con riferimento alla figura professionale dello "**psicologo collaboratore**" è stato maturato un orientamento puntuale, nel senso che, per la partecipazione ai concorsi di accesso a detta posizione, in vigenza del D.M. 30 gennaio 1982, fosse necessaria la laurea specifica in psicologia, anche dopo l'istituzione dell'Albo degli psicologi, con la precisazione che l'art. 32 L. 18 febbraio 1989 n. 56 è norma agevolativa esclusivamente finalizzata a consentire, in via di prima applicazione della legge, l'iscrizione all'albo da parte dei possessori di laurea conseguita in disciplina diversa dalla psicologia, senza che possa essere interpretata nel senso di consentire, altresì, la partecipazione dei medesimi ai pubblici concorsi presso le Unità sanitarie locali ove, ai sensi del D.M. 30 gennaio 1982, fosse richiesto specificamente il possesso di laurea in psicologia, oltre che l'iscrizione all'albo (cfr., fra le ultime, Cons. Stato, Sez. V. n. 5217 del 2 ottobre 2000).

Nella decisione n. 1577/94, in particolare, la Sezione ha puntualmente affrontato il problema della impraticabilità della tesi secondo cui, ai fini concorsuali presso le UU. SS. LL., alla laurea in psicologia possa essere equiparata quella conseguita in altre discipline, ove affiancata dall'avvenuto svolgimento di attività professionale in materia, o della conseguita specializzazione specifica, in vigenza del d.m. 30 gennaio 1982 che richiedeva la laurea in psicologia non in alternativa ad altri requisiti, ma in maniera assoluta ed imprescindibile e ciò anche nell'ottica di una eventuale violazione di principi di ragionevolezza, uguaglianza ed imparzialità, di livello costituzionale.

2.2. In questa sede, nella quale è posto il problema della partecipazione al concorso di accesso al primo livello dirigenziale, in un assetto della dirigenza definito e modificato da successiva normativa, occorre considerare che i requisiti, fissati direttamente dal decreto legislativo del 1992, per la partecipazione al concorso, non soltanto non offrono argomenti per riconsiderare criticamente l'esegesi relativa al concorso per la posizione di "**psicologo collaboratore**", ma rafforzano a posteriori il convincimento della esattezza dell'orientamento espresso dalla Sezione, dal momento

che, anche dopo l'istituzione, da vario tempo, dell'Albo degli psicologi, si è ritenuto, normativamente, di richiedere all'aspirante dirigente, nella posizione professionale di **psicologo**, il possesso della laurea in psicologia, senza equivalenze od equipollenze di sorta, che in via eccezionale e transitoria hanno, in passato, consentito di sanare, sia nel rapporto di impiego, sia ai fini della iscrizione all'albo, la generalizzata mancanza di specificità, nell'assetto universitario, degli studi universitari richiesti per la formazione degli aspiranti psicologi.

Invero l'art. 15 del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) che, per la partecipazione al concorso di accesso alla dirigenza sanitaria, richiede (nella sua stesura originaria) il titolo di studio (laurea) del "*corrispondente profilo professionale*" oltre all'iscrizione all'Albo dell'ordine professionale proprio, non può essere interpretato (come preteso dall'attuale appellante) correlando il "*profilo professionale*" alla libera professione di **psicologo**, in modo, cioè da ritenere ammissibile una qualsiasi laurea che, nel regime transitorio della L. 18 febbraio 1989 n. 56 ha consentito, in applicazione dell'art. 32, l'iscrizione all'Albo.

La corretta esegesi della norma (che si riferisce alla generalità dei settori della dirigenza sanitaria) esige, infatti, che la corrispondenza sia ricercata all'interno dell'organizzazione del servizio sanitario e del personale del relativo comparto, che si articola, infatti, per "*profili professionali*", al cui ambito deve essere ricondotta la figura corrispondente, ai fini della individuazione del titolo di studio richiesto.

Il nuovo testo dell'art. 15 citato, modificato dall'art.8 del D.Lgs. 28 luglio 2000, n. 254 (cui l'appellante annette natura interpretativa della norma originaria) non soltanto non ha innovato, per tale profilo, il precedente testo, ma è anzi maggiormente esplicito nel richiedere (per l'accesso concorsuale alla posizione di "dirigente **psicologo** di I livello") la laurea specifica in "psicologia", in forza del riferimento testuale al D.P.R. 10 dicembre 1997 n. 483 (Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale), il cui art. 52 (concernente il concorso, per titoli ed esami, per la posizione funzionale di primo livello dirigenziale del profilo professionale di **psicologo**) richiede appunto la laurea in psicologia, ai fini dell'accesso alla posizione di **psicologo** dirigente.

L'acquisizione della norma regolamentare nella fonte primaria ne ridisegna la vincolatività.

La lettura monca ed imprecisa del dettato normativo, offerta dall'interessata a sostegno delle proprie ragioni, non può distogliere l'interprete dalla corretta interpretazione della disposizione, né indurlo ad attribuire portata estensiva a differente disposizione regolamentare che concerne - non già il titolo di studio di base (la laurea) bensì - il differente requisito della specializzazione che, come elasticamente consentito già dalla normativa del 1997, può essere "*in disciplina affine*".

E' appena il caso di sottolineare che nel sistema normativo fin qua esaminato, la "*specializzazione*" non è alternativa alla "*laurea*", ma costituisce con "*i servizi*", requisito ulteriore, ai fini della ammissione al concorso, cui espressamente si riferisce l'art. 56 del decreto legislativo n. 483 del 1997, nell'introdurre il correttivo dell'equivalenza nel limite "*delle discipline riconosciute equipollenti ai sensi della normativa regolamentare concernente i requisiti di accesso al 2° livello dirigenziale del personale del servizio sanitario nazionale*".

Da tale disposizione non è possibile trarre la conclusione sperata dalla appellante, secondo cui, poiché l'equivalenza risulta fissata per specializzazione e servizi, essa si estenderebbe anche alla laurea.

Trattasi, come sembra ovvio, di disposizione correttiva speciale, anch'essa assurta al rango di fonte primaria, che, proprio per tali sue connotazioni, non è suscettibile di estensione o applicazione analogica ad altro requisito, tassativamente prescritto.

2.3. Non è poi relazionabile, per i profili che interessano, la disposizione contenuta nel testo originario dell'art. 15 D.Lgs. n. 502 del 1992 (e quella risultante dal testo innovato dal decreto legislativo del 2000) alla norma che fissa i requisiti per l'accesso al secondo livello dirigenziale (art. 5 D.P.R. n. 484 del 1997), neanche per i profili di illegittimità costituzionale, invero molto genericamente indicati in ricorso.

Ritiene l'interessata che sarebbe incongruo richiedere agli aspiranti al I livello della dirigenza la laurea specifica del corrispondente profilo professionale, laddove, invece, con disposizione coeva, non viene richiesta la formazione universitaria specifica agli aspiranti dirigenti di II livello.

Trattasi di affermazione del tutto priva di giuridica consistenza, in forza delle peculiarità dei requisiti richiesti al dirigente di II livello, in cui assume rilevanza precipua (con l'iscrizione all'albo, tassativamente richiesta anche agli aspiranti già iscritti all'albo di uno dei paesi della comunità), la formazione menagieriale, il cui attestato si consegue a seguito della partecipazione ad appositi corsi,

disciplinati dall'art. 7 dello stesso decreto *“riservati al personale dirigente del ruolo sanitario delle unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, degli istituti ed enti di cui all'articolo 4, commi 12 e 13, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e degli istituti zooprofilattici sperimentali; il personale deve possedere una anzianità di servizio, alla data del bando, di almeno cinque anni”*.

Il solo testo di tale disposizione è sufficiente a dirimere il problema di costituzionalità, sul piano della ragionevolezza e della violazione dei principi di uguaglianza, trattandosi di questione manifestamente inammissibile, per la non comparabilità delle posizioni di primo e secondo livello dirigenziale, nel settore sanitario, con riferimento ai requisiti richiesti per l'accesso concorsuale.

Risulta infatti evidente come (anche in ragione dei compiti connessi alla qualifica) i requisiti che si richiedono in capo ai dirigenti di secondo livello sono maggiormente complessi, stante la specifica capacità manageriale della quale devono risultare in possesso; il prescritto attestato, infatti, deve dare atto di una professionalità del tutto particolare, rispetto alla quale, l'eventuale mancanza del titolo specifico di laurea al momento dell'accesso alla dirigenza sanitaria (per avere l'aspirante a suo tempo beneficiato, eventualmente, di disposizioni transitorie) è poi abbondantemente compensato dalla professionalità acquisita “sul campo”, attraverso strumenti (esperienza, confronto, collaborazione, cooperazione nelle complesse realtà del servizio sanitario o negli ambiti della ricerca e della sperimentazione) ai quali il dirigente (in possesso degli ulteriori requisiti necessari per partecipare al corso, ma non, eventualmente, del titolo di laurea specifico) ha attinto.

E' di tutta evidenza come sia nel superiore interesse pubblico che non siano disperse esperienze e capacità professionali acquisite con indubbio concorso pubblico da parte di chi abbia già prestato servizio in qualità di dirigente in ciascuno dei differenti settori contemplati dalla norma.

La non omogeneità dei dati portati a confronto rende la questione proposta manifestamente inammissibile, anche prescindendo dalla genericità ed imprecisione dei rilievi.

2.4. Sulla base del complesso delle considerazioni che precedono, l'appello deve essere respinto.

Attesa, tuttavia, la particolarità della situazione in cui versa l'attuale appellante e l'affidamento ingenerato dalla stessa Amministrazione e, successivamente dall'orientamento espresso dal giudice ordinario del lavoro, nel differente giudizio concernente la risoluzione del rapporto, si ritiene che le spese (nei riguardi dell'Amministrazione statale costituita in giudizio) debbano essere interamente compensate fra le parti. Nulla per il resto.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe;

Compensa interamente le spese del giudizio fra le parti costituite;

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

Così deciso in Roma, addì 17 ottobre 2006, dal Consiglio di Stato in s.g. (Sez. V) riunito in camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Raffaele IANNOTTA

PRESIDENTE

Chiarenza MILLEMAGGI COGLIANI

est. CONSIGLIERE

Cesare LAMBERTI

CONSIGLIERE

Marco LIPARI

CONSIGLIERE

Marzio BRANCA

CONSIGLIERE

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Chiarenza Millemaggi Cogliani

F.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

F.to Antonietta Fancello