REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N.4954/2007

Reg.Dec.

N. 3399 **Reg.Ric.**

ANNO 2007

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

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 3399/07 proposto dal Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi, in persona del Presidente, rappresentato e difeso dagli avv.ti Franco Gaetano Scoca, Andrea Pavanini e Luigi Manzi ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, via Federico Confalonieri n. 5;

contro

il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ora Ministero dell'Università e della Ricerca) in persona del Ministro in carica, il Ministero della Salute in persona del Ministro in carica, il Consiglio Universitario Nazionale in persona del legale rappresentante, e l'Università Cattolica del Sacro Cuore–Roma, in persona del Rettore Magnifico rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Scuola di Specializzazione in Psicologia Clinica presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma in persona del Direttore p.t., non costituita in giudizio;

e nei confronti

di FNOMCeO, Federazione nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

in persona del Presidente rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Ierardi ed elettivamente domiciliata in Roma via G. Nicotera n. 29;

per l'annullamento

della sentenza n. 9476 in data 27 settembre 2006 del Tribunale Amministrativo per il Lazio, Sede di Roma, sezione III bis, resa *inter partes.*

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore per la pubblica udienza del 22 maggio 2007 il Consigliere Manfredo Atzeni ed uditi altresì l'avv. dello Stato Spina, l'avv. Colagrande per delega dell'avv. Scoca, l'avv. Pavanini, l'avv. Manzi e l'avv. Ierardi;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale Amministrativo per il Lazio, Sede di Roma, il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi in persona del Presidente impugnava il decreto con il quale il Rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma disponeva l'attivazione della scuola di specializzazione in psicologia clinica e l'indizione, per l'anno accademico 2004 – 2005 del concorso di ammissione, aperto ai laureati in medicina e chirurgia nonché, per quanto occorrer possa, la nota del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Dipartimento Autonomia Universitaria e Studenti, n. 1351 in data 27/7/1999, i pareri del Consiglio Universitario Nazionale in data 20/5/1997, 16/10/1997, 26/11/1997 ed il regolamento didattico e lo statuto del suddetto Ateneo, nella parte relativa al riconoscimento

della scuola di specializzazione in psicologia clinica; con motivi aggiunti impugnava inoltre il D.M. 1 agosto 2005, concernente il riassetto delle scuole di specializzazione dell'area sanitaria, i pareri del Consiglio Universitario Nazionale in data 17/12/2003, 13/4/2005, 2/7/2005 e del Consiglio Superiore di Sanità in data 16/2/2005.

Lamentava violazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 56/1989, in relazione agli artt. 1, 2 e 3 del D.P.R. 10 marzo 1982 ed ai DD.MM. 3 novembre 1999, n. 509, e 22 ottobre 2004, n. 270, ed all'art. 16 della legge 168/1989; eccesso di potere per difetto di presupposto e contraddittorietà; violazione e falsa applicazione del D. Lgs. 257/1991, di recepimento della direttiva 82/76/CEE, della direttiva 93/16/CEE, e del D. Lgs. 368/1999 di recepimento della medesima, della direttiva 2001/1/19/CEE e del D. Lgs. 277/2003 di suo recepimento, della legge 168/1989, del D.P.R. 162/1982 e del D.M. 270/2004; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, sviamento; violazione e falsa applicazione direttiva 93/16/CEE e del D. Lgs. 368/1999 di recepimento, della direttiva 2001/1/19/CEE e del D. Lgs. 277/2003 di recepimento, violazione delle norme in tema di autonomia universitaria, violazione della legge 341/1990, violazione del regolamento sull'autonomia didattica degli atenei, illogicità

Con la sentenza in epigrafe i primi giudici hanno respinto il ricorso.

Avverso la predetta sentenza il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi in persona del Presidente propone l'appello in epigrafe contestando gli argomenti addotti dal giudice di prime cure e chiedendo il suo annullamento.

Si sono costituiti in giudizio l'Avvocatura Generale dello Stato, e la FNOMCeO, Federazione nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri in persona del Presidente, chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 22 maggio 2007 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello è fondato.

Con il provvedimento impugnato l'Università intimata ha attivato la scuola di specializzazione in psicologia clinica, afferente alla facoltà di Medicina ed aperta ai laureati in medicina.

Gli atti dell'Università appellata sono stati emanati sulla base del provvedimento con il quale il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ora Ministero dell'Università e della Ricerca, ha riordinato le scuole di specializzazione di area sanitaria includendo, tra le scuole di specializzazione dell'area medica, la scuola di specializzazione in psicologia clinica.

L'appellante contesta tali determinazioni, sostenendo che in tal modo è stato aperto ai laureati in medicina un settore di attività di competenza esclusiva dei laureati in psicologia.

Il ragionamento dell'appellante è condiviso dal collegio.

L'accesso all'esercizio della professione di psicologo è regolato dall'art. 2 della legge 18 febbraio 1989, n. 56.

La norma riserva l'esercizio della professione di psicologo ai laureati in psicologia i quali abbiano conseguito la necessaria abilitazione superando l'esame di Stato e siano iscritti al relativo albo professionale.

Solo la specializzazione in psicoterapia è aperta, congiuntamente, ai laureati in psicologia ed ai laureati in medicina (art. 3 della medesima legge).

Il dato normativo è, in realtà univoco, e su tale base questa Sezione ha già affermato l'illegittimità dell'istituzione di scuole di specializzazione in psicologia clinica nell'ambito

della facoltà di medicina, in vista della loro apertura ai medici (decisione 2 marzo 2004, n. 981) sostenendo, in particolare che "ai laureati in medicina non è consentito acquisire specialità psicologiche diverse dalla psicoterapia".

La Sezione ha aggiunto, in quella occasione, che la psicologia clinica rappresenta una specializzazione della psicologia e consente anche, ma non solo, l'esercizio della psicoterapia.

Essa, in quanto specializzazione della psicologia, non può che essere riservata ai soli psicologi.

Le parti resistenti in appello contestano tale impostazione, sostenendo che la legge predetta non esaurisce il sistema normativo che regola l'accesso alla professione di psicologo.

In particolare, l'ordinamento generale degli studi del corso di laurea specialistica in medicina e chirurgia disegna il profilo formativo del medico secondo obiettivi del tutto compatibili con quelli degli ordinamenti didattici delle scuole di specializzazione in psicologia clinica, mentre la legge 18 febbraio 1989, n. 56, non contiene affatto il divieto, per i professionisti medici, di esercitare la psicologia clinica; soggiunge l'amministrazione che un divieto dai tale contenuto risulterebbe di dubbia costituzionalità.

La tesi degli appellati non può essere condivisa.

Soprattutto, non può essere condiviso il fulcro del ragionamento, al quale si sono uniformati i giudici di prime cure, secondo il quale occorre una previsione espressa per escludere i laureati in medicina dall'esercizio della psicologia clinica.

Il sistema seguito dal legislatore è, invece, opposto.

La legge 18 febbraio 1989, n. 56, individua il contenuto dell'attività professionale dello psicologo, lo attribuisce agli psicologi, delinea il percorso formativo che consente di ottenere detta qualificazione professionale, ed individua una sola area afferente a tale ambito

professionale nella quale è possibile esercitare sulla base della formazione propria dello psicologo e sulla base della formazione del medico.

Solo tale area, la psicoterapia, è aperta ai laureati in entrambe le discipline (la sentenza appellata sembra opinare che la psicoterapia sia riservata ai soli medici, ma si tratta probabilmente di lapsus calami, stante la chiarezza dell'enunciato).

Ritiene il collegio che il dettato normativo, quanto mai compiuto e specifico, non possa essere superato sulla base di normativa dalla quale la difesa erariale ricava una sorta di principio espansivo della professione medica, alla quale afferirebbe qualsiasi contenuto professionale, in qualche modo assimilabile ai suoi contenuti tipici, salva diversa disposizione espressa.

Inoltre, anche a voler seguire la linea di ragionamento proposta dall'amministrazione dovrebbe essere osservato che il combinato disposto degli artt. 2 e 3 della legge 18 febbraio 1989, n. 56, nello stabilire che la professione di psicologo può essere esercitata solo dagli psicologi, mentre solo la psicoterapia può essere esercitata anche dai medici, chiaramente individua un ambito professionale dal quale la regola generale esclude i medici, mentre la norma speciale li ammette al più ristretto ambito professionale della psicoterapia, in tal modo individuando uno specifico ambito nel quale l'affermata forza espansiva della legittimazione professionale dei medici troverebbe un ostacolo espresso.

Alla luce di tali considerazioni, il collegio ribadisce l'orientamento già manifestato dalla Sezione con la richiamata pronuncia 2 marzo 2004, n. 981, secondo il quale solo la dimostrata riconducibilità della psicologia clinica all'ambito della psicoterapia consentirebbe di aprire tale ambito professionale ai medici.

Tale dimostrazione è peraltro, nel caso di specie, totalmente mancata, ed anzi tale assimilazione può essere esclusa sulla base del fatto, non contestato, che la specializzazione in psicologia clinica consente l'accesso alla professione di psicoterapeuta, ma consente anche l'accesso a differenti aree dell'intervento psicologico.

L'ultima osservazione consente anche di superare la questione di costituzionalità adombrata dall'appellato, pur senza precisare i necessari parametri, in relazione al combinato disposto degli art.. 2 e 3 della legge 18 febbraio 1989, n. 56, interpretata come appena riassunto, in quanto solo la dimostrata assimilabilità della psicologia clinica alla psicoterapia ovvero ad altra area professionale nella quale possono operare i medici avrebbe consentito di dubitare della razionalità della scelta di escludere i medici dal suo esercizio.

L'appello deve, in conclusione, essere accolto e, in riforma della sentenza appellata, accolto il ricorso di primo grado annullando per l'effetto, per quanto di ragione, i provvedimenti impugnati.

In considerazione della complessità della controversia le spese possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, accoglie l'appello e, in riforma della sentenza gravata, accoglie il ricorso di primo grado, per l'effetto annullando i provvedimenti impugnati, per quanto di ragione.

Compensa integralmente spese ed onorari del giudizio fra le parti costituite.

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

Così deciso in Roma, il giorno 22 maggio 2007 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Gaetano TROTTA	Presidente
Carmine VOLPE	Consigliere
Giuseppe ROMEO	Consigliere
Luciano Barra CARACCIOLO	Consigliere
Manfredo ATZENI	Consigliere, est.

Presidente

Gaetano Trotta

Consigliere
Manfredo Atzeni

Segretario
Vittorio Zoffoli

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il....25/09/2007
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione
Maria Rita Oliva

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