

N. 10661/2015 REG.PROV.COLL.

N. 01760/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1760 del 2011, proposto da L. C., P. G., C. Matteo, C. Michele, S. Valeria, C. Alessandra, A. S. Maria, S. Francesca, P. Barbara, Z. Antonella, S. Ivo, G. Paola, B. Elena, P. M. K., M. Luca, B. Lorenzo, B. Greta, M. Sabrina, S. Igor, S. Silvia, C. Claudio, S. Maria Elena, G. Adriana, B. Marta Cecilia, rappresentati e difesi dall'avv. P. M., con domicilio eletto presso Salvatore Di M, in Roma, Via F. C., 5;

contro

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

dei provvedimenti del M.I.U.R. prot. n. 3518 dell'11 novembre 2008 e del D.I. M.I.U.R. - Salute del 15.11.2010 di definizione dei nuovi percorsi formativi universitari per gli specialisti in Igiene e medicina preventiva o in Medicina legale;
di ogni altro atto connesso e/o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero della Salute e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la sentenza non definitiva n. 4406/15 in data 20/03/2015, pronunciata dalla sezione in merito all'azione proposta ex art. 117 c.p.a. per vedere pronunciato l'accertamento del silenzio – inadempimento, che è venuto meno nelle more del giudizio e la conversione del rito ex art. 32 c.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2015 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, in punto di fatto, rappresentano di essere medici specializzati di igiene e medicina preventiva o di medicina legale e di avere conseguito la specializzazione a conclusione del quadriennio formativo specialistico secondo il “vecchio” ordinamento universitario di cui al d.lgs. 08.08.1981 n. 257 e al d.lgs. 17.08.1999 n. 368 e s.m.i.

In forza della previgente normativa universitaria di cui ai decreti legislativi sopra richiamati, il conseguimento del diploma per le specializzazioni mediche sopra indicate consentiva, alla conclusione del periodo quadriennale formativo, anche lo svolgimento delle funzioni professionali di “medico competente”.

Mentre i ricorrenti avevano già svolto parte della specializzazione o l'avevano terminata, con il d.lgs. n. 81/2008, sono state emanate nuove norme concernenti la figura del “medico competente”.

L'art. 38 del d.lgs. cit. prescrive che per lo svolgimento dell'attività di "medico competente", i medici specializzati in igiene e medicina preventiva, come pure quelli in medicina legale, siano soggetti alla condizione della "frequentazione di appositi percorsi formativi universitari da definirsi con apposito decreto del M.I.U.R. di concerto con il Ministero della Salute", salvo che alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 81/08 non avessero svolto già attività di "medico competente" o l'avessero svolta per almeno un anno nel triennio antecedente.

Allo stato di proposizione dell'impugnativa, i corsi non erano ancora stati attivati. I ricorrenti notificavano pertanto atto di diffida e messa in mora in data 21.10.2010 al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, al Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, al Ministero della Salute e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiedendo (A) **di disporre l'iscrizione con riserva dei ricorrenti all'elenco dei medici competenti**, previsto dall'art. 38, 4° comma del d.lgs. n. 81/08, fino all'attivazione dei percorsi formativi universitari oppure (B) di consentire, al momento del conseguimento del diploma di specializzazione con svolgimento della formazione specialistica di cui al "vecchio" ordinamento universitario previsto dai dd.lgs. n. 257/91 e 368/99, **l'iscrizione dei ricorrenti con riserva all'elenco dei medici competenti, previsto dall'art. 38, 4 comma, del d.lgs. n. 31/08, fino all'attivazione degli "appositi percorsi formativi universitari da definirsi"**, di cui al comma 2 art. 38 D.lgs. n. 81/2008 oppure ancora, in via subordinata, (C) l'espletamento delle attività necessarie e l'adozione dei dovuti provvedimenti da parte di ciascuna delle amministrazioni messe in mora per la definizione degli appositi percorsi formativi universitari, riservati ai medici in possesso delle specializzazioni di cui al punto d) del primo comma dell'art. 38 del d.lgs. n. 81/2008, e ciò entro e non oltre il termine di cui all'art. 2 della L. n. 241/1990 per la conclusione dell'azione amministrativa.

Nessun riscontro perveniva ai ricorrenti in ordine ai primi due punti dell'atto di diffida e messa in mora, mentre, in ordine al punto C), il M.I.U.R. comunicava, in data 11.11.2010,

che era in firma del Ministro dell'Istruzione di concerto con quello della Salute, il provvedimento che individuava il percorso formativo per il "medico competente" senza precisare i tempi del procedimento.

I ricorrenti, pertanto, a mezzo del ricorso chiedevano, in primo luogo, una pronuncia che dichiarasse l'illegittimità del silenzio-inadempimento formatosi e, in via subordinata, l'annullamento della nota di contenuto sostanzialmente ostativo prot. n. 3518 dell'11.11.2008 del M.I.U.R. e del successivo decreto del 15.11.2010 di definizione dei nuovi percorsi universitari.

Si dolgono per 1) la violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e ss. L. 241/1990, per eccesso di potere per disparità di trattamento e irragionevolezza, nonché per 2) Eccesso di potere per difetto di presupposto, **Illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2 del d.lgs. 81/2008** (sotto il profilo della violazione dell'art. 76

Cost. per eccesso di delega e dell'art. 3 per manifesta irragionevolezza), nella parte in cui prevede che per i medici specializzati in Igiene e Medicina Preventiva secondo il "vecchio" ordinamento didattico delle scuole di specializzazione (salvo che per quelli che svolgono attività di medico competente al momento dell'entrata in vigore del decreto o di quelli che le abbiano svolte per almeno un anno nell'arco dell'ultimo triennio), ai fini dello svolgimento delle funzioni di "medico competente" è necessaria la partecipazione ai corsi formativi in questione.

Si è costituita in giudizio con memoria di stile l'Avvocatura dello Stato in data 02 marzo 2011.

In data 19 marzo 2011 e 4 aprile 2011 il Ministero della Salute e il Ministero dell'istruzione, università e ricerca hanno depositato documenti.

In data 15 aprile 2011 i ricorrenti hanno depositato apposita memoria in cui hanno dato atto che sono intervenuti, quanto al silenzio inadempimento, provvedimenti amministrativi espressi da parte della P.A., rappresentati dal decreto interministeriale M.I.U.R. – Salute del 15.11.2010 e **dai provvedimenti di cancellazione dall'elenco**

nazionale dei medici competenti (che non abilitano alla professione) a carico dei ricorrenti,

da essi ritenuti lesivi della loro posizione. I medesimi hanno chiesto volersi dichiarare l'improcedibilità del ricorso avverso il silenzio per sopravvenuto difetto di interesse e il risarcimento per danno da ritardo in quanto i provvedimenti dell'amministrazione sono intervenuti tardivamente rispetto al termine dell'art. 2 bis della legge 241/90; hanno chiesto altresì la conversione del rito dallo speciale ex art. 117 c.p.a. all'ordinario con fissazione a data fissa o da destinarsi; e nel merito l'annullamento dell'atto del M.I.U.R. prot. n. 3518 e del D.I. M.I.U.R. – Salute del 15.11.2010, previa rimessione degli atti alla Corte Costituzionale per i profili sopra indicati.

Alla camera di consiglio del 28 aprile 2011 la causa è stata rinviata a data da destinarsi.

In data 28 giugno 2011 e 7 maggio 2012 è stata formulata istanza di prelievo.

Alla camera di consiglio in data 26 febbraio 2015 la causa è stata trattenuta in decisione quanto al silenzio e definita con sentenza parziale n. 4406/2015 del 20.03.2015. E' stata contestualmente disposta la conversione del rito e fissata l'udienza di merito per il giorno 16 luglio 2015.

Antecedentemente alla pubblica udienza l'avvocato di parte ricorrente ha dichiarato essere sopravvenuta la carenza di interesse per i seguenti ricorrenti: G. Paola, G. Adriana, S. Maria Elena, B. Elena, C. Claudio, P. Barbara, S. Igor, S. Francesca; C. Alessandra, B. Lorenzo, M. Sabrina, B. Greta, mentre permane l'interesse alla decisione per n. 12 ricorrenti.

Alla pubblica udienza del 16 luglio 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di dovere esaminare preliminarmente l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008 nella parte in cui prevede che solo i medici specializzati in Igiene e Medicina Preventiva debbano necessariamente

partecipare ai corsi di formazione per essere inclusi nell'elenco dei "Medici competenti".

Tale disposizione, se interpretata, come hanno fatto i due Ministeri competenti, nel senso di prevedere solo per i medici specializzati in Igiene e Medicina Preventiva la necessità di partecipare ai corsi di formazione per essere inclusi nell'elenco dei medici competenti violerebbe gli artt. 76 (per eccesso di delega), 3 (per irragionevolezza), 4 (diritto al lavoro) e 41 (libertà d'iniziativa economica privata) della Costituzione.

2. La questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata sotto i vari profili in cui è proposta:

a) l'art. 1, secondo comma, lett. g), della legge delega 3 agosto 2007 n. 123 prevedeva la "revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, **compreso il medico competente**, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza del sito produttivo". La norma dunque si riferisce in modo esplicito alla previsione di percorsi formativi appositi, e lascia al legislatore delegati la verifica dei casi in cui questi si rendono necessari;

b) la disparità di trattamento tale da configurare la violazione per irragionevolezza dell'art. 3 della Costituzione si verifica quando vi è una situazione identica, elemento che non ricorre nel caso di specie, **in cui ricorrenti hanno frequentato il diverso corso e una diversa tipologia di studi per conseguire la specializzazione in medicina del lavoro o in medicina preventiva dei lavoratori, per cui tale circostanza diversifica la situazione di base e conseguentemente giustifica la diversità di trattamento** (sul punto della disparità di trattamento, si veda anche

C.d.S. ordinanza n. 05081/2010 del 05.11.2010).

c) anche sotto il profilo della violazione degli art. 4 e 41 Cost. la questione è manifestamente infondata posto che l'art. 4 della Costituzione non risulta violato per la mera circostanza che **sia previsto un percorso di studi e di preparazione più adeguato per coloro che intendono intraprendere una professione per la quale serve una specifica preparazione, quale quella di "medico competente", più affine alla medicina del lavoro che ad altre specializzazioni;** anche in ordine all'art. 41 cost. la questione è infondata poiché qui non si tratta di libertà di iniziativa economica privata ma di stabilire i presupposti professionali e la qualificazione per potere accedere ad un certo settore professionale come medici al servizio delle aziende o anche delle pubbliche amministrazioni (medico competente). Si è quindi fuori dall'ambito dell'art. 41 Cost.

3. Nel merito, sotto gli altri profili dedotti, il ricorso è infondato.

I ricorrenti si dolgono sostanzialmente dell'assenza di una disciplina transitoria, per chi, come loro, ha una specializzazione in Medicina legale ovvero in Medicina preventiva e Igiene.

L'assunto non è condivisibile posto che l'art. 38, quarto comma del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce che i medici in possesso dei titoli e dei requisiti di cui al presente articolo sono iscritti nell'elenco dei medici competenti istituito presso il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali. Tra i requisiti previsti dalla norma citata per coloro che si trovano nella condizione dei ricorrenti (specialisti in Medicina legale ovvero in Medicina preventiva e Igiene) è compresa la frequenza di corsi formativi universitari.

In effetti, il citato articolo 38, comma 2, seconda parte, detta una prescrizione transitoria e speciale per i medici che, alla data della sua entrata in vigore avevano già esercitato almeno per un anno e nel corso del triennio precedente detta data l'attività di medico competente, per cui **la disciplina transitoria** è stata prevista per coloro che avevano

conseguito la specializzazione in Medicina legale ovvero in Medicina preventiva e Igiene, come sono i ricorrenti.

Il decreto interministeriale del 15 novembre 2010 ha reso concreta la possibilità di frequentare i corsi universitari anche da parte di coloro che si trovano nella posizione dei ricorrenti e dunque ha attuato la norma transitoria, rendendo effettiva l'attivazione dei corsi. Peraltro avverso il D.I., non si rinvergono specifiche censure da parte dei ricorrenti.

4. Alla luce di tali motivazioni il ricorso deve essere respinto.

5. Sussistono tuttavia giuste ragioni per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per la carenza di interesse sopravvenuta per quanto concerne le posizioni dei ricorrenti indicate nelle memorie di parte ricorrente del 14 e del 25 giugno 2015; lo respinge quanto agli altri.

Spese compensate.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 04/08/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)