

Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie

Decisione n. 13 anno 2019

RICORSO n. 5/2010/60

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, composta dai Signori:

Dott. Antonio Pasca	Presidente
Dott. Cesare Ferrari	componente
Dott. Roberto Mora	componente
Dott. Ferruccio Berto	componente
Dott. Giovacchino Raspini	componente
Dott. Luigi Stamegna	componente

con l'assistenza del Segretario, dott. Antonio Federici;

visti gli atti;

udite le parti come da verbale d'udienza;

sentita la relazione del Presidente e relatore, cons. Pasca;

ha pronunciato nell'adunanza pubblica del 15 maggio 2019 la seguente

DECISIONE

ricorso in riassunzione proposto dal dott. Georges Saccal, domiciliato presso lo studio dell'Avv. Bruno Nascimbene, in Milano, via Vincenzo Bellini 12, avverso la delibera dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Milano del 26 ottobre 2009, con la quale è stata respinta l'istanza di iscrizione all'Albo degli odontoiatri.

FATTO

Con il ricorso in esame, Saccal Georges impugna il provvedimento di cui in epigrafe e ne chiede l'annullamento e, conseguentemente, disporre l'iscrizione del ricorrente all'Albo degli odontoiatri della Provincia di Milano.

Occorre premettere una breve ricostruzione in punto di fatto della vicenda per cui è causa.

Nella seduta del 26.10.2009 il Consiglio direttivo dell'Ordine di Milano deliberava di non accogliere la domanda d'iscrizione (datata 1° ottobre) del dott. Georges Saccal in quanto il sanitario non era in possesso dei requisiti richiesti per legge. Infatti il diploma di *Chirurgien dentiste* conseguito presso l'Università Libanese – Facoltà di scienze mediche in data 2 luglio 1988, era stato riconosciuto dal Ministero della Sanità siriano ma tra i documenti prodotti mancava il decreto ministeriale di riconoscimento del diploma di laurea rilasciato dal Ministero della Salute italiano.

Inoltre, in data 23.10.2009 la FNOMCeO si pronunciava negativamente in merito all'iscrizione spiegando come in realtà lo Scambio di note tra l'Italia e la Repubblica Araba Unita per regolare l'esercizio della professione medica in Italia e Siria, firmato a Damasco il 30 gennaio 1958 ed al Cairo il 28 maggio 1958, non poteva essere esteso ai titoli conseguiti in un Paese terzo e dichiarati equipollenti in Siria in quanto il riconoscimento automatico del titolo di studio esercitava i suoi effetti esclusivamente tra le parti contraenti.



Con nota inviata all'Ordine in data 27.10.2009, l'Avv. Bruno Nascimbene, in nome e per conto del dott. Saccal, faceva presente che, in casi simili come quello del dott. Akram Kanawati, il sanitario era stato iscritto all'Ordine dopo che la Commissione Centrale, con decisione del 2 aprile 2001, aveva accolto il ricorso. La Commissione si era conformata alla sentenza della Corte di Cassazione, III, 22 novembre 2000, n. 15078 nel caso del dott. Ayman Kayyale, il cui ricorso fu accolto con conseguente iscrizione all'Ordine di Firenze. Aggiungeva, altresì, che il Ministero della Salute era di diverso indirizzo negando cioè l'applicazione dell'accordo internazionale fra l'Italia e la Repubblica Araba Unita del 30 gennaio - 28 maggio 1958 che prevedeva "l'applicazione del principio di reciprocità fra la Siria e l'Italia al fine dell'esercizio della professione medica". Citava altresì l'art. 9 d. lgs. C.p.S n. 233/1946 e anche l'art. 10, secondo comma, Cost. sulla condizione dello straniero e la rilevanza dei trattati internazionali che ne dispongono il trattamento. A suo parere la scorretta, illegittima interpretazione delle norme in questione portava a concludere che l'odontoiatra doveva essere munito di un titolo di studio (laurea) anziché ritenere rilevante l'esercizio della professione o attività professionale.

Il ricorrente, a sostegno della domanda proposta, deduce i seguenti motivi di censura.

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 d. lgs. C.p.S n. 233/1946 e dello Scambio di note fra Italia e Siria del 30.1-28.5.1958, anche in relazione all'art. 10, secondo comma, Cost.. Eccesso di potere per erroneità e travisamento dei fatti e dei presupposti.

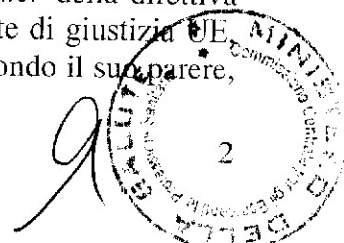
Il ricorrente sostiene che il suo diploma di laurea conseguito in Libano non è stato, semplicemente, dichiarato equivalente ovvero riconosciuto in Siria ma è stato subordinato al superamento di un esame-colloquio, al fine di conseguire l'abilitazione all'esercizio della professione di odontoiatra in Siria. Non si è trattato, dunque, di un riconoscimento *sic et simpliciter* o fine a se stesso, poiché esso rappresentava una fase di quel procedimento il cui esito finale è, una volta conseguita l'abilitazione, l'iscrizione all'albo degli odontoiatri siriano.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 d. lgs. C.p.S n. 233/1946 e dello Scambio di note fra Italia e Siria del 30.1-28.5.1958, anche in relazione a norme del nostro ordinamento relative al riconoscimento di diplomi o titoli di studio; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta. Secondo il ricorrente, l'accordo in questione, e la reciprocità, sono riferiti all'esercizio della professione, non già al riconoscimento del diploma o del titolo di studio. Le materie sono, infatti, diverse: la prima attiene alla professione, all'attività del singolo; la seconda alla qualificazione o titolo di studio. A suo parere, l'ipotesi presa in considerazione dalla norma internazionale (ma anche da quella interna, d. lgs. C.p.S. cit.) è la reciprocità di esercizio professionale (attività), non già di titolo di studio, nella prima essendo compreso il secondo, mentre diversa è l'ipotesi di riconoscimento del titolo di studio invocata dall'Ordine.

La Corte di Cassazione, cui la Commissione Centrale si è adeguata, afferma che, una volta ritenuto applicabile l'accordo internazionale, "il problema relativo alla validità dei titoli conseguiti all'estero", cioè la laurea, è "superato dal contenuto dell'accordo" che "presuppone una valutazione per così dire *ex ante* della idoneità dei titoli accademici e/o abilitanti conseguiti in Siria a consentire l'esercizio della professione medica in Italia (e viceversa)". Tale affermazione conferma la tesi, espressa con altre parole, per cui si deve sempre aver riguardo al risultato, ovvero alla formazione conseguita, frutto di studi, esami, laurea ed esperienza, considerata nel suo complesso.

La Corte di Cassazione si riferisce ad una valutazione preventiva, *ex ante*, che ciascuno dei due Paesi ha fatto, prima di concludere l'accordo, circa la preparazione professionale del medico italiano e siriano.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 d. lgs. C.p.S n. 233/1946 in relazione a norme del diritto dell'unione Europea. Possibile eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta. La delibera impugnata fa riferimento al parere espresso dalla Federazione che afferma il principio di "non estensione" degli effetti dello Scambio di note italo-siriano ai titoli conseguiti in un Paese terzo e successivamente dichiarati equipollenti in Siria con riferimento all'art. 42 *quater* della direttiva 93/16/CEE. Il ricorrente precisa che, conformemente all'orientamento della Corte di giustizia UE richiamato nel 6° considerando della suddetta direttiva, cui deve aggiungersi, secondo il suo parere,



la successiva sentenza 19.6.2003 in causa C-110/01, Tennah-Durez, in Raccolta, p. I-6239, gli Stati membri hanno obblighi diversi a seconda che la qualifica professionale sia conseguita in uno Stato membro o in uno Stato terzo. In tal senso è anche il 10° considerando della direttiva 2005/36/CE (nonché l'art. 2 sull'ambito di applicazione), ma ancor più chiaramente si esprime la sentenza Tennah-Durez cit., che non esclude affatto il riconoscimento di qualifiche conseguite "fuori" dell'Unione europea, distinguendo anche le formazioni realizzate in parte nell'UE e in parte fuori. Le norme dell'Unione europea lasciano impregiudicati gli obblighi internazionali assunti dai Paesi membri e lo Scambio di note vincola solo i due Paesi contraenti.

L'Ordine resistente si è costituito in giudizio, contestando le avverse deduzioni e chiedendo la dichiarazione di inammissibilità del ricorso e, in via graduata, il suo rigetto, previa, occorrendo, sospensione del giudizio e rimessione degli atti alla Corte di giustizia dell'Unione Europea *ex art.* 267 Trattato UE in ordine alla interpretazione delle norme di diritto comunitarie pregiudiziale alla decisione del presente giudizio. Inoltre, ritiene inammissibile il ricorso per mancata specificazione del giudice.

L'Ordine ha, peraltro, evidenziato che nel ricorso è stata considerata la cittadinanza siriana del dott. Saccal ma non invece il fatto che lo stesso sia anche cittadino italiano e, quindi, soggetto alle normative nazionali, con le relative conseguenze; evidenzia altresì che il dott. Saccal richiese all'Università di Roma "La Sapienza", Facoltà di Medicina e Chirurgia, di partecipare alle prove compensative per il riconoscimento titoli conseguiti all'estero clinica-odontoiatrica che si tennero l'11 giugno 2007 e non superò la prova.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, le decisioni della CCEPS e della Cassazione, invocate a conforto della fondatezza del ricorso, riguardano fattispecie diverse dal caso in questione in quanto il ricorrente ha conseguito un titolo di studio non nel Paese con il quale vi era stato lo Scambio di note, ma in un altro Paese, il Libano con il quale non esiste alcun accordo.

Ritiene, quindi, legittimo il provvedimento impugnato, giusta anche quanto indicato dalla Federazione che ha specificato che il dott. Saccal avrebbe dovuto far riconoscere il titolo conseguito in un Paese terzo da parte del Ministero della Salute e che la questione fondamentale riguarda gli artt. 8 e 9 della legge n. 409/1985.

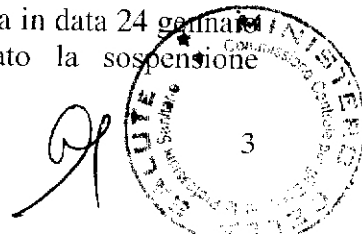
A seguito dell'udienza innanzi la Commissione Centrale in data 6/12/2010, la Segreteria ha chiesto al competente Ufficio ministeriale una relazione sul caso e, in particolare, sullo stato dell'istanza di riconoscimento del titolo eventualmente presentata dal ricorrente.

Con nota in data 18/3/2011 l'Ufficio VII ha adempiuto alla richiesta, ricostruendo dettagliatamente la vicenda. In primo luogo, viene rilevato che ben due volte (luglio 2004 e giugno 2007) il ricorrente è risultato non idoneo alle prove compensative stabilite dalla apposita Conferenza di servizi, che aveva ritenuto di subordinare al superamento di dette prove il riconoscimento del titolo del dott. Saccal. Inoltre, nell'ottobre 2007 l'Ufficio VII aveva ricevuto richiesta di parere da parte della FNOMCeO a seguito dell'istanza di iscrizione presentata dal Saccal all'Ordine della Provincia di Grosseto; il predetto Ufficio aveva espresso parere negativo, in quanto lo Scambio di note del 1958 era da ritenersi applicabile esclusivamente nei confronti dei cittadini siriani in possesso di un titolo conseguito in Siria, e non anche conseguito in un Paese terzo e successivamente riconosciuto in Siria.

Quanto poi alla analogia del caso in esame con quello del dott. Kanawati, sopra menzionato, l'Ufficio VII rileva che la decisione della Commissione Centrale n. 78 del 2 aprile 2001 aveva esteso a detto caso l'applicazione della sentenza di Cassazione relativa al ricorso del dott. Ayman Kayyale, che si presentava invece in modo diverso, essendo quest'ultimo cittadino siriano con titolo conseguito e riconosciuto in Siria. Tale ultima fattispecie, ad avviso del predetto Ufficio, resta disciplinata in base al vigente ordinamento, per cui deve concludersi che lo Scambio di note del 1958 va applicato esclusivamente ai cittadini siriani in possesso di titoli conseguiti in Siria.

Infine, l'Ufficio VII rende noto di avere appreso recentemente che il sopra menzionato accordo internazionale sarebbe stato denunziato dal nostro Paese dall'ottobre 2009.

Richiesto di notizie in proposito, il Ministero degli Affari Esteri, con nota in data 24 gennaio 2011, ha comunicato che l'Ambasciata d'Italia a Damasco ha notificato la sospensione



dell'applicazione del ripetuto accordo, essendo venuto meno il principio di reciprocità nei confronti dei medici italiani che intendono esercitare la professione in Siria.

Di conseguenza, l'Ufficio VII ha a sua volta comunicato alla FNOMCeO che, fino a quando non sarà ripristinata la piena reciprocità prevista dallo Scambio di note in parola, sono da considerarsi sospesi i riconoscimenti automatici previsti in favore dei medici chirurghi e degli odontoiatri siriani in possesso dei relativi titoli conseguiti in Siria.

Con la decisione n. 12 del 4 luglio 2011, la Commissione Centrale ha respinto il ricorso del dott. Saccal, il quale ha proposto ricorso per cassazione.

Con ordinanza n. 3905 del 20 gennaio 2017, la Suprema Corte di Cassazione – sez. II civ. – ha cassato la decisione e rinviato la causa alla CCEPS in diversa composizione, sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 215/2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa nella parte in cui prevede componenti di derivazione ministeriale.

Con ricorso in riassunzione ritualmente notificato e depositato, il sanitario ha riproposto la domanda.

Nell'udienza del 30 gennaio 2019, il difensore del ricorrente, Avv. Nascimbene, ha formulato istanza di ricusazione dei seguenti componenti della CCEPS: Dott. Costa, Dott. Gozzi, Dott. Guarnieri, Dott. Del Fra, Dott. Rampulla, Dott. Gaudiano, Dott. Nume, Dott. Ucci.

Nel corso della camera del consiglio del 26 marzo 2019, i componenti di cui alla istanza di ricusazione hanno dichiarato la propria astensione dalla decisione sul ricorso, in quanto componenti del Collegio giudicante di cui alla decisione CCEPS n. 11/2011, successivamente cassata dalla Suprema Corte.

Il Presidente, preso atto di quanto sopra, con proprio decreto, ha dichiarato non luogo a provvedere sull'istanza di ricusazione di cui in premessa ed ha accolto la dichiarazione di astensione di cui sopra, disponendo, per l'effetto, la rimessione della causa sul ruolo di successiva udienza in diversa composizione del Collegio.

Nell'udienza del 15 maggio 2019, sentite le parti come da verbale, in esito all'orale discussione, il ricorso è stato introitato per la decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio dichiara inammissibile l'istanza di parte ricorrente relativa alla pubblicazione immediata di dispositivo, in quanto non supportata da alcuna specifica previsione normativa.

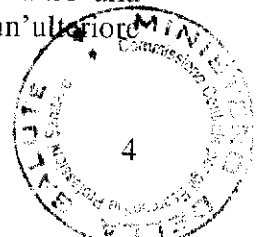
Quanto al merito, il ricorso è fondato e meritevole di accoglimento, nei limiti di seguito precisati.

Occorre anzitutto premettere che il parametro di valutazione della legittimità del provvedimento impugnato deve individuarsi esclusivamente nel contesto normativo vigente al momento della proposizione della domanda del ricorrente e al momento di adozione della delibera oggetto di contestazione.

Al riguardo, si rileva che il dott. Saccal risulta aver presentato istanza di iscrizione nell'Albo degli Odontoiatri in data 1° ottobre 2009, mentre il Consiglio direttivo dell'Ordine provinciale di Milano deliberava di respingere la predetta istanza nella seduta tenutasi il successivo 26 ottobre.

Come risulta dalla relazione in data 18.3.2011, trasmessa dal sopra menzionato Ufficio ministeriale, il ricorrente aveva già in precedenza proposto analoga istanza con esito negativo, sulla base di quanto previsto dal d. lgs. n. 277/2003, recante recepimento della direttiva 2001/19/CE e, successivamente, ai sensi dell'art. 49 del DPR n. 394/1999.

La questione proposta dal ricorrente fu esaminata nel gennaio 2004 in sede di Conferenza di servizi, nella quale l'esito favorevole della domanda risultava subordinato al superamento di una prova di idoneità, che tuttavia il ricorrente non ha superato nel 2004, sottraendosi peraltro alla partecipazione alle sessioni degli anni successivi 2005 e 2006 e riportando infine un'ulteriore valutazione di inidoneità nella sessione 2007.



Solo nell'anno 2007 è stato posto dal ricorrente, per la prima volta, il problema del riconoscimento del titolo in virtù dell'accordo bilaterale, o scambio di note, intercorso tra l'Italia e la Repubblica Araba Unita e sottoscritto a Damasco il 30 gennaio 1958.

L'esito negativo dell'istanza è stato determinato dalla considerazione che il titolo posseduto dal ricorrente è stato conseguito in Libano e non in Siria, e che non possa ritenersi equivalente il mero riconoscimento del titolo in Siria.

Rileva in proposito il Collegio che il citato accordo bilaterale del 1958 prevede, con reciprocità, che i medici di nazionalità siriana saranno autorizzati ad esercitare la professione in Italia.

Appare non condivisibile una interpretazione restrittiva della portata dell'accordo, secondo cui lo stesso non prevederebbe un automatismo o un riconoscimento doveroso dei titoli di studio, bensì semplicemente consentirebbe di prescindere dal possesso del requisito della cittadinanza italiana.

Tale argomentare è stato peraltro disatteso dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 15078/2000, afferente ad un caso sostanzialmente analogo a quello del ricorrente; in particolare, la Suprema Corte ha stabilito che il contenuto dell'accordo comporterebbe che il medico siriano, ovvero il professionista di nazionalità siriana e ivi abilitato all'esercizio della professione, possa esercitare la professione medica anche in Italia, presupponendosi una valutazione *ex ante* della idoneità dei titoli accademici e/o abilitanti conseguiti in Siria, peraltro ritenendo l'applicabilità dell'accordo in questione anche con riferimento alla professione di odontoiatra.

Orbene, una prima questione concerne il distinguo tra titoli conseguiti in Siria e titoli conseguiti in Paesi terzi e successivamente riconosciuti in Siria.

Ad avviso del Collegio, la tesi sostenuta dall'Ordine resistente non appare condivisibile, atteso il tenore letterale dell'accordo medesimo che fa riferimento all'esercizio dell'attività medica e, quindi, presuppone una automatica corrispondenza e validità dei titoli presupposti.

Sotto tale profilo, alla stregua della documentazione in atti, non appare in discussione che il ricorrente fosse pienamente abilitato all'esercizio dell'attività professionale in Siria, con conseguente applicabilità dell'accordo.

L'ulteriore profilo controverso è rappresentato dalla intervenuta denuncia dell'accordo da parte dello Stato italiano.

Come risulta dall'istruttoria svolta dalla Commissione Centrale presso il competente Ufficio del Ministero della salute, l'accordo internazionale del 1958, su cui si basa l'istanza di iscrizione in parola ("Scambio di note tra l'Italia e la Repubblica Araba Unita per regolare l'esercizio della professione medica in Italia e Siria"), è stato denunciato dall'Italia nel mese di ottobre 2009, mentre – come già evidenziato – il dott. Saccal risulta aver presentato istanza di iscrizione nell'Albo degli Odontoiatri in data 1° ottobre 2009, e il Consiglio direttivo dell'Ordine provinciale di Milano aveva respinto la predetta istanza nella seduta tenutasi il successivo 26 ottobre.

Pertanto, sia al momento di presentazione dell'istanza di iscrizione nell'Albo da parte del dott. Saccal, sia alla data di adozione del provvedimento, l'accordo in questione doveva ritenersi ancora vigente.

Appare quasi superfluo, in proposito, considerare che la caducazione di un accordo bilaterale non può farsi discendere automaticamente dalla mera manifestazione di volontà in tal senso manifestata da parte di uno solo dei soggetti contraenti.

Ed invero, come si evince dal parere reso dal Ministero degli Affari esteri in data 24.1.2011 (prot. n. 6500/19492), reso su espresso quesito posto dal Ministero della Salute, si legge: *"Con riferimento all'accordo in oggetto, si comunica che con nota verbale n. 2481 del 27.10.2009 l'Ambasciata italiana a Damasco ha provveduto a notificare la sospensione dell'applicazione dell'accordo del 1958 a seguito del venir meno del riconoscimento automatico dei titoli di studio conseguiti in Italia e, quindi, del principio di reciprocità riconosciuto dallo Scambio di note del 1958, nei confronti dei medici italiani che intendono esercitare la professione medica in Siria. In assenza di una formale accettazione da parte siriana dell'estinzione dello Scambio di note del 1958, questo*

9



può considerarsi ancora vigente, anche se l'Italia ne ha sospeso l'applicazione. L'Ambasciata italiana in Siria sta procedendo a verificare la possibilità di ottenere l'equipollenza dei titoli di studio italiani con procedura diretta (senza ricorso ad esame). Qualora venga accertato che non vi è più la possibilità di far rivivere il regime privilegiato previsto dallo Scambio di note del 1958, si valuterà se procedere alla denuncia formale dell'accordo".

Risulta dunque provato che al tempo di adozione dell'impugnato provvedimento, l'accordo bilaterale di cui trattasi risultava ancora vigente e che – ancora al gennaio 2011 – non risultava proposta neanche la denuncia formale dell'accordo da parte dello Stato italiano.

Il ricorso, quindi, va accolto, nei sensi di cui in motivazione e fatte salve le ulteriori determinazioni dell'Ordine, da adottarsi nel rispetto delle indicazioni conformative contenute nella presente sentenza.

Ragioni equitative inducono il Collegio a dichiarare interamente compensate le spese tra le parti, anche in considerazione della assoluta incertezza del quadro normativo e regolamentare di riferimento, atteso che la verifica del rispetto della condizione di reciprocità costituisce indefettibile e necessario presupposto per l'efficacia ed operatività delle clausole previste dall'accordo.

P. Q. M.

LA COMMISSIONE CENTRALE ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE

definitivamente pronunciando sul ricorso in esame, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e rimette gli atti all'Ordine resistente affinché disponga in merito all'iscrizione del dott. Georges Saccal nell'Albo provinciale degli odontoiatri.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 15 maggio 2019



IL PRESIDENTE e RELATORE

IL SEGRETARIO

Depositata in Segreteria il

27 GIU 2019

IL SEGRETARIO