

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.222/2005 /biz

Sentenza del 13 giugno 2006
Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, presidente,
Wurzburger, Müller,
cancelliera Ieronimo Perroud.

Parti
A. _____,
ricorrente,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano.

Oggetto
diniego dell'autorizzazione a portare il titolo di "professore",

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emessa
il 12 luglio 2005 dal Tribunale amministrativo del
Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il dr. A. _____, medico specialista FMH in psichiatria e psicoterapia, insegna o ha insegnato presso diverse istituzioni ed università, la maggior parte italiane, dove assume o ha assunto incarichi d'insegnamento a tempo parziale, in prevalenza limitati nel tempo. In particolare è o è stato professore a contratto presso università italiane; trattasi di un incarico annuale di alcune ore d'insegnamento, rinnovabile per sei anni al massimo. Egli è stato, tra l'altro, professore a contratto per l'anno accademico 2004/2005 presso l'Università degli Studi di Milano - Bicocca, Facoltà di sociologia, così come presso l'Università degli Studi di Ferrara, Scuola di specializzazione in medicina legale, dove ha avuto un incarico di dieci ore d'insegnamento. Egli è altresì intervenuto, dalle ore 09.00 alle 13.00 e dalle 14.00 alle 18.00 del sabato 9 ottobre 2004, nell'ambito di un corso di perfezionamento di psicopatologia delle condotte criminali tenutosi dal mese di marzo al mese di dicembre 2004 presso l'Università degli Studi di Parma, Dipartimento di psicologia, Sezione di psicologia investigativa e psicopatologia delle condotte criminali.

B.

Con istanza del 12 novembre 2002, completata poi a più riprese, il dr. A. _____ ha chiesto al Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino di accertare che era autorizzato a portare il titolo di "professore" da anteporre al grado accademico di dottore in medicina seguito dalla specifica dicitura per esteso riguardo l'ambito della docenza stessa.

Il Dipartimento ha respinto l'istanza con decisione del 16 settembre 2004, la quale è stata confermata su ricorso dapprima dal Consiglio di Stato ticinese, l'11 gennaio 2005, e poi dal Tribunale amministrativo cantonale, con sentenza del 12 luglio 2005.

Richiamato l'art. 70 della legge ticinese del 18 aprile 1989 sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria; LSan) - il cui primo capoverso sancisce che "la pubblicità relativa alle attività degli operatori sanitari dev'essere fatta in modo corretto e misurato; essa ha per scopo un'oggettiva informazione dell'utenza. Pertanto è vietato l'uso di denominazioni e diciture suscettibili di trarre in inganno il pubblico" e il secondo che "l'indicazione delle specialità FMH, FVH e SSO è autorizzata d'ufficio. La menzione di diplomi di istituti privati, di titoli di specialista o di titoli accademici esteri deve essere autorizzata dal Dipartimento" - così come l'art. 21 del Codice deontologico della Federazione dei medici svizzeri (FMH), i giudici ticinesi hanno osservato che un

medico poteva prevalersi del titolo di professore anteposto al proprio nome solamente se il titolo accademico straniero equivaleva a quello svizzero nel suo insieme (l'indicazione del luogo di provenienza essendo apposta dopo il nome). Inoltre detto titolo poteva essere portato soltanto durante l'esercizio effettivo dell'attività didattica; cessata quest'ultima, il titolo poteva essere ulteriormente portato unicamente con la

precisazione "già professore (...)". Nella fattispecie concreta, il Tribunale amministrativo ha respinto la richiesta dell'insorgente di potersi qualificare "Prof. dr. med. A. _____, docente di criminologia psicopatologica alla Facoltà di medicina dell'Università degli Studi di Ferrara". Costui infatti aveva svolto l'attività di professore a contratto, la quale era integrativa di quella ufficiale impartita nella citata Facoltà ed era finalizzata ad acquisire significative esperienze teorico-pratiche di tipo specialistico provenienti dal mondo extra universitario. Orbene, questa funzione, oltre ad essere sconosciuta in Svizzera, si differenziava dall'unica autorizzata a portare il titolo di professore universitario in medicina, quella di professore ordinario o straordinario, ossia il docente che, rispondendo a particolari requisiti di legge, aveva formalmente conseguito l'abilitazione ad insegnare in un ateneo svizzero o estero riconosciuto equivalente. Secondo la Corte cantonale, il professore a contratto si apparentava piuttosto alla categoria dei liberi docenti ("Privatdozent") e degli incaricati di corsi ("Lehrbeauftragte; chargés de cours"), i quali tuttavia non potevano beneficiare della menzionata prerogativa. Il dr.

A. _____ non poteva quindi essere autorizzato a portare il titolo di professore anteposto a quello di dottore in medicina e al proprio nome, poiché poteva indurre in errore il pubblico. All'interessato era tuttavia permesso fare uso dell'indicazione "professore a contratto presso la Scuola di specializzazione in medicina legale della Facoltà di medicina dell'Università di Ferrara per l'anno accademico 2004/2005" posposta al titolo di dottore in medicina, al nome e alla specializzazione.

C.

Il 30 agosto 2005 il dr. A. _____ ha esperito dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con cui chiede che la sentenza cantonale sia annullata e che egli sia autorizzato, con effetto retroattivo al momento della segnalazione, a portare il titolo di "professore". Lamenta, in sostanza, la violazione del principio della libertà economica (art. 27 Cost.) e di quello della legalità (art. 5 Cost.) nonché del divieto dell'arbitrio.

Chiamato ad esprimersi, il Consiglio di Stato non ha presentato osservazioni e si è rimesso al giudizio di questa Corte. Da parte sua il Tribunale amministrativo si è limitato a chiedere la conferma della sentenza impugnata.

Il 13 dicembre 2005 il ricorrente ha inviato al Tribunale federale una replica alla quale erano allegati vari documenti.

D.

Con decreto dell'11 ottobre 2005 il Giudice presidente della II Corte di diritto pubblico ha respinto l'istanza di conferimento dell'effetto sospensivo, rispettivamente di provvedimenti cautelari contenuta nel ricorso.

Diritto:

1.

Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 131 II 58 consid. 1 e richiami).

1.1 Il presente ricorso di diritto pubblico esperito contro una decisione finale di ultima istanza cantonale e fondato su una pretesa violazione di diritti costituzionali (art. 84 cpv. 1 lett. a e 86 OG) è, in linea di principio, ammissibile. La legittimazione del ricorrente, colpito in maniera diretta nei suoi interessi giuridicamente protetti, è pacifica e non dà adito a dubbi (art. 88 OG). Il ricorso, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG), è, quindi, di principio, ammissibile.

1.2 Il ricorso di diritto pubblico sottostà a severe esigenze di motivazione. Il ricorrente deve indicare, oltre ai fatti essenziali, i diritti costituzionali o le norme giuridiche che pretende lesi e deve spiegare in cosa consiste la violazione (art. 90 cpv. 1 lett. b OG; sul cosiddetto "principio dell'allegazione" in generale cfr. DTF 117 Ia 393 consid. 1c). Nell'ambito di questo rimedio il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure di natura costituzionale sollevate dal ricorrente, alla condizione che esse siano sufficientemente sostanziate (DTF 130 I 26 consid. 2.1; 129 III 626 consid. 4 e rinvii). Le censure che non rispettano queste esigenze di motivazione, ossia che non spiegano in modo sufficientemente chiaro e dettagliato in che cosa consista la lesione dei diritti costituzionali invocata o che hanno carattere appellatorio, sono irricevibili (DTF 122 I 172 consid. 2b; 110 Ia 3 consid. 2a; 107 Ia 186). Nel caso concreto, il ricorrente si limita in gran parte a criticare l'operato delle autorità cantonali, rispettivamente ad esprimere le proprie recriminazioni contro terzi: ne discende che verranno esaminate solo le censure sufficientemente motivate nonché riferite all'oggetto del contendere, ossia la facoltà per

il ricorrente di anteporre il titolo di professore a quello di dottore in medicina e al proprio nome e, di

conseguenza, di potersi qualificare "Prof. dr. med. A. _____". Al riguardo è d'uopo precisare che la sentenza impugnata non proibisce al ricorrente di fregiarsi dei suoi titoli, sempre che li menzioni in modo esatto ed univoco, in particolare quello di professore a contratto posposto al proprio nome.

1.3 Le autorità cantonali hanno rinunciato a presentare una risposta e il Tribunale federale non ha ordinato un secondo scambio di allegati scritti. La replica e i relativi allegati trasmessi dal ricorrente il 13 dicembre 2005, ossia dopo la scadenza del termine di ricorso, non vanno pertanto presi in considerazione.

1.4 Il ricorso di diritto pubblico ha, tranne eccezioni che non si verificano in concreto, natura meramente cassatoria (DTF 126 III 534 consid. 1c e rinvio). Ove il ricorrente chiede più dell'annullamento del giudizio querelato, segnatamente di essere autorizzato a fregiarsi con effetto retroattivo del titolo di professore, il gravame è quindi inammissibile (DTF 127 II 1 consid. 2c; 125 I 104 consid. 1b e rinvii).

2.

2.1 Il ricorrente fa valere in primo luogo una violazione dell'art. 27 Cost., il quale garantisce la sua libertà economica. Conformemente all'art. 36 Cost. le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale. Se gravi, devono essere previste dalla legge medesima (cpv. 1, prima e seconda frase). Esse devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui (cpv. 2) e devono rispettare il principio della proporzionalità (cpv. 3). Qualora sussista una limitazione grave di un diritto fondamentale, il Tribunale federale esamina liberamente se essa poggi su una base legale sufficiente; se non è grave, la cognizione è ristretta all'arbitrio (DTF 128 I 19 consid. 4c/aa, bb con numerosi riferimenti). Esso esamina invece liberamente se il diritto cantonale, interpretato senza arbitrio, sia compatibile con la citata garanzia costituzionale (DTF 129 I 173 consid. 2.2; 126 I 112 consid. 3b e c; 124 I 310 consid. 3b, 25 consid. 4a).

2.2 La restrizione imposta al ricorrente nell'esercizio della sua attività economica non può essere definita grave: egli, infatti, può esercitare la sua attività liberamente, la limitazione litigiosa concernente unicamente il modo in cui può far menzione dei suoi titoli. In proposito va osservato che sebbene l'art. 70 LSan proibisca genericamente la pubblicità che potrebbe indurre in errore il pubblico, detta norma costituisce nondimeno una base legale sufficiente poiché è impossibile prevedere anticipatamente tutti i comportamenti che potrebbero implicare una pubblicità indebita, una certa flessibilità rivelandosi necessaria (DTF 125 I 369 consid. 6; per quanto concerne la pubblicità per gli avvocati DTF 125 I 417 consid. 4c e, per i provvedimenti disciplinari nei confronti di questi ultimi DTF 124 I 310 consid. 4; 106 la 100 consid. 7). Inoltre questa norma contiene numerose indicazioni sul modo in cui devono essere citati i titoli accademici. È pertanto senza arbitrio che la Corte cantonale è giunta alla constatazione che la restrizione imposta al ricorrente si fondava su di una base legale sufficiente. Su questo punto il ricorso, infondato, dev'essere respinto.

3.

Per quanto concerne l'applicazione del diritto cantonale, segnatamente dell'art. 70 LSan, va rammentato che oggetto di disamina è il modo in cui va menzionato il titolo di professore, cioè sapere se il ricorrente possa anteporlo al titolo di dottore in medicina e al nome.

3.1 In primo luogo si può rilevare che sebbene i giudici ticinesi si siano chinati in particolare sull'incarico di professore a contratto esplicitato dal ricorrente durante l'anno accademico 2004/2005, ciò non implica ancora che essi abbiano tralasciato determinati suoi argomenti. In altre parole anche se per motivi di chiarezza si sono pronunciati su di un incarico specifico, la sentenza querelata ha ciononostante una portata generale. Occorre poi osservare che in proposito il ricorrente nulla fa valere che permetterebbe di giungere alla conclusione che nell'ambito di altre attività d'insegnamento la sua situazione sarebbe diversa, ciò che giustificerebbe una valutazione più favorevole nei suoi confronti. Infatti, il ricorrente afferma che il suo incarico come professore a contratto presso l'Università degli Studi di Ferrara è stato rinnovato per l'anno accademico 2005/2006, senza addurre però che vi siano stati dei cambiamenti rispetto all'anno precedente. Allo stesso modo le attività d'insegnamento esplicitate presso l'Università degli Studi di Parma e quella di Milano - Bicocca non si differenziano da quella svolta nel 2004/2005 all'Università degli Studi di Ferrara. Egli si richiama poi all'attività assunta presso l'Università

di Oradea, in Romania, quale "Visiting Professor". Anche se non ha fornito informazioni più precise al riguardo, nulla permette di pensare che tale attività sia diversa dalle altre. Lo stesso dicasi, infine, per il ruolo di coordinatore di un corso postgrado di formazione specialistica svolto sulla base di una convenzione con la Scuola di specializzazione in psichiatria dell'Università degli Studi dell'Insubria, Como e Varese.

3.2 Per quanto concerno lo statuto di professore a contratto, occorre precisare che il titolare di un simile incarico non assume la responsabilità primaria e globale di un insegnamento universitario. Si tratta in effetti di un insegnamento complementare, limitato sia nel tempo da un contratto a durata determinata (anche se rinnovabile) sia per quanto concerne le ore d'insegnamento impartite. È pertanto senza arbitrio che la Corte cantonale è giunta alla conclusione che questa funzione si

distingue nettamente da quella di professore ordinario o straordinario in una facoltà di medicina universitaria svizzera, il cui insegnamento si situa ad un livello superiore. Inoltre non è per nulla sprezzante considerare che lo statuto di professore a contratto presenta delle analogie con quello di libero docente o d'incaricato di corsi, i quali in Svizzera non hanno il rango di professore. Infine, il ricorrente non fornisce alcun elemento atto ad invalidare la tesi secondo cui in Svizzera la menzione di "Prof. dr. med.", anteposta al nome dell'interessato, è riservata ai professori. È quindi ancora una volta senz'arbitrio che il Tribunale amministrativo ha constatato che vi era il rischio per il pubblico di essere indotto in errore nel caso in

cui il ricorrente fosse autorizzato a chiamarsi "Prof. dr. med. A. _____", allorché l'incarico di professore a contratto non è analogo a quello di un professore di medicina in Svizzera. Infine, non va trascurato il fatto che il ricorrente si rivolge al pubblico e ad una clientela svizzeri.

4.

Rimane da appurare se l'interpretazione non arbitraria del diritto cantonale sia contraria alla libertà economica garantita dall'art. 27 Cost. Ciò che non è manifestamente il caso. In effetti, la restrizione litigiosa - il cui scopo è di evitare che il pubblico sia indotto in errore - è perfettamente compatibile con il citato diritto costituzionale. Ciò tanto più se si considera che al ricorrente non è proibito esercitare la sua professione e che egli può menzionare il suo titolo di professore a contratto, sempre che lo faccia in modo completo e lo ponga al proprio nome.

Del resto emerge da un documento prodotto dal ricorrente stesso, ossia una comunicazione della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi, che il titolo di professore sembra essere più largamente conferito in Italia che in Svizzera. Secondo questo documento possono infatti far uso di questo titolo i professori di ruolo (ordinari, straordinari e associati), i professori con contratto a tempo determinato per l'attivazione di facoltà d'insegnamenti integrativi di quelli ufficiali, i professori a contratto per insegnamenti ufficiali nelle facoltà o nel corso di laurea di nuova istituzione e i professori a contratto a tempo indeterminato per lo svolgimento di attività didattiche a prevalente carattere tecnico-pratico nella scuola di specializzazione. Possono inoltre avvalersi del titolo di professore coloro che hanno conseguito la libera docenza, purché sia accompagnato dall'indicazione "libero docente" e che venga specificata la materia nella quale è stata conseguita la libera docenza stessa. Per quanto concerne i docenti a contratto a tempo determinato e a tempo indeterminato questi devono accompagnare la dizione "professore" con l'indicazione "a contratto" e la materia d'insegnamento. Inoltre, l'uso della qualifica di

"professore" da parte dei professori a contratto è soggetto ai limiti di tempo di assegnazione dell'incarico e di effettivo svolgimento dello stesso. Infine, va osservato che questa comunicazione ha la medesima portata che la giurisprudenza della Corte di cassazione italiana citata nella sentenza impugnata. Visto quanto precede, la censura relativa alla violazione dell'art. 27 Cost. dev'essere respinta.

5.

Il ricorrente si richiama in seguito all'Accordo concluso il 7 dicembre 2000 tra il Consiglio Federale Svizzero ed il Governo della Repubblica Italiana sul reciproco riconoscimento delle equivalenze nel settore universitario (RS 0.414.994.541). L'art. 5 cpv. 1 del citato Accordo prevede infatti che il possessore di un titolo conseguito in una Istituzione universitaria di una delle due Parti contraenti è autorizzato a fregiarsene nell'altro Stato nella forma prevista nella legislazione dello Stato nel quale è stato conseguito. Sennonché il citato Accordo si riferisce ai titoli universitari o conferiti da istituti d'insegnamento superiori ossia, ai sensi dell'art. 2 dell'Accordo, "qualsiasi titolo finale conferito da una Istituzione universitaria a conclusione di un ciclo completo di studio". Orbene il titolo di professore a contratto manifestamente non ne fa parte.

6.

Il ricorrente invoca, infine, l'Accordo concluso il 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681). Sennonché in proposito il gravame non adempie manifestamente le esigenze di motivazione di cui all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG e sfugge, di conseguenza, ad un esame di merito. A titolo del tutto abbondanziale si può rilevare che, giusta l'art. 9 ALC, il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati e di altri titoli tende ad agevolare l'accesso alle attività dipendenti e autonome: si tratta quindi delle condizioni previste per accedere ad una professione. Del resto nell'Allegato 3 ALC si fa riferimento, riguardo alle attività mediche, ai diplomi, ai certificati ed altri titoli dei medici e non ad un eventuale titolo di professore. Orbene, la presente vertenza esula da tale ambito.

7.

7.1 Visto quanto precede il ricorso, infondato, dev'essere respinto.

7.2 Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si concedono ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

La tassa di giustizia di fr. 5'000.-- è posta a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione al ricorrente, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 13 giugno 2006

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: La cancelliera: