



Ministero della Salute

DIREZIONE GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE SANITARIA

Ufficio I - Contenzioso

Viale Giorgio Ribotta, 5 - 00144 Roma

Ministero della Salute

DGPROGS

31/03/2022

F.1.c.a/2021/1006



501565811

Al Consiglio di Stato  
Piazza Capo di Ferro, 13  
00186 ROMA  
Anticipata via pec  
cds-sezioneprimaprotocolloamm@ga-cert.it

Legale rappresentante Commissione  
Albo Odontoiatri Prov.UD + altri

Legale rappresentante  
A.S.U. Friuli Centrale  
asufc@certsanita.fvg.it

Legale rappresentante  
Comune di Tavagnacco  
tavagnacco@postemailcertificata.it

Legale rappresentante  
Regione Friuli Venezia Giulia  
regione.friuliveneziagiulia@certregione.fvg.it

**OGGETTO: ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla Commissione Albo Odontoiatri della provincia di Udine ed altri c/Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale ed altri (F.1.c.a/2021/1006)**

In conformità a quanto disposto dal d.P.R. 24 novembre 1971 n.1199, si trasmette la relazione istruttoria relativa al ricorso straordinario al Capo dello Stato di cui all'oggetto.

Copia della relazione istruttoria viene inviata alle parti cui si assegnano giorni 30 dalla ricezione della presente nota per eventuali repliche.

Si allega altresì la documentazione in calce elencata.

IL DIRETTORE GENERALE

dott. Andrea Urbani

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.

Referente:



# Ministero della Salute

DIREZIONE GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE SANITARIA  
UFFICIO I

RELAZIONE ALL'ON. LE MINISTRO PER LA RICHIESTA DI PARERE  
AL CONSIGLIO DI STATO

Oggetto: Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Commissione Albo Odontoiatri della provincia di Udine ed altri c/ Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale ed altri (F.1.c.a/2021/1006)

La Commissione Albo Odontoiatri della provincia di Udine ed altri hanno notificato, in data 25.06.2021, a mezzo posta elettronica certificata, ricorso straordinario al Capo dello Stato, chiedendo l'annullamento della nota dell'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale – Dipartimento di prevenzione  del 01.03.2021, nonché di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, anche non conosciuto, rispetto a quello “*principaliter*” impugnato.

Premettono i ricorrenti, in qualità di organi esponenziali e associazioni di categoria degli Odontoiatri, di aver provveduto a segnalare, con comunicazione in data 22 dicembre 2020, ai vertici della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, la “*recente autorizzazione di uno studio per l'igiene dentale in forma autonoma, senza quindi la contestuale presenza di un medico odontoiatra, o iscritto all'Albo degli Odontoiatri, da parte del dipartimento di prevenzione di Udine*”, nonché di aver interpellato, con comunicazione in data 23 febbraio 2021, la Direzione Centrale Salute, Politiche sociali, Disabilità di Trieste e la Direzione del Dipartimento di Prevenzione Friuli Centrale di Udine circa l'intervenuta “*autorizzazione a Studio di Igiene Dentale in forma autonoma*”, manifestando le propria preoccupazione “*in quanto ciò metterebbe a repentaglio la sicurezza e la salute dei cittadini, dato che l'Igienista dentale non può fare diagnosi e non è legittimato ad affrontare un'eventuale emergenza medica, oltre a non avere le competenze necessarie per affrontare le possibili lesioni anche gravi provocate dall'uso di strumenti taglienti/pungenti comunemente utilizzati*”.

Espongono, altresì, che, a riscontro della predetta missiva, in data 1° marzo 2021, il Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale, con la nota odiernamente impugnata, comunicava che “*questa Azienda non ha mai rilasciato autorizzazioni sanitarie agli igienisti dentali ma, come previsto dalla DGR n. 3586/2004, ha soltanto preso atto delle aperture al ricevimento della comunicazione*”, precisando, relativamente al caso sottoposto, che “*questo Dipartimento ha ritenuto di non far rientrare lo studio di igienista dentale nel regime autorizzatorio previsto dal punto 3.1.3. della DGR n. 3586/2004 ma in quello della semplice comunicazione ai sensi della 9.1.5 della DGR stessa*”.

Ritenuto, quindi, che con l'impugnato atto l'Azienda abbia inteso legittimare l'intervenuta apertura di uno studio autonomo da parte di un igienista dentale, i ricorrenti contestano la determinazione in parola sulla base della normativa vigente, alla cui stregua tale figura professionale non gode di autonomia funzionale ed operativa nei rapporti con il paziente, non potendo perciò operare autonomamente né aprire un proprio studio.

Deducano, pertanto, in proposito, l'illegittimità degli atti oggetto di gravame per violazione di legge, eccesso e/o sviamento di potere.

In relazione alle censure proposte, l'Azienda resistente ha svolto controdeduzioni, eccependo l'infondatezza dell'impugnazione.

Il Comune evocato in giudizio ha chiesto dichiararsi il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo svolto alcuna attività in ordine al procedimento amministrativo *de quo*.

Presentava proprie deduzioni anche l'ulteriore resistente [redacted], titolare dello Studio di Igiene Dentale [redacted] eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e l'infondatezza del gravame.

Spiegava inoltre intervento *ad opponendum* l'Ordine dei Tecnici Sanitari di Radiologia Medica e delle Professioni Sanitarie Tecniche, della Riabilitazione e della Prevenzione delle Province di Gorizia Pordenone Trieste Udine, deducendo l'inammissibilità nonché l'infondatezza del ricorso.

In replica al suddetto atto di intervento, le ricorrenti formulavano deduzioni difensive.

L'azienda resistente, infine, presentava istanza di stralcio delle suddette note di replica poiché irrituali.

\*\*\*\*\*

Il ricorso in oggetto appare fondato nel merito, alla luce delle considerazioni che seguono.

In via preliminare, si rileva che non risultano espressamente contemplati dal D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 né l'atto di intervento spiegato nella presente sede straordinaria, né le note in replica allo stesso, le quali neppure risultano autorizzate dall'Amministrazione referente.

Al riguardo, pur non apparendo l'esame dei suddetti atti dirimente ai fini della valutazione del ricorso, si rimette a codesto Ecc.mo Collegio ogni valutazione in merito all'ammissibilità degli stessi.

Sempre preliminarmente, e del pari rimettendo a codesta Ecc.ma Sezione le opportune valutazioni, si ritiene possa considerarsi ammissibile il ricorso introduttivo presentato da enti esponenziali rappresentativi della categoria degli odontoiatri, alla luce dei principi affermati dal Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 6/2020.

L'impugnazione appare, altresì, ammissibile, ancorché rivolta nei confronti di un provvedimento di carattere non autorizzatorio ma formalmente di "presa d'atto", ed anzi in via diretta avverso la nota aziendale [redacted] del 01.03.2021.

Ciò in quanto, da un lato, la nota prot. [redacted] malgrado la natura evidentemente interlocutoria, rappresenta l'unico atto conosciuto dai ricorrenti, rispetto al quale il contestato provvedimento di "presa d'atto", pur non costituendo un "atto presupposto" in senso tecnico, risulta comunque collegato (originando la nota impugnata in via principale da un apposito interpello dei CAO circa la relativa vicenda procedimentale).

D'altro canto, appare chiaro, anche alla luce delle deduzioni svolte dalle ulteriori parti, che la materia del contendere sia rappresentata, nella specie, dalla possibilità o meno di legittimare, in qualsiasi forma, l'apertura di un autonomo studio professionale da parte dell'igienista dentale.

Ciò premesso, nel merito si evidenzia che, pur avendo asseritamente l'Azienda – come riportato nelle relative difese – fondato le proprie determinazioni sul risalente parere del Ministero della salute prot. [redacted] del 18 novembre 2013, quest'ultimo, peraltro *ab initio* privo di efficacia vincolante, risulti allo stato superato dalla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 1703 del 9 marzo 2020, nella quale viene chiarito quanto segue:

*"L'ordinamento oggi si è evoluto, affrancando l'igienista dal rapporto di dipendenza e conferendo al medesimo autonomia professionale nelle attività di sua stretta pertinenza (ablazione del tartaro, levigatura delle radici, etc.), ma non sino al punto da elidere la necessità della compresenza, all'interno della medesima struttura o studio professionale, dell'odontoiatra.*

*Occorre infatti distinguere, nell'ambito del D.M. 15 marzo 1999, i profili legati ai rapporti, in termini lavoristici, tra le due figure professionali (non più intesi in senso gerarchico, ma di collaborazione libero professionale), da quelli prefigurati dal*

legislatore in chiave funzionale rispetto all'esigenza di garantire un adeguato livello di sicurezza del paziente.

*La fonte citata, non a caso, ribadisce il concetto di necessità delle "indicazioni" da parte dell'odontoiatra, sia nella descrizione generale del profilo professionale (comma 1 dell'art. 1), sia al comma 3, laddove è nuovamente disciplinato il rapporto tra le due figure, questa volta all'interno della struttura sanitaria (o studio professionale secondo quanto già chiarito) ove l'igienista svolge la sua professione.*

*Le surrichiamate "indicazioni", specificamente ribadite dal comma 3 della disposizione cit. anche nel contesto della descrizione del luogo ove l'attività deve necessariamente svolgersi, evocano una contestualità spaziale, presupponendo la compresenza delle due figure professionali, bensì affrancate da qualsivoglia rapporto di dipendenza ma ancora avvinte da un legame funzionale e operativo, a prevenzione dei rischi che l'attività può generare al paziente.*

*Il vecchio e superato concetto di "stretta dipendenza" dell'igienista dall'odontoiatra all'interno della struttura o dello studio, è oggi evoluto in quello di necessaria integrazione funzionale, nell'ottica, impregiudicata e permanente, della prevenzione dei rischi legati alla natura e peculiarità dell'attività condotta nel cavo orale, non esente, da profili di pericolosità, di modo che alla previa valutazione della necessità o opportunità del trattamento, poi concretamente demandato all'igienista dentale nell'esercizio della propria autonomia professionale, si associ una pronta disponibilità dell'odontoiatra ad intervenire, ove quanto indicato si risolve, in executivis, in un rischio per la salute del paziente.*

*Il Collegio è consapevole che la latitudine del concetto di "indicazione" dell'odontoiatra, nei termini sopra tracciati, non è appagante nella misura in cui finisce per scaricarsi indirettamente, come del resto è successo nella vicenda de qua, sulla concreta possibilità che l'igienista dentale possa concretamente essere autorizzato ad avviare un proprio autonomo ed esclusivo studio professionale prescindendo dalla compresenza di un odontoiatra. Il tenore della disposizione, evidentemente posta a tutela della salute dei pazienti, non consente però margini esegetici tali da giungere a conclusioni diverse, la cui percorribilità non può che rimettersi alla ponderata scelta del legislatore, ove l'evoluzione e l'approfondimento dei percorsi formativi, l'affinamento e la sicurezza delle tecniche di intervento ne lascino intravedere i presupposti secondo la migliore scienza ed esperienza".*

In considerazione di quanto precede, si propende conclusivamente per l'accoglimento del gravame.

Si allegano il fascicolo contenente il ricorso in originale, i documenti ivi allegati, la nota del Comune di [redacted] del 26.08.2021, nonché le deduzioni istruttorie dell'AUSL di cui alla nota [redacted] del 21.07.2021, le deduzioni della sig.ra [redacted] di cui al prot. [redacted] del 13.09.2021, l'atto di intervento *ad opponendum* dell'Ordine TSRM di cui al prot. [redacted] del 13.09.2021, le ulteriori deduzioni del ricorrente di cui al prot. [redacted] del 16.12.2021 e la nota aziendale di cui al prot. [redacted] del 15.12.2021, con l'ulteriore documentazione ivi rispettivamente citata, facendo riserva di trasmettere gli eventuali documenti e le controdeduzioni che dovessero pervenire dalle parti in causa, alle quali sarà inviata copia della presente relazione con invito a presentare tali atti nel termine di 30 giorni dalla relativa ricezione.

Il Direttore Generale  
Andrea Urbani

VISTO. Si trasmettano gli atti al Consiglio di Stato  
per il parere di rito.

Il Ministro  
(on. Roberto Speranza)