



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 Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 797 del 2021, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Cocchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* presso la stessa in Torino, via dell'Arsenale, 21;

Regione Piemonte, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Eugenia Salsotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) della nota della Regione Piemonte in data -OMISSIS-, relativa all'istanza della dott.ssa Pastorino per l'emissione di un decreto di equivalenza del diploma di massofisioterapista rilasciatole in data 25/11/1995 a seguito di corso specialistico avviato sulla base della normativa in allora vigente;

2) di tutti gli atti presupposti;

nonché per l'accertamento

del suo diritto alla declaratoria di equiparazione del predetto titolo ai sensi del DPCM 26/7/2011.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Salute e della Regione Piemonte;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2022 il dott. Marcello Faviere e udita la difesa dell'amministrazione regionale, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna ricorrente ha conseguito il titolo il diploma universitario di massofisioterapista in data 25.11.1995 secondo l'ordinamento allora vigente.

La stessa ha inoltrato, nel novembre 2020, reiterandola con osservazioni in data 04.05.2021, istanza alla Regione Piemonte per l'ottenimento della dichiarazione di equivalenza al titolo universitario di fisioterapista.

La Regione ha riscontrato negativamente la richiesta, con nota del 17.05.2021, motivando l'irricevibilità della domanda sulla base del mancato ed indimostrato invio della istanza nei termini previsti dall'avviso regionale pubblicato sul BURP n. 43 del 24.10.2021 [*rectius* 2013].

L'interessata ha dapprima impugnato il provvedimento avanti il TAR Lazio e successivamente, a seguito di declaratoria di incompetenza pronunciata con ordinanza n. 9679/2021, ha ritualmente riassunto il gravame avanti questo Tribunale ai sensi dell'art. 15, comma 4 c.p.a., instando per l'annullamento del provvedimento regionale e l'accertamento del diritto alla declaratoria di equiparazione del predetto titolo, instando altresì per il rilascio di misure cautelari.

Per resistere al gravame si sono costituiti la Regione Piemonte (il 28.10.2021) ed il Ministero della Salute (il 29.10.2021), che eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva. La ricorrente ha depositato memoria il 29.10.2021.

Questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare con ordinanza n. 429/2021, riformata dal Consiglio di stato con Ordinanza n. 648/2022.

Ha fatto seguito il deposito di memoria della Regione Piemonte (il 16.03.2022) che eccepisce l'inammissibilità del ricorso e della ricorrente (il 31.03.2022).

All'udienza pubblica del 21.04.2022, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è fondato.

2.1 Il Collegio esamina preliminarmente le eccezioni di rito sollevate dalla Regione.

Con la prima si eccepisce inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione della circolare prot. n. 43468 del 20.09.2011 del Ministero della Salute che è della D.D. della Regione Piemonte n. 808 del 16 ottobre 2013. Con la circolare il Ministero fornisce indicazioni operative, in attuazione dell'art. 7 del DPCM citato, circa le modalità di presentazione dell'istanza per il riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di cui si controverte, prevedendo che le regioni adottino avvisi pubblici (da pubblicare sul Bollettino Ufficiale regionale), che regolino le modalità concrete di presentazione delle istanze. Con la DD n. 808/2013 la regione Piemonte ha approvato uno di questi avvisi, destinato a riconoscimento di equivalenza per le professioni sanitarie riabilitative (di interesse per la ricorrente).

L'eccezione non è fondata.

La circolare e, di conseguenza, il provvedimento regionale costituiscono atti a valenza esclusivamente organizzativa e di coordinamento. Il Ministero fornisce indicazioni operative per lo svolgimento in modo coordinato di un procedimento complesso in cui operano più enti con diverse competenze.

Né la circolare né la determinazione regionale, però, incidono, come meglio si avrà modo di evidenziare nel prosieguo, sulle situazioni giuridiche soggettive della ricorrente che trovano il loro fondamento nell'art. 4 della L. n. 42/1999 e nell'art. 7 del DPCM citato (che prevede che "*La procedura per il riconoscimento dell'equivalenza si avvia su istanza dell'interessato*"). Tali atti amministrativi non disciplinano in modo vincolante ed esclusivo il potere Regionale ma l'uno si limita a fornire indicazioni specifiche con riferimento alla prima programmazione (per gli anni 2012 e 2013, anche se nell'interpretazione che ne forniscono le amministrazioni le relative indicazioni valgono come modello organizzativo e procedimentale anche per il periodo successivo) e gestione dei procedimenti di riconoscimento e l'altro è solo uno dei periodici avvisi con cui la Regione ha esercitato le proprie funzioni all'interno dei procedimenti di riconoscimento.

Per tali ragioni l'interesse della ricorrente permane ed è attuale e concreto anche in vigenza di tali provvedimenti.

Con la seconda eccezione si contesta la giurisdizione del giudice amministrativo, in favore di quella del giudice ordinario, poiché la ricorrente chiede la domanda di accertamento del diritto alla equiparazione del titolo.

Il Collegio evidenzia che la giurisdizione del giudice amministrativo si incardina non sulla base della prospettazione di parte ma sulla oggettiva natura giuridica delle situazioni giuridiche soggettive fatte valere.

Orbene, il procedimento della dichiarazione di equivalenza dei titoli disciplinato dall'art. 4, comma 2 della l. n. 42/1999 nonché dal DPCM 24.07.2011 presuppone l'esistenza di interessi legittimi in capo agli istanti che aspirano al provvedimento finale. Ne costituiscono dirimente indicatore non solo la lettera della normativa citata che disciplina un vero e proprio procedimento amministrativo, ma anche la presenza, nell'ambito della procedura di riconoscimento, di poteri valutativi di tipo discrezionale in capo all'amministrazione (anche se sulla base di criteri di valutazione predeterminati).

Per tali ragioni l'eccezione non può essere accolta.

2.2 Il Collegio, infine, ritiene di non poter accogliere l'eccezione di difetto di legittimazione formulata dal Ministero in considerazione del fatto che il segmento procedimentale impugnato riguarda la fase gestita a livello regionale e non quella di competenza ministeriale.

La posizione processuale e la legittimazione a stare in giudizio devono essere valutate in considerazione del *petitum* del ricorso il quale non è solo di annullamento (del provvedimento regionale) ma anche di accertamento del proprio diritto all'ottenimento del riconoscimento. A prescindere dalla correttezza della prospettazione di parte, la domanda contenuta nel ricorso prefigura una potenziale incidenza anche nel segmento procedimentale gestito a livello ministeriale.

L'eccezione pertanto non può essere accolta.

3. Con l'unico motivo di ricorso si lamenta violazione e/o falsa applicazione del DPCM 26/7/2011 ed in particolare dell'art. 7 in relazione all'art. 2 L. 241/1990, nonché eccesso di potere per falsità del presupposto e travisamento, illogicità ed ingiustizia grave e manifesta e contraddittorietà estrinseca.

In sostanza la ricorrente sostiene che risulterebbe priva di rilevanza la data di presentazione della istanza di parte in quanto le norme azionate consentirebbero l'avvio del relativo procedimento ad istanza semplice dell'interessato ed a prescindere da qualsiasi termine per la proposizione o pubblicazione di avvisi.

La doglianza è condivisibile.

La fattispecie è disciplinata dall'art. 4 della L. n. 42/1999 (recante "Disposizioni in materia di professioni sanitarie") che, al comma 1, sancisce un regime di generale equipollenza dei diplomi e degli attestati di cui al previgente ordinamento (che abbiano permesso l'iscrizione ai relativi albi professionali o l'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo o che siano previsti dalla normativa concorsuale del personale del Servizio sanitario nazionale o degli altri comparti del settore pubblico) con i diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3 del D. Lgs. n. 502/1992 ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base.

Il secondo comma del citato art. 4 demanda ad un decreto del Ministro della Sanità, d'intesa con il Ministro dell'Università, la definizione di criteri e modalità di riconoscimento della equivalenza tra i citati diplomi universitari e gli ulteriori titoli conseguiti conformemente all'ordinamento in vigore anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali.

In attuazione di tale delega, stante il mutato quadro costituzionale, in luogo del decreto è stato emanato il D.P.C.M. 26 luglio 2011 (recante *Criteri e modalità per il riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria dei titoli del pregresso ordinamento, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, della legge 26 febbraio 1999, n. 42*), che recepisce un accordo raggiunto in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Per quanto qui interessa il decreto sancisce che

- possono essere presi in considerazione i titoli conseguiti entro la data di entrata in vigore della Legge n. 42/1999 (vale a dire al 17.03.1999) con riferimento a corsi avviati entro il 31.12.1995;

- la procedura per il riconoscimento dell'equivalenza si avvia su istanza dell'interessato (che deve essere inoltrata alla Regione o Provincia autonoma che ha formalmente autorizzato e svolto sul proprio territorio il corso al termine del quale è stato conseguito il titolo di cui si chiede la valutazione ai fini dell'equivalenza) e ogni Regione e Provincia autonoma "adotterà le forme di pubblicità che riterrà più idonee in ordine alle modalità di presentazione delle istanze".

Alla Regione pertanto viene demandata una prima attività di raccolta delle domande, una fase endoprocedimentale di valutazione di ammissibilità delle stesse mentre la fase valutativa sulla equivalenza del titolo, in applicazione dei criteri fissati agli artt. 2 e 3 del DPCM, viene demandata al Ministero della Salute (che agisce di regola mediante conferenza di servizi).

Il Ministero della Salute, con la citata circolare prot. n. 43468 del 20.09.2011, ha fornito le indicazioni operative necessarie per rendere uniforme l'attività istruttoria di competenza delle Regioni, stabilendo una calendarizzazione e una procedura standard che prevede la previa pubblicazione di un avviso (da pubblicare sul Bollettino Ufficiale regionale) e la fissazione di termini per l'invio delle istanze (60 giorni dalla pubblicazione); la circolare adotta anche un modello di avviso.

L'avviso della Regione Piemonte è stato approvato con D.D. 16.10.2013, n. 808 (pubblicato sul BURP n. 43 del 24.10.2013) la cui scadenza era fissata a 60 gg. dalla data di pubblicazione.

L'avviso regionale disponeva anche sulle domande ricevute oltre i termini, in analogia a quanto previsto al punto 7 della circolare e all'art. 8 del modello di bando approvato con la stessa – che così disponevano *“Le domande spedite oltre i termini stabiliti non saranno considerate valide ai fini dei rispettivi avvisi pubblici. La documentazione prodotta dovrà essere conservata dalla Regione/Provincia autonoma ricevente. Agli interessati ne verrà data apposita comunicazione, con l'indicazione che dovrà essere presentata, nei termini e con le modalità previste dagli Avvisi pubblici che verranno emanati nell'anno 2013, una nuova istanza la quale potrà rinviare ai documenti già in possesso dell'amministrazione”* - prevedendo che *“le domande spedite oltre i termini stabiliti al precedente comma 2. Non saranno considerate valide ai fini del presente avviso, e la documentazione prodotta [...] l'interessato potrà presentare, nei termini e con le modalità previste dagli avvisi pubblici che verranno emanati in seguito, una nuova domanda”*.

La Regione ed il Ministero, nelle proprie memorie, descrivono tale *modus operandi* come l'unico ammesso dall'ordinamento, ribadendo altresì la perentorietà dei termini per la presentazione delle domande e l'inammissibilità di richieste fuori termine.

Il Consiglio di Stato, nel riformare l'ordinanza di questo Tribunale, sostiene che la disciplina di cui alla richiamata circolare del 2011 non sarebbe più attuale, in quanto funzionale a fornire indicazioni per la gestione ordinata di un periodo di prima applicazione che ragionevolmente avrebbe visto una enorme mole di istanze.

Nessuna delle amministrazioni costituite rileva alcunché sul punto.

Il Collegio ritiene che il quadro normativo delineato nella materia *de qua* è destinato ad avere effetto ed a disciplinare fattispecie ad esaurimento, ossia un numero finito, benché ampio, di casi, ma non prevede una disciplina transitoria o a termine, nel senso che da nessuna parte (né nella legge né nella normazione secondaria) è dato rinvenire un termine ultimo per la presentazione delle istanze di dichiarazione di equipollenza. In altri termini la possibilità di presentare istanza non è limitata temporalmente.

In senso contrario, anzi, militano alcuni aspetti della normativa citata.

Come sopra accennato l'art. 7 del DPCM e l'art. 4 della L. n. 42/1999 disciplinano espressamente un procedimento ad istanza di parte, demandando alla Regione solo le modalità di pubblicizzazione e le modalità di presentazione delle istanze.

L'art. 7 citato, al comma 9, prevede che la conferenza di servizi (prevista per l'esame delle pratiche nella fase di competenza ministeriale) non viene convocata qualora si sia già pronunciata su fattispecie identiche a quelle oggetto di valutazione e che in tal caso il Ministero procede tenendo conto delle determinazioni già adottate; questo non può che significare che il regolamento prende espressamente in considerazione domande inerenti i medesimi titoli che possono giungere in tempi successivi.

La circolare del 2011, al punto 7, contempla l'ipotesi che la Regione possa ricevere richieste tardive rispetto al bando e che le stesse possano essere inserite nella tornata successiva (che testualmente era prevista dopo il primo gruppo di avvisi da pubblicare nel 2012).

L'art. 4 della L. n. 42/1999 demanda alla normazione secondaria la definizione delle modalità per il riconoscimento della equivalenza ed il DPCM del 26.07.2011 delinea un procedimento che prende avvio con istanza dell'interessato e non d'ufficio. Gli avvisi regionali di cui alla circolare citata hanno valenza puramente organizzativa che trova fondamento giuridico nell'art. 7 comma 2 del DPCM, secondo cui: *“ogni Regione e Provincia autonoma adotterà le forme di pubblicità che riterrà più idonee in ordine alle modalità di presentazione delle istanze”*. L'unica finalità degli avvisi di cui alla circolare del 2011 è quella di pubblicità *“notizia”* e di contingentare ed ordinare nel tempo i procedimenti in questione ma ad essi non può essere riconosciuto alcun valore costitutivo delle posizioni giuridiche soggettive degli interessati. La Regione nelle proprie difese solleva una questione di violazione della parità di trattamento con i soggetti che hanno presentato tempestivamente domanda. Tale argomentazione non persuade poiché non trattandosi di procedure concorsuali, bensì del riconoscimento di un titolo di studio, non è dato

ravvisare la presenza di alcun controinteressato né la violazione dei principi che presidiano le procedure selettive.

Del resto, come sopra precisato, la stessa Regione ammette, nella DD n. 808/2013, che gli avvisi pubblici debbano susseguirsi nel tempo (cfr. art. 8 del modello di avviso pubblico). La circolare ministeriale del 2011 stabilisce che, in caso di ricezione di domande tardive, debba essere data la possibilità di presentare nuove domande con le modalità previste dagli avvisi che “verranno emanati nell’anno 2013”. A meno di non ammettere che la valenza di tale circolare sia da circoscrivere per i soli anni 2012 e 2013 (lettura che il Consiglio di Stato avalla nella citata ordinanza), quello che se ne coglie è l’indicazione che i procedimenti per il riconoscimento dell’equipollenza dei titoli possano ripetersi nel corso del tempo (fosse anche nella modalità sino ad ora seguita della pubblicazione di avvisi pubblici).

Del resto siamo di fronte ad una alternativa interpretativa: o si ammette che, in base a quanto direttamente previsto dalla legge n. 42/1999 ed il DPCM citati, il procedimento di dichiarazione possa essere avviato anche in presenza di una sola istanza (inviata a prescindere dalla presenza di avvisi pubblici pubblicati dalla Regione) o si ammette che la Regione ciclicamente debba offrire la possibilità di esercitare le facoltà disciplinate dall’art. 7 citato.

A ciò si aggiunga, peraltro, che la ricorrente ha dimostrato sia in fase procedimentale che in giudizio che casi identici al suo hanno ottenuto il riconoscimento di equipollenza (cfr. doc. 1 allegato al ricorso). In tal caso il procedimento risulta semplificato sia nella fase di ammissibilità che si svolge avanti la Regione sia, soprattutto, nella fase valutativa avanti il Ministero, non necessitando della convocazione della conferenza di servizi ai sensi del citato art. 7, ultimo comma, del DPCM.

Ne consegue che la Regione Piemonte avrebbe dovuto o istruire la pratica ed inviarla al Ministero per il relativo esame o attivarsi per la pubblicazione di un avviso pubblico (in considerazione del fatto che l’art. 7, comma 2, del DPCM affida proprio alla stessa l’adozione di forme adeguate di pubblicità in ordine alle modalità di presentazione delle istanze).

Il provvedimento impugnato, pertanto, è illegittimo per violazione dell’art. 4 della L. n. 42/1999 e dell’art. 7 del DPCM 24.07.2011 nonché, infine, della circolare del Ministero della Salute del 20.09.2011, proprio perché viola le prerogative della parte istante nel senso sopra indicato, vale a dire nella misura in cui non è stata istruita la pratica ai fini del successivo inoltro al Ministero, essendosi l’amministrazione limitata a rigettare l’istanza sulla base del mancato rispetto del termine di cui all’avviso pubblicato sul BURP del 24.10.2013, senza offrire alternative o fornire informazioni (conformemente peraltro alle indicazioni contenute nella circolare del 2011) sui successivi avvisi.

Il motivo di ricorso pertanto è fondato.

4. Quanto alla domanda di accertamento del diritto al riconoscimento della equivalenza del titolo, il Collegio rileva che, trattandosi di un potere riconosciuto all’autorità amministrativa e non ancora esercitato, questo giudice non può pronunciarsi sul punto ai sensi dell’art. 34, comma 2 c.p.a..

Lo stesso DPCM del 24.07.2011, infatti, attribuisce al Ministero il potere di valutare, sulla base dei criteri fissati agli artt. 2 e 3, la equivalenza dei titoli, attivando apposita conferenza dei servizi. Anche laddove tale organismo non sia necessario, nei casi del più volte richiamato art. 7, comma 9, spetta comunque all’autorità amministrativa l’accertamento della sovrapponibilità della istanza presentata con quelle già trattate dalla stessa conferenza di servizi.

La domanda pertanto non può essere accolta.

5. Il ricorso è fondato e deve essere accolto quanto alla domanda caducatoria e, per l’effetto, il provvedimento impugnato viene annullato; è infondato e deve essere rigettato con riferimento alla domanda di accertamento.

6. In considerazione dell’andamento della causa e della peculiarità della disciplina esaminata sussistono i presupposti per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2022 con l’intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente
Marcello Faviere, Referendario, Estensore
Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE
Marcello Faviere

IL PRESIDENTE
Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO