

N. 12470/2023 REG.PROV.COLL.

N. 06072/2019 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 Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6072 del 2019, proposto da [REDACTED], rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED], 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 Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- della nota racc. del 13/3/2019 del Ministero della salute, Direzione Generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del SSN;
- dell'allegato Decreto dell'11.3.2019 con la quale il Ministero, ha ritenuto subordinare a misura compensativa il riconoscimento del titolo di "Titolo De Tecnico superior ciclo formativo de grado superior de Ortoprotesis y productos

de apoyo”, conseguito in Spagna nell'anno 2017, presso l'Istituto di Educazione Secondaria Punta del Verde, ai sensi dell'art. 22 del D.L. 9.11.2007 n. 206;

- del Verbale della Conferenza dei Servizi del 21.2.2019;

- di ogni atto connesso o comunque consequenziale

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 9 giugno 2023 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, in possesso del titolo denominato “Titulo De Técnico superior ciclo formativo de grado superior de Ortoprotesis y productos de apoyo” conseguito in Spagna, impugna il provvedimento con il quale l'Amministrazione nell'accogliere l'istanza di riconoscimento ai sensi del d.lgs. n. 206 del 2007, tuttavia subordinava lo stesso riconoscimento al superamento di misura compensativa, consistente o in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento.

In particolare la ricorrente chiedeva l'annullamento degli atti in epigrafe indicati al fine di ottenere il riconoscimento della qualifica professionale senza misura compensativa o in subordine con riduzione della durata del tirocinio.

1.2 Si è costituita l'Amministrazione chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato.

1.3 In sede cautelare l'istanza è stata respinta sia in primo grado che in appello. In particolare con ordinanza del Cons. Stato del 20 settembre 2019 n. 4753 è stato *“Ritenuto che l'appello cautelare non presenti elementi di apprezzabile fumus boni iuris, in quanto le lacune formative evidenziate nell'ordinanza gravata trovano adeguato riscontro nel parere espresso dalla Conferenza dei servizi, mentre, sotto il profilo della proporzionalità e determinatezza della misura compensativa, l'atto ministeriale espressamente rinvia a successivi provvedimenti l'indicazione più dettagliata delle modalità di svolgimento del percorso integrativo utile al riconoscimento del titolo;”*

1.4 All'udienza straordinaria del 9 giugno 2023 la causa è passata in decisione.

2. Il ricorso non può trovare accoglimento.

2.1 La ricorrente avendo conseguito in Spagna il titolo denominato *“Titulo De Tecnico superior ciclo formativo de grado superior de Ortoprotesis y productos de apoyo”* ha chiesto il riconoscimento in Italia della qualifica professionale di *“tecnico ortopedico”* ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 206 del 2007.

Espone che l'attività formativa seguita all'estero ha avuto la durata di due anni e prevedeva la *“modalità di studio a distanza, tramite l'uso di una piattaforma on line, sulla quale i docenti pubblicano il materiale di studio....Inoltre sempre sulla piattaforma sono caricati settimanalmente sia i test a risposta multipla da svolgere on line (a tempo) sia gli approfondimenti su vari argomenti che bisogna elaborare per iscritto e spedire secondo scadenze tassative... il superamento delle prove a distanza permetteva l'accesso agli esami in loco.... Sono state svolte 370 ore di tirocinio presso ortopedie italiane...”*

2.2 Il Ministero con il provvedimento, ivi gravato, ha favorevolmente accolto l'istanza, subordinando tuttavia il riconoscimento della qualifica professionale all'espletamento di una misura compensativa, consistente, a scelta dell'interessata, in un tirocinio di adattamento oppure in una prova attitudinale.

2.3 In particolare il Ministero ha *“accertato nel caso di specie, la sussistenza dei requisiti di legge per l'applicazione del sistema generale di riconoscimento;*

considerato che possono applicarsi nella fattispecie le disposizioni contenute nell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 9 novembre 2007 e s.m. in quanto la predetta domanda ha per oggetto il riconoscimento di un titolo identico ad altri su cui si è già provveduto conformemente alle determinazioni della Conferenza di servizi del 21 febbraio 2019;

considerato che la formazione del richiedente, similmente ai casi analoghi su cui si è già provveduto, presenta carenze in termini di ore sia nella parte teorica che nel tirocinio professionalizzante, sia per quanto attiene la durata che per la composizione dei moduli formativi rispetto alla formazione prevista dall'ordinamento didattico attualmente vigente in Italia per il conseguimento della laurea in "tecnico ortopedico".

Ritenuto, pertanto, di subordinare il riconoscimento del titolo in questione al superamento di una misura compensativa consistente, a scelta dell'interessato o in una prova attitudinale da sostenersi nelle seguenti discipline: misure elettriche ed elettroniche, analisi matematica, anatomia umana, istologia, biologia applicata, biochimica, fisica applicata, statistica sanitaria, genetica medica, meccanica applicata alle macchine, scienze tecniche mediche applicate, inglese, misurazione del piede e del passo, diagnostica per immagini, anatomia, radiologica, medicina fisica e riabilitativa, medicina interna', chirurgia generale, anestesiologia, neuropsichiatria infantile, neurologia, anatomo-fisiopatologia e biomeccanica del tronco, scienze tecniche mediche applicate, chirurgia generale, malattie del sangue, nefrologia, malattie dell'apparato locomotore in età pediatrica, malattie dell'apparato respiratorio, neurochirurgia o in un tirocinio di adattamento con formazione complementare della durata di 2500 ore complessive da svolgersi nell'arco di 4 semestri di cui 1000 ore di tirocinio pratico e 1500 ore di formazione teorica nelle stesse aree disciplinari sopra descritte."

2.6 Avvero il provvedimento la ricorrente adduce un unico articolato motivo di ricorso con cui lamenta la violazione di legge (“falsa applicazione art.3 L.241/90; Violazione della Convenzione di Lisbona dell’11.4.1997. Violazione dell’art. 22 del D.L.vo n.206 del 9.11.2007”) e l’eccesso di potere per “falsa ed erronea

interpretazione e valutazione degli elementi di fatto e di diritto e difetto di motivazione e di istruttoria.”

Sostiene che tra il percorso estero e quello italiano vi è un'assoluta equiparazione e sovrapposizione per cui l'Amministrazione non avrebbe dovuto prevedere misure compensative, ma riconoscere automaticamente il titolo.

Il provvedimento sarebbe inoltre privo di motivazione e di istruttoria e, ad ogni modo, le misure compensative sproporzionate e inadeguate rispetto al corso di studi seguito dalla stessa.

3. Il motivo è infondato.

3.1 Il d.lgs. 206 del 2007 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché' della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), all'art. 3 stabilisce che *“1. Il riconoscimento delle qualifiche professionali operato ai sensi del presente decreto legislativo permette di accedere, se in possesso dei requisiti specificamente previsti, alla professione corrispondente per la quale i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, sono qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni previste dall'ordinamento italiano”, mentre all'art. 4, comma 1 lett. b), precisa che le qualifiche professionali sono “le qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza di cui all'articolo 19, comma 1, lettera a), numero 1), o un'esperienza professionale; non costituisce qualifica professionale quella attestata da una decisione di mero riconoscimento di una qualifica professionale acquisita in Italia adottata da parte di un altro Stato membro”.*

La medesima direttiva 2005/36/UE, al considerando n. 11 prevede espressamente che *“Infine, la presente direttiva non ha l'obiettivo di interferire nell'interesse legittimo degli Stati membri a impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni”.* Inoltre, l'art. 13 della medesima direttiva prevede che *“Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio*

sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro permette l'accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'articolo 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio”.

3.2 Nel caso in esame, premesso che palesemente infondate sono le censure con cui parte ricorrente chiede il riconoscimento automatico, in quanto non trova applicazione per la professione in questione il regime del riconoscimento automatico, bensì quello generale in base al quale spetta al Ministero valutare la durata complessiva, il livello e la qualità della formazione, l'Amministrazione appare aver proceduto alla comparazione tra il percorso professionalizzante spagnolo dell'interessata e quello italiano.

La conclusione cui perviene circa le “*carenze in termini di ore sia nella parte teorica che nel tirocinio professionalizzante, sia per quanto attiene la durata che per la composizione dei moduli formativi rispetto alla formazione prevista dall'ordinamento didattico attualmente vigente in Italia per il conseguimento della laurea in "tecnico ortopedico”* sono sufficienti a supportare sul piano istruttorio e della motivazione il provvedimento gravato, analogo ad altro caso trattato in sede di Conferenza di servizi in data 21 febbraio 2019, il cui verbale viene allegato quale ulteriore motivazione per relationem.

3.3 A tanto si aggiunga che il percorso di formazione seguito dall'interessata è stato svolto quasi interamente in modalità da remoto, ove invece per le professioni sanitarie tale modalità era ritenuta vietata all'epoca dei fatti come testualmente affermato nel richiamato ed allegato “*stralcio del verbale della Conferenza di servizi che in data 21 febbraio 2019”* sia pure con riferimento ad altro corso.

3.4 Dunque all'esito della comparazione tra i due percorsi formativi il Ministero ha riconosciuto la qualifica professionale sia pure subordinandola “*al superamento di una misura compensativa consistente, a scelta dell'interessato, o in una prova attitudinale da sostenersi*

nelle seguenti discipline: misure elettriche ed elettroniche, analisi matematica, anatomia umana, istologia, biologia applicata, biochimica, fisica applicata, statistica sanitaria, genetica medica, meccanica applicata alle macchine, scienze tecniche mediche applicate, inglese, misurazione del piede e del passo, diagnostica per immagini, anatomia radiologica, medicina fisica e riabilitativa, medicina interna, chirurgia generale, anestesiology, neuropsichiatria infantile, neurologia, anatomo-fisiopatologia e biomeccanica del tronco, scienze tecniche mediche applicate, chirurgia generale, malattie del sangue, nefrologia, malattie dell'apparato locomotore in età pediatrica, malattie dell'apparato respiratorio, neurochirurgia o in un tirocinio di adattamento con formazione complementare della durata di 2500 ore complessive da svolgersi nell'arco di 4 semestri di cui 1000 ore di tirocinio pratico e 1500 ore di formazione teorica nelle stesse aree disciplinari sopra descritte.”

L'Amministrazione dunque appare aver svolto un esame del complessivo percorso formativo dell'istante, concludendolo in senso solo parzialmente negativo, prevedendo il necessario superamento dell'esame finale delle misure compensative, onde poi poter ottenere il riconoscimento della qualifica professionale, tanto in considerazione di plurime ragioni tutte da ritenersi logiche e coerenti con la disciplina vigente e idonee anche solo singolarmente a giustificare la previsione delle misure compensative, previste espressamente dall'art. 22 del D.lgs. n. 206 del 2007 di attuazione della normativa europea per le ipotesi in cui non vi sia sostanziale corrispondenza tra la formazione estera e quella italiana (comma 1) o non vi sia neppure corrispondenza nei gradi dei titoli richiesti per il conseguimento della qualifica professionale nei due Stati coinvolti (comma 4).

Ne consegue la palese infondatezza del motivo con cui parte ricorrente lamenta la mancanza di motivazione del provvedimento impugnato.

3.5 Quanto poi alla lamentata gravosità del tirocinio, occorre premettere che, nella determinazione delle misure compensative l'Amministrazione, ferma l'esigenza di una completa e puntuale motivazione, è titolare di ampia discrezionalità e il giudice

amministrativo non può sostituire la propria valutazione a quella dell'Amministrazione, potendo e dovendo tuttavia esaminare il percorso motivazionale dalla stessa seguito, al fine di verificare la logicità e la coerenza, nonché la ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte effettuate.

Nel caso di specie, l'Amministrazione ha individuato una prova attitudinale, la cui previsione e disciplina appare logica, coerente e finalizzata a consentire al richiedente di provare le proprie capacità e conoscenze.

L'estrema gravosità della prova appare descritta da parte ricorrente in via di mera allegazione, ma non sono individuati parametri normativi o altri riferimenti concreti idonei a dimostrare l'asserita sua illegittimità, tanto più che il percorso abilitativo dalla stessa portato a termine dovrebbe garantirle una preparazione tale da poter agevolmente superare detta prova.

Tanto rilevato i lamentati vizi di violazione di legge ed eccesso di potere non possono essere riferiti complessivamente a tutte le misure compensative, ma verificati in relazione a ciascuna specifica classe di insegnamento.

3.6 La durata del tirocinio è stata complessivamente fissata in quattro semestri (*“di cui 1000 ore di tirocinio pratico e 1500 ore di formazione teorica nelle stesse aree disciplinari”*) e non in tre anni, come invece sostenuto da parte ricorrente.

Orbene, il tirocinio, in quanto misura compensativa, deve essere funzionale all'adattamento dell'istante e a completare un percorso professionale svolto in altro Paese dell'Unione europea, nel caso in cui, come si è visto, difettino alcuni aspetti o requisiti, nonché a mantenere un determinato livello qualitativo della professione per cui si chiede il riconoscimento del titolo estero, conforme alla preparazione ottenuta all'esito del percorso professionale svolto in Italia.

Pertanto anche la durata del tirocinio, non appare né sproporzionata né inadeguata.

Difatti a fronte di una disposizione di legge (art. 22 del d.lgs. n. 206 del 2007) che delimita la durata del tirocinio in un termine non superiore a tre anni la previsione contenuta nel provvedimento gravato di un tirocinio della durata di due anni appare pienamente coerente con la disciplina normativa.

Parimenti tale durata non appare irragionevole o non proporzionale, se si considera il termine ordinariamente previsto per i frequentanti del corso di laurea corrispondente è di tre anni.

Il percorso di formazione estero, difatti, in base all'analisi svolta dal Ministero risulta carente in molteplici materie rispetto al percorso di studi italiano, sia per quantità che per qualità.

4. In conclusione il ricorso introduttivo non può trovare accoglimento.

5. Sussistono eccezionali ragioni per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Achille Sinatra, Presidente FF

Emiliano Raganella, Consigliere

Silvia Piemonte, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvia Piemonte

IL PRESIDENTE
Achille Sinatra

IL SEGRETARIO