



**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 Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7270 del 2015, proposto da:  
A. Elisa, B. Massimo, B. Stefania, B. Andrea, D. Stefania, D. Pietro, G. Edoardo,  
M. Massimiliano, F. Nicola, F. Giuseppe, P. Elena, P. Monica, R. Alessandro, T.  
Federico, V. Massimo, P. Raffaello Roberto, Z. Massimo, R. Emanuele, G. Marco,  
F. Corrado, A. Jessica, B. Fabrizio, M. Mario Alex, L. Bruno, C. Tommaso, S.  
Marco, rappresentati e difesi dagli avv.ti Eugenia M. e Francesca G., con domicilio  
eletto presso quest'ultima F. in Roma, Via dei G., --

*contro*

- Ministero della Salute e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei  
rispettivi legali rapp.ti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale  
dello Stato, domiciliataria in Roma, Via dei Portoghesi, 12;  
- Regione Lombardia, in persona del legale rapp.te p.t., rappresentata e difesa dagli  
avv.ti Pio Dario V. e Maria Emilia M. dell'Avvocatura regionale, con domicilio  
eletto presso l'avv. Paolo B. in Roma, Via F., 4/A;

- Regione Piemonte e Regione Umbria, in persona dei rispettivi legali rapp.ti p.t., nn.cc.

*per l'annullamento*

- degli atti di diniego – enumerati partitamente in ricorso e versati in atti – indirizzati individualmente ai ricorrenti, con cui il Ministero della Salute comunica il non accoglimento dell'istanza di riconoscimento dell'equivalenza al diploma universitario di fisioterapista del titolo di massofisioterapista;

- in via subordinata, dell'art. 5, comma 1, ultimo capoverso, dell'Accordo 10.2.2011 recepito dal d.P.C.m. 26 luglio 2011, come interpretato dal Ministero della Salute negli atti di diniego impugnati e di ogni ulteriore atto e/o provvedimento successivo, conseguente ed esecutivo del citato d.P.C.m., adottato dalla Regione Lombardia, dalla Regione Piemonte e dalla Regione Umbria nel disciplinare la procedura per il conseguimento dell'equivalenza di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 42/1999 e pubblicato nel BUR delle rispettive Regioni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Salute e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Regione Lombardia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2015 il dott. Alfredo Storto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Col ricorso in esame, i ricorrenti, premesso:

- di essere tutti massofisioterapisti *ex lege* 403/1971, diplomati mediante il superamento di corsi biennali attivati dalla Regione Piemonte (A, B. B., B., D., D.,

G., M., P., P., R., T., V.), dalla Regione Lombardia (F., Z., R., G., M., S.) e dalla Regione Umbria (F., P., F., A., B., L. e C.) negli anni scolastici 1996/1997 e 1997/1998 e, dunque, prima del 17 marzo 1999, data di entrata in vigore della legge n. 42/1999;

- che, a seguito di avvisi pubblici uniformi delle Regioni menzionate, pubblicati nel 2013 per la presentazione delle domande di riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di studio del pregresso ordinamento ai titoli universitari dell'area sanitaria di cui all'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502/92 e dell'Accordo Stato Stato/Regioni n. 17/CSR del 10 febbraio 2011, recepito con d.P.C.m. 26 luglio 2011 (G.U. n. 191 del 18.8.2011), avevano visto respingere dal Ministero della Salute, sulla scorta della conforme determinazione della Conferenza dei servizi appositamente convocata per l'esame, le proprie domande di riconoscimento dell'equivalenza del diploma di massaggiatore e massofisioterapista al titolo universitario di Fisioterapista in quanto i relativi corsi formativi, pur conclusi entro il 17 marzo 1999, erano tuttavia iniziati dopo il 31 dicembre 1995;

- che tale esclusione era motivata col fatto che gli interessati, pur avendo conseguito i titoli in valutazione entro il 17 marzo 1999, data di entrata in vigore della legge 26 febbraio 1999, n. 42 cui fanno espresso riferimento gli avvisi pubblici *de quibus*, non si erano iscritti ai relativi corsi entro il 31 dicembre 1995 secondo quanto esplicitamente richiesto dall'art. 2, comma 1, lett. a), dei predetti avvisi pubblici,

impugnano i provvedimenti meglio in epigrafe indicati, deducendo:

1) violazione dell'art. 4, comma 2, l. n. 42/1999, violazione ed erronea applicazione dell'art. 1, comma 3, dell'art. 6, comma 1, lett. g), e dell'art. 5 dell'Accordo 10 febbraio 2011, recepito dal d.P.C.m. 26 luglio 2011, violazione dell'art. 7 dell'avviso pubblico per la presentazione delle domande di riconoscimento dell'equivalenza *ex* art. 4, comma 2, l. n. 42/1999, pubblicato nel B.U.R.

Lombardia il 30.10.2013, nonché nel B.U.R. Piemonte e nel B.U.R. Umbria; violazione dei punti 2.1. e 4 della circolare ministeriale 20 settembre 2011, n. 43468; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e ingiustizia manifesta, in quanto dalla ricostruzione del complessivo sistema normativo evocato (sul punto sia la circolare ministeriale 20 settembre 2011 sia l'art. 1, comma 3, e l'art. 6, comma 1, lett. g, dell'Accordo 10 febbraio 2011), emergerebbe che, in realtà, ai fini dell'equivalenza è sufficiente che il relativo titolo sia stato conseguito entro il 17 marzo 1999; né in senso contrario deporrebbe l'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502/1992 sia perché detta norma non avrebbe indicato un preciso termine finale, facendo invece riferimento al momento in cui il precedente regime sarebbe stato soppresso per intervenuta attivazione del nuovo (cosa compiutamente avvenuta solo col d.m. 29.3.2001) e sia tenuto conto del fatto che per i corsi in questione, di durata biennale, ove ritenuta necessaria l'iscrizione entro il 31 dicembre 1995, sarebbe stata priva di senso proprio la previsione del termine di conseguimento del titolo entro il 17 marzo 1999; cosicché l'interpretazione propugnata dall'Amministrazione sarebbe irragionevole anche per le incertezze che ne sarebbero conseguite nel tempo intercorso tra l'entrata in vigore della legge n. 42/99 e l'attivazione del nuovo sistema di formazione;

2) violazione dell'art. 1, l. n. 42/99 e dell'art. 6 del d.lgs. n. 502/1992, dell'art. 6, comma 3, e dell'art. 7 dell'Accordo 10 febbraio 2011, recepito dal d.P.C.m. 26 luglio 2011, nonché dell'art. 14, comma 2 e 3, l. n. 241/1990; violazione del punto 2.1. e del punto 4 della circolare ministeriale 20 settembre 2011, n. 43468; nullità del diniego per consumazione del potere ovvero eccesso di potere per incompetenza, in quanto sarebbe stato violato dalla Conferenza e dal Ministero il criterio competenziale scolpito dalle norme richiamate che hanno affidato esclusivamente alle Regioni – che nulla hanno in proposito contestato – il compito

di verificare il ricorrere dei requisiti temporali legittimanti e di dichiarare l'eventuale inammissibilità delle domande presentate;

3) in via subordinata, violazione dell'art. 4, comma 2, l. n. 42/1999 e dell'art. 6 del d.lgs. n. 5902/1992, illogicità e contraddittorietà, in quanto, ove si accedesse all'interpretazione fornita dall'Amministrazione dell'art. 5 dell'Accordo 10 febbraio 2011, quest'ultimo risulterebbe in contrasto patente con la legge n. 4/1999 che avrebbe invece scelto di porre un solo requisito temporale legittimante e avrebbe conferito delega legislativa solo entro tali stretti limiti; da tanto discenderebbe, peraltro, che i ricorrenti non avrebbero ricevuto alcuna lesione dalla disciplina dettata dagli Avvisi pubblici in esame, avendone le Regioni interessate ammesso le domande di equiparazione in aderenza al dettato normativo.

2. Si sono difesi in giudizio il Ministero della Salute e la Presidenza del Consiglio dei Ministri i quali hanno chiesto, in primo luogo, che il ricorso fosse dichiarato inammissibile per mancata notificazione ai controinteressati che svolgono la professione di fisioterapisti, per insussistenza dei presupposti per proporre ricorso collettivo, per genericità sotto il profilo della mancata indicazione dei provvedimenti impugnati e, infine, per omessa impugnazione nei termini degli avvisi pubblici regionali contenenti la previsione immediatamente lesiva della posizione degli odierni ricorrenti. Nel merito, hanno dedotto l'infondatezza dell'impugnativa.

3. Allo stesso modo ha concluso la Regione Lombardia, la quale ha pure posto il tema della propria legittimazione passiva, mentre non si sono costituite in giudizio le Regioni Piemonte e Umbria.

4. All'esito di ulteriori scambi di difese scritte tra le parti, nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Vanno in primo luogo esaminate le questioni pregiudiziali sollevate dalla difesa erariale.

1.1. A tal proposito considera il Collegio come il ricorso sia stato correttamente proposto in forma collettiva e cumulativa, posto che esso – per come risulta ampiamente asseverato negli atti difensivi – è rivolto avverso provvedimenti promananti dalla medesima Autorità, identicamente motivati e tali da non determinare in capo agli interessati alcuna confliggenza di interessi, tenuto conto della omogeneità delle posizioni tutelate e del carattere “aperto” sotto il profilo numerico della procedura in questione, potendosi quindi riscontrare la contemporanea presenza dei requisiti dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali.

1.2. Del pari infondate appaiono le eccezioni di genericità del ricorso, posto che gli atti di diniego gravati sono stati enumerati partitamente nell'impugnativa e a questo allegati in fase di deposito, e quella collegata alla mancata notifica ad almeno un controinteressato ovvero all'A.I.F.I. - Associazione Italiana Fisioterapisti, il cui parere – per come emerge dai provvedimenti gravati – era stato acquisito in fase procedimentale, tenuto conto che la partecipazione di tale ente al procedimento non appare acquisita in termini di rappresentanza di un controinteresse, quanto piuttosto in termini di apporto competenziale per le valutazioni prescritte dal quadro normativo (cfr. art. 7, comma 6, d.P.C.m. 26 luglio 2011).

1.3. Il ricorso, notificato il 15 maggio 2015, è invece inammissibile per mancata impugnazione degli avvisi pubblici della Regione Lombardia, della Regione Umbria e della Regione Piemonte pubblicati fin dal 2013.

Ed infatti, posto che – diversamente da quanto dedotto da parte ricorrente – nella procedura in esame emergono vere e proprie posizioni di interesse legittimo, tenuto conto che il titolo oggetto della richiesta di equivalenza è assoggettato ad una vera e propria valutazione con profili di discrezionalità ad esempio attinenti

alla qualità dell'esperienza lavorativa (cfr. art. 2, comma 1, d.P.C.m. 26 luglio 2011) – chiara appariva nella sua portata immediatamente escludente per l'interessato la previsione recata dall'art. 2 dei predetti avvisi pubblici (rubricato “Titoli riconoscibili”), alla stregua della quale «possono essere presi in considerazione esclusivamente i titoli rispondenti alle seguenti caratteristiche: a) devono essere stati conseguiti entro il 17 marzo 1999, ed il relativo corso formativo deve essere iniziato entro il 31 dicembre 1995» (con le date evidenziate, nella versione pubblicata, mediante l'uso di sottolineati e di grassetti).

Né tale portata poteva essere equivocata alla luce della previsione asseritamente “singolare” dell'art. 3 dei medesimi avvisi [comma 1, lett. g: «non sono valutabili ai fini del riconoscimento dell'equivalenza i seguenti titoli/diplomi/attestati/qualifiche comunque denominati e da chiunque rilasciati: (...) g) Titoli di massofisioterapista conseguiti dopo l'entra in vigore della legge 26 febbraio 1992, n. 42;»] tenuto conto sia dell'altrettanto chiara previsione del successivo art. 7, comma 2, lett. a) («qualora si verifichi una delle seguenti ipotesi, non verrà dato ulteriore corso all'istanza, la quale verrà dichiarata inammissibile: a) il titolo di cui si chiede l'equivalenza non sia stato conseguito entro il 17 marzo 1999 o il relativo corso formativo sia iniziato dopo il 31 dicembre 1995;»), laddove la disgiuntiva “o” implica la dichiarazione di inammissibilità (conformemente a quanto identicamente previsto dal punto 2.1., secondo capoverso, lett. a, della circolare del Ministero della salute 20 settembre 2001, prot. 0043488) al non ricorrere anche di uno solo dei due requisiti temporali, sia dello schema di domanda allegato agli avvisi nel quale (cfr. pag. 1) entrambe le condizioni erano evidenziate come oggetto di dichiarazione cumulativa.

Ne consegue che i ricorrenti, ben consapevoli della univoca portata escludente degli avvisi pubblici sul punto, non hanno impugnato per tempo tali atti, neppure gravandoli con l'odierno ricorso.

Da tanto, come detto, discende l'inammissibilità del gravame.

2. Nondimeno il Collegio ne rileva anche l'infondatezza, potendo essere trattati congiuntamente i motivi di ricorso variamente articolati.

In sede di riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'art. 1 della legge n. 421/1992, l'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nel quadro delle nuove regole di formazione universitaria del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione, demandava al Ministro della sanità l'individuazione delle figure professionali da formare e dei relativi profili e disponeva che «i corsi di studio relativi alle figure professionali individuate ai sensi del presente articolo e previsti dal precedente ordinamento che non siano stati riordinati ai sensi del citato art. 9 della legge 19 novembre 1990, n. 341, sono soppressi entro due anni a decorrere dal 1° gennaio 1994, garantendo, comunque, il completamento degli studi agli studenti che si iscrivono entro il predetto termine al primo anno di corso».

In attuazione di tali disposizioni, il Ministro della sanità, con d.m. 14 settembre 1994, n. 741 (recante "Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista") ha individuato il profilo professionale e il percorso formativo del fisioterapista. Nella sostanza, il regolamento ministeriale ha confermato che, a regime, solo il diploma universitario di fisioterapista può abilitare all'esercizio della relativa professione e, regolando in via transitoria il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, ha ancora una volta ribadito che con decreto interministeriale vengono individuati i diplomi in precedenza conseguiti che possano considerarsi equipollenti al nuovo titolo universitario ai fini dell'esercizio dell'attività professionale e dell'ammissione ai pubblici concorsi.



Peraltro, non è stato posto un divieto di prosecuzione, anche oltre i termini temporali stabiliti dal d.lgs. n. 502/1992, dell'attività di formazione professionale regionale benché, ferma restando la differenza tra la formazione professionale regionale e quella statale (la quale sola è direttamente connessa all'attività di formazione culturale e scientifica realizzata in sede di istruzione superiore ed universitaria), i corsi e i diplomi regionali continuavano ad avere efficacia per le professioni sanitarie (definite "ausiliarie") solo con utilità minori e diverse dall'abilitazione diretta alla professione stessa (cfr. C.d.S., sent. 5 agosto 2003, n. 4476, ribadita dalla sentenza 30 maggio 2011, n. 3218).

In tale quadro normativo, che nella sostanza poneva un preciso e perentorio limite temporale e contenutistico all'efficacia dei corsi organizzati col precedente ordinamento, è poi intervenuta la legge 26 febbraio 1999, n. 42 (recante "Disposizioni in materia di professioni sanitarie"), che – senza produrre alcuna elisione del limite temporale sopra evidenziato – ha disciplinato per tutte le professioni sanitarie il passaggio dal vecchio ordinamento al nuovo, fondato sul previo conseguimento del diploma universitario. In particolare, l'art. 4, comma 2, della legge n. 42/99, ha completato, nell'ambito della c.d. terza riforma sanitaria, il quadro normativo sopra richiamato, ed ha sancito, ricorrendo determinate condizioni, direttamente l'equipollenza di alcuni titoli conseguiti nel vecchio ordinamento, demandando per altri ad un decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica, la definizione dei criteri per il riconoscimento come equivalenti ai diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 502 del 1992, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione postbase, degli ulteriori titoli acquisiti anteriormente all'emanazione dei decreti di individuazione dei profili professionali.

La disposizione, come correttamente evidenziato dall'Avvocatura Generale dello Stato, dalla chiara portata intertemporale, è stata quindi attuata con il d.P.C.m. 26

luglio 2011 il quale, recependo l'accordo stipulato tra Governo, Regioni e province autonome *ex art. 4 d.lgs. n. 281/1997*, ha scolpito i “Criteri e modalità per il riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria dei titoli del pregresso ordinamento”.

Tale fonte – che costituisce l'immediato parametro per la costruzione degli avvisi pubblici in questione, uniformi per tutte le regioni – ha quindi recepito correttamente l'intero quadro normativo appena evidenziato, prevedendo – ferma restando l'equipollenza del titolo di “massofisioterapista – Corso triennale di formazione specifica (legge 19 maggio 1971, n. 403) di cui al decreto ministeriale del Ministro della Sanità di concerto con il Ministro dell'istruzione in data 27 luglio 2000 – in primo luogo e in via immediata (art. 1, comma 3, con un coerente *pendant* all'art. 6, comma 1, lettera g) il margine temporale ultimo di conseguimento degli altri titoli da poter prendere in considerazione ai fini dell'equipollenza, costituito dalla data di entrata in vigore della legge in attuazione n. 42/1999 (il 17 marzo 1999, appunto).

Essa ha inoltre correttamente chiarito, con una sorta di sinossi dell'intero sistema normativo in attuazione, che oltre al limite temporale connaturato all'entrata in vigore della legge n. 42/1999 (art. 5, comma 2) continua a sussistere quello del 31 dicembre 1995, derivante dalle riformate regole di formazione universitaria del personale sanitario (art. 5, comma 1).

2.1. Pertanto, alla luce della ricostruzione sistematica così operata, non può essere condivisa la prospettazione di parte ricorrente secondo cui l'art. 5 del d.P.C.m. 26 luglio 2011 dovrebbe essere censurato per violazione di legge, nonché per ingiustizia manifesta, illogicità, contraddittorietà dell'interpretazione effettuata dall'Amministrazione, tenuto conto invece della coesistenza delle due esigenze sistemiche appena rappresentate che si riflettono nella compresenza dei due termini commisurata, in via peraltro generale per tutti i relativi titoli dell'area

sanitaria, tra il necessario inizio dei corsi entro il 31 dicembre 1995 e la loro teorica conclusione comunque entro il fisiologico limite temporale di entrata in vigore della legge.

Immune dai vizi di eccesso di potere e violazione di legge lamentati appare dunque il provvedimento di diniego dell'equipollenza gravato, tenuto conto della conformità dei bandi al quadro normativo rassegnato, in relazione al fatto che i ricorrenti avessero conseguito il titolo in valutazione iscrivendosi al relativo corso dopo il 31 dicembre 1995; circostanza rispetto alla quale risulta peraltro infondata la censura di incompetenza relativa al mancato rilievo, in prima battuta da parte della Regione, del motivo di esclusione, tenuto conto che chiaramente l'art. 7, comma 7, del d.P.C.m. 26 luglio 2011 – alla luce del quale va letta la circolare ministeriale 20 settembre 2011 – rimette alla Conferenza di valutare «le istanze sulla base dei criteri e dei parametri di cui al presente accordo», compresi quelli relativi all'ammissibilità delle domande.

In definitiva, il ricorso va respinto.

3. La novità e la complessità delle questioni esaminate consentono, ai sensi degli artt. 26, comma 1, c.p.a. e 92, comma 2, c.p.c., di compensare interamente le spese di lite tra le parti costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), 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 15 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente FF

Pierina Biancofiore, Consigliere

Alfredo Storto, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/01/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)