



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 6255 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da G. L., rappresentato e difeso dall'Avv. G. C. ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. P. B. in Roma, Viale delle M., n. ----,

contro

il Ministero della Salute in persona del Ministro legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 ex lege domicilia;

per l'annullamento

del decreto direttoriale di cui alla nota a prot. 9495 dell'8 maggio 2012 con il quale il Ministero della Salute ha respinto l'istanza del ricorrente volta ad ottenere, ai fini dell'esercizio della professione di odontoiatra il riconoscimento del titolo "doctor medic – in domeniul medicina dentaria – specializarea medicina dentara" rilasciata dall'Università di "Titu Maiorescu" di Bucarest Romania in data 18 giugno 2010, nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale e con riserva di motivi aggiunti;

con motivi aggiunti del 21 maggio 2013

del decreto direttoriale in data 28 marzo 2013 con il quale il Ministero della Salute ha respinto l'ulteriore istanza presentata dall'interessato a seguito dell'esito a lui favorevole del giudizio dinanzi al Tribunale di Bucarest volta ad ottenere ai fini dell'esercizio della professione di odontoiatra, il riconoscimento del medesimo titolo di "doctor medic – in domeniul medicina dentaria – specializarea medicina dentara" rilasciata dall'Università di "Titu Maiorescu" di Bucarest in Romania, nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale;

con motivi aggiunti del 18 giugno 2015

del decreto direttoriale in data 8 giugno 2015 con cui il Ministero della Salute nel riesaminare la posizione del ricorrente ha disposto che ai fini del riconoscimento del titolo sopra indicato l'interessato dovrà sottoporsi al superamento di una misura compensativa (tirocinio di adattamento o prova attitudinale a scelta dell'interessato) al fine di verificarne le conoscenze e le competenze;

con motivi aggiunti del 9 settembre 2015

del decreto direttoriale del 23 luglio 2015 n. 36428 con il quale il Ministero della Salute ha individuato le materie nelle quali il ricorrente dovrebbe espletare il tirocinio di adattamento o la prova attitudinale, previa individuazione di apposita Commissione di esame nell'eventualità di espletamento della prova attitudinale, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2015 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato diritto quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso notificato all'Amministrazione in epigrafe indicata in data 10 luglio 2012 e depositato il 27 luglio 2012, il ricorrente espone di avere conseguito presso l'Università "Titu Maiorescu" di Bucarest in Romania il titolo di "doctor medic – in domeniul medicina dentaria – specializarea medicina dentara" e che pertanto ne richiedeva il riconoscimento in Italia. Il titolo veniva tuttavia annullato dalla ridetta Università romena e pertanto il Ministero rispondeva all'istanza dell'interessato che non si poteva dar luogo al ridetto riconoscimento.

Il ricorrente espone ancora di avere provveduto ad impugnare presso i Tribunali romeni il provvedimento di annullamento e di avere pertanto comunicato al Ministero italiano che la relativa impugnazione era pendente in data 22 aprile 2012, ma il Ministero produceva la risposta appunto gravata.

2. Avverso di essa l'interessato deduce: 1) Violazione e falsa applicazione di legge dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per sviamento e carenza assoluta di motivazione, genericità ed apoditticità della motivazione, carenza assoluta di istruttoria; 2) Carenza di motivazione e perplessità irragionevolezza illogicità violazione della normativa comunitaria sul riconoscimento dei diplomi e dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche; errore sui presupposti di fatto e di diritto; difetto di ragionevolezza e proporzionalità; sviamento e contraddittorietà, carenza assoluta di istruttoria; 3) Eccesso di potere per travisamento ed erronea interpretazione dei fatti, ingiustizia

manifesta; mancanza di interesse pubblico al diniego di riconoscimento del titolo conseguito dal ricorrente in Romania.

Conclude con istanza istruttoria e chiedendo l'accoglimento del ricorso.

3. Con motivi aggiunti parte ricorrente impugna l'ulteriore provvedimento di diniego del riconoscimento adottato dal Ministero pure a seguito del positivo esito del giudizio dinanzi al Tribunale di Bucarest ed avverso tale diniego oppone: 1) Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, ingiustizia grave e manifesta, mancata fissazione di autolimiti, difetto di motivazione, insufficiente incongrua, contraddittoria, dubbiosa illogica perplessa, violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, disparità di trattamento violazione degli articoli 3 e 97 Cost., ovvero dei principi di buon andamento imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa ; 2) Violazione della normativa comunitaria sul riconoscimento dei diplomi, dei principi sanciti dalla Convenzione di Lisbona, recepiti dalla legge n. 148 del 2002, necessità di applicazione immediata da parte del giudice nazionale delle norme e dei principi comunitari riferibili al caso di specie.

Conclude i motivi aggiunti con istanza risarcitoria, con istanza cautelare ed istruttoria e chiede l'accoglimento del ricorso principale e dei motivi aggiunti.

4. L'Amministrazione si è costituita in giudizio contestando tutte le censure proposte sia col ricorso principale che con i motivi aggiunti e concludendo dunque per la loro reiezione.

5. Alla Camera di Consiglio del 16 luglio 2013 l'istanza cautelare è stata respinta.

6. Con ulteriore gruppo di motivi aggiunti il ricorrente contesta la decisione del Ministero della Salute di sottoporre il riconoscimento del titolo di cui si discute a misure compensative quali il tirocinio attitudinale o la prova attitudinale a scelta dell'interessato, proponendo avverso tale atto le seguenti censure: 1) Violazione del principio di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi, violazione

della normativa dell'art. 31 della legge n. 206/2007, eccesso di potere per carenza assoluta dei presupposti, sviamento, arbitrarietà, violazione del giusto procedimento, violazione della legge n. 241 del 1990 e del divieto di aggravare il procedimento; lamenta che la legge n. 206 del 2007 prevede quale unico esito possibile alle domande di riconoscimento o un esito positivo o negativo, mentre il Ministero ha introdotto una procedura del tutto sganciata dalla normativa di riferimento stabilendo la sottoposizione dell'interessato ad una misura compensativa senza peraltro specificare quale Commissione debba effettuarla; 2) Eccesso di poter in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare per travisamento dei fatti, ingiustizia grave e manifesta, falso presupposto, difetto di motivazione, motivazione insufficiente, incongrua contraddittoria, dubbiosa, illogica perplessa violazione dell'art. 3 della Legge n. 241 del 1990, disparità di trattamento, violazione degli articoli 3 e 97 Cost. ovvero dei principi di buon andamento imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa; 3) Violazione della normativa comunitaria e nazionale sul riconoscimento dei diplomi; degli articoli 21 e 34 della Direttiva UE 2005/36, dell'art. 31 del d.lgs. n. 206/2007, eccesso di potere, sviamento, travisamento, difetto di motivazione.

Conclude anche tale gruppo di motivi aggiunti con istanza istruttoria e per l'accoglimento degli stessi.

7. L'Amministrazione ha contestato anche questo ulteriore gruppo di motivi aggiunti, concludendo in maniera opposta alle posizioni di parte ricorrente.

8. Col terzo gruppo di motivi aggiunti l'interessato impugna il decreto con il quale il Ministero della Salute ha insistito nella necessità della sottoposizione del ricorrente ad una misura compensativa a sua scelta tra le due evidenziate sopra ed al contempo stabilendo per la nomina di un'apposita Commissione al riguardo.

Avverso tale ulteriore provvedimento l'interessato deduce gli stessi motivi che inficiano il provvedimento impugnato con i precedenti.

Conclude anche in questo caso con istanza istruttoria e per l'accoglimento delle varie impugnative proposte.

9. L'Amministrazione anche in questo caso ha contestato le prospettazioni dell'interessato ed ha rassegnato la conclusione di reiezione dell'ulteriore impugnativa.

10. Il ricorso infine è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 6 ottobre 2015.

DIRITTO

1. Il ricorso principale con il quale parte ricorrente impugna il decreto direttoriale di rigetto dell'istanza di riconoscimento del titolo di medico dentista conseguito presso l'Università Titu Maiorescu in Bucarest (Romania) va dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Analogamente va disposto anche per il primo gruppo di motivi aggiunti che il ricorrente ha proposto, quando a seguito dell'esito favorevole del giudizio dinanzi al Tribunale di Bucarest su ricorso dall'interessato proposto avverso l'annullamento del titolo da parte dell'Università, egli ha richiesto al Ministero della Salute il riesame della domanda di riconoscimento del titolo, istanza nuovamente respinta da parte dell'Amministrazione.

Infatti anche tale impugnativa appare superata dai successivi gruppi di motivi aggiunti con i quali l'interessato impugna i provvedimenti con i quali il Ministero si è determinato acchè l'interessato svolga la misura compensativa prevista dalle norme ai fini del richiesto riconoscimento.

2. Ciò premesso con la prima doglianza del secondo gruppo di motivi aggiunti l'interessato lamenta la violazione del principio di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi e dell'art. 31 della legge n. 206/2007, come dimostrate dalla circostanza che il Ministero avrebbe adottato, nel caso in esame, una procedura del tutto sganciata dalla normativa di riferimento e soprattutto nel

provvedimento impugnato non ha minimamente chiarito quale sarebbe l'organo che dovrebbe vagliare le competenze professionali del ricorrente.

Col secondo motivo insiste su tutte le figure sintomatiche dell'eccesso di potere, rappresentando che il Ministero pur in presenza di un provvedimento del Tribunale di Bucarest n. 3606/2012 che ha dichiarato illegittimo l'annullamento del diploma di laurea conseguito dal ricorrente, continua a discorrere di una presunta assenza dell'obbligo di formazione a tempo pieno e di un illegale rilascio del certificato di conoscenza della lingua romena, quando la ipotizzata illegittimità sostanziale del titolo posseduti dall'interessato è stata proprio smentita dalla Autorità Ministeriale Romena. Il decreto direttoriale impugnato si fonda pure su una pronuncia della Commissione Europea del 23 aprile 2015 la quale nel disporre che "per i casi in cui le autorità romene hanno indicato procedure interne concernenti l'autenticità delle certificazioni delle qualifiche formali" ha stabilito che le domande per le quali si nutrono dubbi potrebbero essere esaminate secondo il regime generale, laddove detta pronuncia non riveste il carattere di una direttiva nei confronti della quale non vi è discrezionalità nell'introduzione nell'ordinamento ma è un mero parere.

Il diverso trattamento cui è sottoposta la situazione del ricorrente si configura pure come un palese disparità rispetto a situazioni analoghe in cui il Ministero della Salute non ha adottato siffatta statuizione, come quella scrutinata dal TAR positivamente con la sentenza n. 12730 del 16 dicembre 2014.

Con la terza censura l'interessato lamenta la violazione dei principi generali espressi dal diritto comunitario e nazionale. In particolare il ricorrente ha senz'altro completato la formazione di "dentista di base" sicchè il mancato riconoscimento automatico del proprio titolo di studio è contrario alle norme di cui agli articoli 21 e 34 della Direttiva CE 2005/36. Il Ministero non ha tenuto conto che il ricorrente dopo avere acquisito in data 8 dicembre 2008 la qualità di "Membro dei medici

dentisti di Romania” è stato assunto dalla Sc. Stomatologie Italia s.r.l. con accordo a tempo indeterminato, sicchè ha maturato già un’esperienza quinquennale nel proprio ambito professionale.

Con il terzo gruppo di motivi aggiunti l’interessato impugna il provvedimento con cui il Ministero della Salute, nel riesaminare nuovamente la sua posizione ha comunicato che il riconoscimento del titolo “Diploma del Licenta de Doctor medic in domeniul Medicina Dentara specializarea Medicina Dentara” è sottoposto al compimento di un tirocinio di adattamento della durata di diciotto mesi o al superamento di una prova attitudinale ed insiste sostanzialmente con quanto dedotto con il secondo gruppo di motivi aggiunti e particolarmente sul precedente specifico della sezione (sentenza n. 12730 del 19 dicembre 2014) adottata in un caso analogo.

3. Le censure possono essere esaminate a fattor comune e vanno respinte.

Anzitutto è bene chiarire alcuni punti che consentono di ritenere la vicenda in esame differente rispetto a quella decisa dalla sezione con la sentenza n. 12730 del 19 dicembre 2014. Quest’ultima è stata pronunciata sull’analogo provvedimento di rigetto del riesame proposto dal ricorrente del ricorso n. 5280/2011 a seguito della sentenza del Tribunale di Bucarest n. 1474 del 6 aprile 2012 che aveva annullato la determinazione con cui la Titu Maiorescu aveva annullato il diploma di laurea in esame. La determinazione gravata nel ricorso di cui alla citata sentenza era stata rigettata sul presupposto che il ricorso avverso di essa proposto in Romania era stato accolto in base a profili formali, basati sulla tardività dell’annullamento del titolo di studio da parte dell’Università rumena alla luce di due disposizioni nazionali interne. Il Collegio ha dunque ritenuto che le argomentazioni delle autorità rumene nel processo attivato dal ricorrente davanti al Tribunale di Bucarest, in quanto dichiarate assorbite dal giudice rumeno, non erano state esaminate nel merito e non potevano dunque giustificare il diniego di

riconoscimento adottato dal Ministero della Salute, “senza che il Tribunale competente le abbia ritenute fondate e senza che possano giustificare, perciò l’adozione da parte delle competenti autorità rumene di ulteriori atti di annullamento” (TAR Lazio, sez. III quater n. 12 730/2014).

Anche nel caso in esame il Tribunale rumeno non è entrato nel merito delle osservazioni dell’Università Titu Maiorescu convenuta annullando il decreto rettorile di annullamento del titolo conseguito dal ricorrente in quanto:

- sono mancati gli elementi concreti che nella visione dell’autorità pubblica hanno costituito la causa dell’annullamento del diploma dell’attore;
- l’attore non è stato posto in condizione di verificare il modo di esercizio da parte della convenuta pubblica autorità del suo potere discrezionale.

Nel prosieguo il Tribunale chiarisce che la pubblica autorità ha pure usato tardivamente il suo potere, perché in base al principio di certezza del diritto, se è vero che alla amministrazione è riconosciuto un margine di discrezionalità, tuttavia non può più annullare l’atto quando esso abbia prodotto i suoi effetti, potendolo effettuare solo il giudice, che perciò, nel caso in esame, essendo il potere amministrativo di autotutela esercitato tardivamente, ha proceduto all’annullamento di tale atto.

Ora: la circostanza che il giudice rumeno non si sia pronunciato su nessuna delle controdeduzioni della convenuta Università e tra le quali erano ricomprese il fatto che l’attore ha effettuato due anni in uno per due anni consecutivi e cioè nell’a.a. 2003/2004 e nell’a.a. 2004/2005, **mentre il Preside della Facoltà di Odontoiatria,** su ciò interpellato, nel dichiarare che tale sistema era stato attuato a partire dall’a.a. 2002/2003 e fino all’a.a. 2006/2007, abbia tuttavia osservato che “gli studi medicali, data la loro complessità a causa delle implicazioni di un diploma medico, possono essere frequentati soltanto nell’educazione quotidiana in tutto il sistema scolastico rumeno – pubblico o privato – e internazionale.” e che “pertanto l’attore

ha ottenuto il suo diploma di formazione universitaria con mezzi fraudolenti e la possibilità di revoca o annullamento per motivi di frode, di un atto amministrativo”; e che il giudice rumeno non si sia pronunciato sul mancato ottenimento del certificato di lingua, non ha alcuna rilevanza ai fini di dirimere la questione in esame che è quella della legittimità o meno delle procedure di valutazione del titolo conseguito dal ricorrente secondo le norme dell’ordinamento italiano, in quanto attuative della Direttiva CE 2005/36.

Rispetto alla vicenda sottostante alla sentenza 12730/2014 in quella in esame vi è un ulteriore passo che parte ricorrente peraltro contesta anche col secondo gruppo di motivi aggiunti, sostenendone il valore di mero parere e non di direttiva e cioè la nota della Commissione Europea del 23 aprile 2015, che nel ricorso precedente non poteva figurare, atteso che esso è venuto in decisione nella pubblica udienza del 2 dicembre 2014 antecedente alla adozione della stessa.

Il parere della Commissione europea, che nessuno pone in dubbio abbia tale natura e non abbia quello di norma cogente per l’ordinamento cui è rivolta come sarebbe una direttiva, è stato chiesto dal Ministero della Salute in data 29 luglio 2014, proprio per il verificarsi di segnalazioni che avrebbero posto in rilievo che molti laureati nelle professioni sanitarie ed abilitati in Romania “non avrebbero frequentato corsi ordinari di studi, ma corsi ad hoc, per i quali erano previste un ridotto numero di ore di frequenza, un’abbreviazione del corso di laurea ed altre agevolazioni anche al momento degli esami.”; il Ministero ha richiesto alla Commissione di pronunciarsi sulla possibilità di derogare all’articolo 61 della direttiva 2005/36 sul riconoscimento delle qualifiche professionali, in ordine al riconoscimento automatico dei titoli di odontoiatri ottenuti in Romania dai cittadini italiani.

Dopo un sollecito ministeriale del 13 novembre 2014 la Commissione Europea si è pronunciata, sostenendo in pratica che non vi è bisogno di nessuna deroga all’art.

61 della Direttiva CE e che in caso di dubbio si deve far riferimento al “regime generale di riconoscimento” dettato dall’articolo 10 della Direttiva in base al quale “Nell’ambito del regime generale le autorità competenti italiane possono raffrontare la formazione dei dentisti con i loro requisiti nazionali in materia di formazione. Nel caso di differenze sostanziali tra la formazione di base che i dentisti hanno acquisito e i requisiti applicabili in Italia le autorità italiane possono imporre misure compensative prima di riconoscerne la qualifica”.

D’altra parte la circostanza che non vi sia stata da parte del giudice rumeno una pronuncia di merito in ordine ai motivi che avevano condotto l’Università Maiurescu ad annullare il titolo di laurea conseguito dal ricorrente, poi a sua volta annullato per vizi del procedimento, non può che lasciare allo Stato ricevente e cioè nel caso all’Italia quei dubbi fondati che le consentono di “trattare la domanda di riconoscimento nel contesto del regime generale” sopra richiamato.

Né nel caso in esame data la estensione del fenomeno che ha riguardato la menzionata Università rumena può invocarsi la violazione dell’art. 34 che prevede la formazione quinquennale del medico dentista, proprio perché il mancato chiarimento giurisdizionale sulla durata del corso di studi in cui sarebbero state effettuate ben due abbreviazioni di corso da parte del ricorrente, ha costretto l’Amministrazione alla applicazione del regime generale di valutazione del titolo ex articolo 10 della Direttiva CE.

Ciò posto, dunque, il provvedimento impugnato con il secondo gruppo di motivi aggiunti e che fa riferimento agli esiti della consultazione della Commissione Europea del 23 aprile 2015, stabilendo dunque di sottoporre il ricorrente alla misura compensativa, appare conforme alle norme della Direttiva CE, perché si è limitato a porre a confronto il cursus studiorum del ricorrente con il corso di studi ordinario previsto dall’ordinamento didattico di odontoiatria in Italia, giudizio che è sottostante alla applicazione nei suoi confronti della misura compensativa.

E tale valutazione risulta ancor più approfondita col provvedimento impugnato col terzo gruppo di motivi aggiunti, dal quale si evince che ciò che non ha convinto il Ministero nel cursus studiorum seguito dal ricorrente sono cinque materie: clinica odontostomatologica, endodonzia, protesi dentaria, parodontologia e medicina legale.

Dopo di che tutta la documentazione prodotta dal ricorrente e le argomentazioni relative alla circostanza che egli in Romania è titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato con la società di Stomatologia Italia s.r.l. dal 2009 oltre ad essere componente del Collegio dei Medici Dentisti come da certificato del 2008, se possono valere e senz'altro valgono per l'ordinamento nel quale sono stati rilasciati ai fini dell'esercizio della professione, non sminuiscono il potere di uno Stato membro della Comunità Europea di valutare autonomamente il curriculum di studi effettuato dal soggetto che chiede il riconoscimento della laurea in medicina ed odontoiatria conseguito in un altro Stato della stessa Comunità Europea e questo senza volersi riferire alle vicende penali che pure hanno accompagnato ed accompagnano il riconoscimento di titoli di studio conseguiti in alcune delle Università rumene.

4. Per le superiori considerazioni il ricorso principale ed il primo gruppo di motivi aggiunti vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse e gli altri due gruppi vanno respinti.

5. La delicatezza delle questioni trattate consente di ritenere giusti i motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il ricorso principale ed il primo

gruppo di motivi aggiunti e per il resto respinge gli altri due gruppi di motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente FF

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Alessandro Tomassetti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/03/2016

IL SEGRETARIO

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