



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 4996 del 2005, proposto da:
Ministero della salute e Ministero dell'istruzione, dell'Università e della
ricerca, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata
per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Api – Confederazione nazionale dell'artigianato, -----,
rappresentati e difesi dall'avv. -----, con domicilio eletto presso lo
stesso in Roma, -----, 31;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

A.I.P.-Associazione Italiana Podologi e Montesi Mauro, rappresentati e difesi
dall'avv. -----, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma,
via-----, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I BIS n. 04096/2005, resa tra le parti, concernente EQUIPOLLENZA DIPLOMI E ATTESTATI DI PODOLOGO AL DIPLOMA UNIVERSITARIO.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio di API-CNA, Offer -----, A.I.P.- Associazione italiana podologi e Montesi Mauro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza della sezione n. 3970 del 30.8.2005;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2010 il Cons. ----- e uditi per le parti l' avvocato dello Stato ----- e l'avvocato -----;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il sig. -----, asserendo di svolgere da tempo l'attività di podologo in forma autonoma, di aver conseguito l' attestazione di qualificazione professionale e di essere iscritto all'Associazione di categoria (Associazione podologia italiana), e la detta Associazione presso la Confederazione nazionale dell'artigianato in rappresentanza dei propri iscritti avevano chiesto al Tar del Lazio l'annullamento del decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'Università e della ricerca, del 27.7.2000 con il quale erano stati individuati, in relazione al disposto del primo comma dell'art. 4 della legge n. 42 del 1999, solo alcuni diplomi e attestati di podologo (rilasciati in base alla normativa precedente a quella attuativa dell'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni legge) equipollenti ai diplomi universitari di podologo di cui al d.m. n. 666 del 1994.

Essi si dovevano che il diploma posseduto dal professionista (o attestazione) non era stato inserito nell'elenco di quelli equipollenti al diploma universitario.

Era intervenuto ad adiuvandum il sig. -----, anch'egli esercente la professione di podologo, escluso dal riconoscimento dell'equipollenza del titolo posseduto.

2. Il Tar con la sentenza n. 4096 del 2005 ha accolto il ricorso ritenendo che, una volta dichiarata dalla legge n. 42 del 1999 l'equipollenza, per le professioni sanitarie, dei titoli pregressi ai nuovi diplomi universitari di cui all'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992 (c.d. lauree brevi), "il compito di indicare la norma di dettaglio dei titoli di studio preesistenti e, secondo i rispettivi ordinamenti, già abilitanti all'esercizio della professione sanitaria riconducibile a quella di podologo, non può che consistere in una mera ricognizione del progresso, senza che in detta sede siano consentite ulteriori delimitazioni in merito all'equipollenza già sancita da norma di rango superiore".

In sostanza, secondo il Tar, non trova giustificazione la limitazione dell'equipollenza ai soli corsi di durata triennale espressamente indicati.

3. La sentenza è appellata dal Ministero della salute e dal Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, i quali sostengono che l'attività di individuazione dell'equipollenza è di natura discrezionale e non meramente ricognitiva, in quanto la relativa dichiarazione consegue ad una valutazione di merito in ordine ai contenuti dei pregressi corsi rapportati a quelli dei nuovi corsi e ciò all'esclusivo scopo di fissare le condizioni che consentono lo svolgimento della professione.

4. Si sono costituiti nel presente giudizio gli originari ricorrenti e l'interventore ad adiuvandum in primo grado, opponendosi all'appello e ribadendo le originarie tesi difensive.

E' intervenuta anche l'Associazione italiana podologi (A.I.P.) e il sig. Mauro Montesi, in proprio quale podologo, i quali hanno invece condiviso le tesi delle Amministrazioni dello Stato appellanti e chiesto la riforma della sentenza impugnata, dopo aver fornito il quadro della normativa nello specifico settore.

5. Con ordinanza n. 3970 del 2005 è stata accolta in parte l'istanza cautelare proposta dalle Amministrazioni appellanti.

All'udienza del 4 giugno 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

La normativa applicabile è la seguente.

La legge n. 42 del 1999 (che ha recato disposizioni in materia di professioni sanitarie) all'art. 1, dopo aver qualificato come "professioni sanitarie" quelle prima definite come ausiliarie, prevede che "il campo proprio di attività e di responsabilità delle professioni sanitarie di cui all'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992, è determinato dai contenuti dei decreti ministeriali istitutivi dei relativi profili professionali e degli ordinamenti didattici dei rispettivi corsi di diploma universitario e di formazione post-base nonché degli specifici codici deontologici...".

L'art. 4, comma 1, della stessa legge disciplina l'equipollenza dei diplomi conseguiti in base alla normativa anteriore a quella di attuazione dell'articolo 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni, con quelli universitari (c.d. lauree brevi) "ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione post-base".

Quest'ultima norma precisa che i titoli pregressi da dichiarare equipollenti sono quelli "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”.

Il comma 2 dello stesso articolo 4 si occupa dei “titoli diversi” da quelli di cui al comma 1 e demanda ad un apposito decreto interministeriale l’individuazione di ulteriori ipotesi di equipollenza, da definirsi tenendo conto dell’iscrizione nei ruoli nominativi del S.S.N., dello stato giuridico dei dipendenti inseriti in altri comparti di contrattazione nonché della durata e qualità dei relativi corsi.

Il d.m. 27 luglio 2000, impugnato in primo grado, - emesso in attuazione dell’art. 6 del d. lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche, nonché dell’art. 4, comma 1, della legge n. 42 del 1999 - disciplina, **“ai fini dell’esercizio professionale e dell’accesso alla formazione post-base” l’equipollenza, all’attuale diploma universitario di podologo, (soltanto) di alcuni diplomi e attestati rilasciati secondo il precedente ordinamento e consistenti in corsi di formazione regionale specifica di durata triennale.**

A ciò si è provveduto “per assicurare certezza alle situazioni ed uniformità di comportamento” su tutto il territorio nazionale (v. premesse del d.m.) in considerazione che la professione di podologo era stata in passato oggetto di interventi normativi di varia provenienza, soprattutto regionale, senza criteri di uniformità, i quali coinvolgevano una pluralità di soggetti autorizzati a vario titolo da enti statali o regionali a rilasciare attestati di qualificazione o simili.

Con d.m. n. 30 del 1988 sono stati identificati i profili professionali attinenti a figure nuove “atipiche e di dubbia ascrizione” nell’ambito del S.S.N. e delle USL; tra di essi

fu riconosciuto il podologo come operatore professionale di prima categoria del ruolo sanitario, furono indicate le relative funzioni e fu richiesto come “requisito specifico” il “possesso di diploma di podologo

conseguito dopo un corso triennale autorizzato dalla regione al quale si accede con l'ammissione al terzo anno di scuola secondaria superiore"

Con l'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992 è stato ribadito che "a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per l'accesso alle scuole e ai corsi disciplinati dal precedente ordinamento è in ogni caso richiesto il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore di secondo grado di durata quinquennale. Alle scuole ed ai corsi disciplinati dal precedente ordinamento e per il predetto periodo temporale possono accedere gli aspiranti che abbiano superato il primo biennio di scuola secondaria superiore per i posti che non dovessero essere coperti dai soggetti in possesso del diploma di scuola secondaria superiore di secondo grado"

Con il d.m. n. 666 del 1994, in ottemperanza all'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992, è stato individuato il profilo professionale del podologo quale "operatore sanitario" in possesso del "diploma universitario" che abilita all'esercizio della professione e si è affidato ad un decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica la individuazione dei diplomi e degli attestati, conseguiti in base al precedente ordinamento, che sono equipollenti al diploma universitario ai fini dell'esercizio della relativa attività professionale e dell'accesso ai pubblici uffici.

In attuazione dell'art. 6 della legge n. 251 del 2000 - che affida a un decreto ministeriale la riconduzione in determinate aree delle varie professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione ed altre - con d.m. 29.3.2001 (art. 3, lettera a) la figura professionale del podologo è stata inclusa nell'area delle professioni sanitarie riabilitative.

L'art. 2 comma 2 della stessa legge n. 251 del 2000 dispone che " Lo Stato e le regioni promuovono, nell'esercizio delle proprie funzioni legislative, di

indirizzo, di programmazione ed amministrative, lo sviluppo e la valorizzazione delle funzioni delle professioni sanitarie dell'area della riabilitazione, al fine di contribuire, anche attraverso la diretta responsabilizzazione di funzioni organizzative e didattiche, alla realizzazione del diritto alla salute del cittadino, al processo di aziendalizzazione e al miglioramento della qualità organizzativa e professionale nel Servizio sanitario nazionale, con l'obiettivo di una integrazione omogenea con i servizi sanitari e gli ordinamenti degli altri Stati dell'Unione europea”

La norma affida la valorizzazione di siffatte professioni sia allo Stato che alle Regioni in ragione della competenza legislativa e amministrativa concorrente disciplinata dall'ordinamento regionale; di qui il proliferare di corsi abilitanti di durata variabile, a fronte del diploma universitario statale che era l'unico titolo espressamente richiesto per l'esercizio della specifica professione sanitaria.

Ciò premesso è palese l'intrinseca differenza tra la formazione universitaria di natura sanitaria e quella conseguita con attestazioni professionali.

Come è stato rilevato dalla giurisprudenza (Cons. di Stato, IV, n. 5225 del 2007), alla quale il Collegio aderisce, una corretta e contestuale interpretazione dei commi 1 e 2 dell'art. 4 della legge n. 42 del 1999 porta a disattendere una impostazione – quale quella propugnata dai ricorrenti in primo grado e valorizzata dal Tar – secondo cui tutti i titoli preesistenti dovevano essere riconosciuti come equipollenti ai diplomi universitari di nuova istituzione.

In tal caso, infatti, la specifica previsione di cui al comma 2 (la quale postula chiaramente un riconoscimento costitutivo e caso per caso dell'equipollenza di taluni titoli anteriori) sarebbe inutilmente data, vigendo il regime generale di equipollenza di natura automatica introdotto dal comma 1.

Ne consegue che l'equipollenza di cui al comma 1 concerne solo i titoli che dal punto di vista formale potevano considerarsi idonei a garantire ai possessori una formazione sostanziale equivalente a quella oggi imposta a livello universitario.

Per cui, sulla base di un'interpretazione sistematica, deve dirsi che l'equipollenza può operare in via automatica solo se il relativo diploma sia stato conseguito all'esito di un corso formativo la cui uniformità ed equivalenza fosse già stata riconosciuta nel regime pregresso.

Non è quindi irragionevole che il Ministero della sanità nel decreto impugnato non abbia inserito, ai fini dell'equipollenza per lo svolgimento della professione anche i titoli conseguiti al termine di corsi di durata inferiore al triennio predisposti dalle regioni, nel presupposto che non vi sia una omogeneità di preparazione professionale del detto personale affidata a canali differenti.

Né si può sostenere che il Ministero avrebbe dovuto limitarsi ad un'attività meramente ricognitiva dei titoli esistenti di qualsiasi provenienza per dichiararne la loro equipollenza con un diploma universitario triennale (c.d. laurea breve), perché al contrario il legislatore primario ha affidato al Ministro della sanità e dell'istruzione di individuare, con attività certamente discrezionale, i titoli e gli attestati che potevano assicurare un sufficiente grado di preparazione e di omogeneità con la formazione universitaria. E' lo stesso Tar che riconosce la necessità di un'operazione di individuazione, per concludere poi in modo contraddittorio che l'Amministrazione si sarebbe dovuta limitare ad un'opera di ricognizione del pregresso.

E' certo, in quanto non contestato, che nessuno degli appellati è in possesso di un titolo o diploma di durata triennale. Dalle memorie depositate in primo grado si evince che essi hanno frequentato un corso di riqualificazione istituito dalla Regione Toscana in forza della delibera del Consiglio regionale n. 224 del

1991 ed hanno superato l'esame finale presso un istituto denominato INRCA; la mancanza di ulteriore documentazione impedisce di conoscere il contenuto e la durata di tali corsi. Sembra però che per l'accesso a tali corsi fosse richiesto il solo diploma di scuola media inferiore (scuola d'obbligo) e non invece l'ammissione al terzo anno della scuola secondaria superiore come richiesto dalla normativa statale prima ricordata. Né gli appellati si preoccupano di specificare sul punto.

In ogni caso, come si è visto, anche a voler seguire la tesi degli appellati secondo cui il d.m. è previsto solo per il secondo comma dell'art. 4 della legge n. 42 del 1999 e non anche per il primo comma, la equipollenza prevista dall'art. 4 comma 1, considera i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla precedente normativa "che abbiano permesso l'iscrizione nei relativi albi professionali" o che abbiano permesso "l'attività professionale in regime di lavoro dipendente o autonomo o che siano previsti dalla normativa concorsuale del S.S.N."

Dell'iscrizione all'albo professionale non v'è nessun elemento di prova; certamente non hanno svolto lavoro dipendente presso il S.S.N.

Resta quindi la previsione del solo "lavoro autonomo" che due degli appellanti sostengono di svolgere da molto tempo; ma non è sufficiente la mera affermazione; nulla si dice infatti in ordine al periodo di svolgimento del lavoro autonomo, al possesso di titolo di studio, all'eventuale riconoscimento della loro attività in qualità di podologo e l'iscrizione alla camera di commercio o all'albo delle imprese artigiane non è davvero idonea a sostituire l'albo professionale richiesto.

Per ragioni di completezza il Collegio deve rilevare che la presente decisione sembra discostarsi dal precedente (Cons. di Stato, VI, n. 4312 del 2007, che ha invece accolto la tesi favorevole ai terapeuti della riabilitazione ai fini della loro

equipollenza ai fisioterapisti) ma soltanto apparentemente, perché in quel caso si trattava di soggetti comunque in possesso di un diploma “universitario” conseguito presso diverse università e che avevano svolto “da tempo attività professionali presso strutture sanitarie pubbliche espletando prestazioni riconosciute di fisioterapista” (v. punto 4 della motivazione).

Conclusivamente l’appello deve essere accolto, mentre va respinto il ricorso di primo grado.

Le spese del giudizio possono essere interamente compensate, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sesta sezione, definitivamente pronunciando sull’appello in epigrafe, lo accoglie e, in riforma dell’impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado; spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2010 con l'intervento dei Signori:

-----, Presidente FF
-----, Consigliere
-----, Consigliere
-----, Consigliere
-----, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/09/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione