

Publicato il 18/02/2019

N. 02136/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 13805/2015 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 Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 13805 del 2015, proposto da Daniele Pasqualetti, rappresentato e difeso dagli avvocati Cristiana Bonaduce, Agostino Zanelli Quarantini, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Alessandro Ferrara in Roma, via Sardegna, n. 29;

***contro***

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, 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***

della nota a prot. DGPROF 0036769 del 27 luglio 2015 del Ministero della Salute avente ad oggetto: "Equivalenza Area Professioni sanitarie riabilitazione Pasqualetti Daniele. Comunicazione conclusione istruttoria

e rinvio effettuazione di un percorso di compensazione formativa stabilito in base a criteri individuati dal MIUR (art. DPCM 26 novembre 2011)”, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale ivi incluso il verbale della Conferenza di Servizi in data 10 dicembre 2014,

il verbale della Conferenza di Servizi tenutasi il 6 maggio 2014;

il Modello A “Scheda per la valutazione titolo ai sensi dell’art. 4, comma 2 della legge n. 42/1999. DPCM 26 luglio 2011.” predisposto dalla Regione;

Visti il ricorso 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 15 gennaio 2019 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

1. Con ricorso notificato ai soggetti meglio in epigrafe indicati in data 29 ottobre 2015 e depositato il successivo 23 novembre 2015, parte ricorrente espone che con avviso pubblicato il 23 ottobre 2013 la Regione Toscana apriva la procedura per il riconoscimento dell’equivalenza dei titoli del pregresso ordinamento ai titoli universitari abilitanti alle professioni sanitarie ai sensi del DPCM 26 luglio 2011 ed in attuazione di quanto previsto dall’art. 4, comma 2 della legge 26

febbraio 1999, n. 42.

Rappresenta che l'equiparazione era subordinata al raggiungimento di almeno 12 punti attribuiti ai sensi del ridetto decreto ministeriale in base alla durata del corso con il quale si era ottenuto il titolo ed in base agli anni di esperienza lavorativa, il tutto da dimostrarsi entro il termine perentorio di 60 giorni a partire dal giorno successivo alla pubblicazione sul B.U.R. Toscana. La conclusione del procedimento era prevista entro 80 giorni dall'invio di tutta la documentazione da parte della Regione al Ministero della Salute, che doveva adottare il provvedimento finale. Era pure previsto che l'Amministrazione procedente potesse richiedere l'integrazione della documentazione, qualora riscontrasse dei deficit degli elementi previsti.

L'interessato, dunque, con istanza del 22 dicembre 2013 richiedeva il riconoscimento dell'equivalenza del proprio titolo di masso fisioterapista – conseguito il 29 maggio 1991 presso l'ENFAP di Firenze dopo un corso di due anni – al titolo universitario abilitante alla professione sanitaria di fisioterapista, producendo oltre che un'autocertificazione sull'attività lavorativa svolta assimilabile a quella di fisioterapista e pari ad 8 anni e 6 mesi, di cui almeno un anno nel quinquennio precedente al 2011, anche ulteriore documentazione della Polisportiva Prato 2000, nella quale si dava atto che egli aveva svolto le funzioni di masso fisioterapista durante gli allenamenti dal lunedì al venerdì e massaggiatore sportivo nei giorni delle gare la domenica negli anni dal 2007 al 2009, l'autocertificazione sui compensi percepiti dalla Polisportiva di Prato 2000 oltre che n. 12 quietanze di pagamento per compensi forfettari mensili.

Col provvedimento impugnato il Ministero rappresentava che la

Conferenza di Servizi aveva attribuito alla istanza di parte ricorrente il punteggio di 8, ma contestava che egli non avesse svolto attività lavorativa per almeno un anno negli ultimi cinque antecedenti al 10 febbraio 2011 coerente ed assimilabile alla professione sanitaria di Massofisioterapista. Il Ministero dunque concludeva per la misura compensativa secondo i criteri stabiliti dal MIUR.

Non comprendendo la motivazione del provvedimento, parte ricorrente effettuava una richiesta di accesso e riesame in data 8 settembre 2015, non ricevendo tuttavia alcuna risposta a quest'ultima.

Con l'accesso invece otteneva il verbale della Conferenza di servizi del 6 maggio 2014, quello del 10 dicembre 2014 ed il Modello A di scheda di valutazione.

2. Avverso tali atti dunque deduce:

1) Violazione delle garanzie partecipative al procedimento; violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990, dell'art. 14 e 14 ter della legge n. 241 del 1990; violazione della lex specialis sub art. 7, comma 1.

Con la prima censura fa valere che il provvedimento impugnato, intervenuto a distanza di due anni dalla domanda avanzata, è innanzitutto illegittimo perché è stata del tutto omessa qualsiasi garanzia partecipativa a tutela dell'interessato. Nessun momento partecipativo è stato offerto al ricorrente nell'ambito del procedimento, tanto che egli è venuto a conoscenza delle determinazioni assunte dal Ministero quando queste erano state già assunte. Non vi è stata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda ex art. 10 bis della legge n. 241 del 1990. Non ha potuto prendere parte alla Conferenza di Servizi, mentre lo stesso bando prevedeva una forma di contraddittorio come

risultante dall'art. 7 del bando. Già dalla stessa scheda emerge che la Regione pur affermando di non avere riscontrato dichiarazioni sostitutive nella documentazione del ricorrente, con riferimento al requisito di almeno un anno di attività lavorativa nel quinquennio di riferimento, non ha provveduto a richiedere notizie a parte ricorrente al riguardo.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 20 e dell'art. 21 quinquies della legge n. 241 del 1990;

Col secondo motivo l'interessato deduce che, poiché la domanda è stata presentata in data 23 dicembre 2013, il procedimento avrebbe dovuto concludersi entro il 1° giugno 2014, mentre il provvedimento impugnato di conclusione del procedimento è del 27 luglio 2015, laddove dunque l'Amministrazione avrebbe dovuto motivare le ragioni di pubblico interesse a giustificazione dell'esercizio del potere di autotutela ai sensi dell'art. 21 quinquies o 21 nonies della legge n. 241 del 1990.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione e contraddittorietà.

Col terzo mezzo oppone che il provvedimento impugnato è illegittimo per carenza assoluta di motivazione. Il ricorrente ha dimostrato di avere svolto attività lavorativa per dodici mesi non continuativi negli ultimi cinque anni antecedenti al 10 febbraio 2011, mediante autocertificazione corredata da dichiarazione proveniente dalla Polisportiva Prato 2000, come sopra riportato, ed allegando altresì le 12 ricevute rilasciate dalla medesima Polisportiva a fronte del pagamento di rimborsi spese, ma il Ministero motiva il provvedimento con la affermazione che l'interessato “non ha svolto attività lavorativa per almeno un anno negli ultimi cinque

antecedenti al 10 febbraio 2011, coerente e assimilabile alla professione sanitaria di Massofisioterapista”.

Per comprendere tali ragioni occorre far riferimento al verbale della Conferenza di Servizi del 6 maggio 2014 al quale però l’atto gravato non fa riferimento e dal quale si evince che la Conferenza di servizi si era posto il problema di quali fossero i documenti da prendere in considerazione e come considerare il part – time o le dichiarazioni fiscali che presentino redditi irrisori ed ha deciso di attenersi al principio, proposto dal rappresentante dell’Associazione Italiana Fisioterapisti secondo cui “se l’attività lavorativa non è retribuita non è valutabile”; e quale parametro di valutazione dell’attività lavorativa decide di adottare quello della documentazione prevista dal DPCM 6 luglio 2011 ai richiedenti l’equivalenza e che all’art. 2, comma 4 per valutare l’attività lavorativa non subordinata prevede: “a)certificazione del possesso di partita IVA riferita agli anni di attività dichiarata; b) dichiarazione di redditi riferita a tutti gli anni di esperienza dichiarata; c) eventuale copia dei contratti di collaborazione”, laddove quindi la Conferenza ha deciso che qualora la documentazione fiscale non fosse presente la relativa esperienza lavorativa non era valutabile.

Tutto ciò erroneamente decidendo, perché il requisito reddituale non era previsto dall’Avviso Pubblico.

Lamenta che oltre a non essere previsto dalla lex specialis il criterio della remuneratività dell’attività lavorativa non risponde neanche ai criteri ispirativi dell’equivalenza perseguiti con il DPCM 26 luglio 2011 e la sua applicazione appare inutilmente discriminatoria, dato che la valorizzazione dell’esperienza lavorativa è incentrata sulla natura e sulla qualità dell’esperienza lavorativa svolta.

Sotto questo profilo il criterio scelto dalla Conferenza di Servizi col verbale del 6 maggio 2014 appare discriminatorio con riguardo ai lavoratori autonomi.

Conclude con istanza cautelare e per l'accoglimento del ricorso.

3. In vista della Camera di Consiglio del 15 dicembre 2015 si è costituito in giudizio il Ministero della Salute eccependo l'inammissibilità del ricorso per tardività in quanto parte ricorrente avrebbe dovuto impugnare il bando della Regione Toscana che recava le limitazioni prospettate; conclude per la reiezione dell'istanza cautelare e del ricorso.

4. Alla Camera di Consiglio del 15 dicembre 2015 il ricorso è stato rinviato ad altra data.

5. In quella del 26 gennaio 2016 l'istanza cautelare è stata respinta.

6. In vista dell'udienza pubblica parte ricorrente ha contestato le motivazioni della ridetta ordinanza cautelare ed ha insistito nelle già prese conclusioni.

7. Il ricorso è stato infine trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 15 gennaio 2019.

## DIRITTO

1. In via preliminare va respinta l'eccezione di irricevibilità del ricorso per non avere l'interessato tempestivamente impugnato l'avviso pubblico della Regione Toscana che per essere pubblicato sulla G.U. del 18 agosto 2011 e recando esplicitamente la disposizione secondo cui l'interessato doveva dimostrare che l'esperienza lavorativa era stata svolta per un periodo di almeno un anno, anche non continuativo, negli ultimi cinque anni antecedenti al 10 febbraio 2011, come previsto dall'art. 2, comma 4 del DPCM 26 luglio 2011, a parere della resistente

Amministrazione della Salute si presentava immediatamente lesivo per il ricorrente che non rivestiva il requisito.

L'eccezione va respinta in quanto il ricorrente, dato il tenore della comunicazione del 27 luglio 2015 con cui il Ministero della Salute specificava che, dalla documentazione prodotta, l'interessato non appariva rivestire il ridetto requisito di un anno anche non continuativo, negli ultimi cinque anni antecedenti al 10 febbraio 2011 coerente ed assimilabile alla professione sanitaria di Massofisioterapista, non essendo specificato nel ridetto provvedimento il motivo per cui tale documentazione non era ritenuta esaustiva, ma facendosi riferimento alla Conferenza di Servizi del 10 dicembre 2014, il ricorrente, dunque, ha ritenuto di richiedere accesso al ridetto verbale per conoscere le valutazioni in quella sede effettuate.

Ricevuti in data 7 ottobre 2015 i verbali delle Conferenze di Servizi del 6 maggio e del 10 dicembre 2014 ha avuto cognizione dell'operato di quell'organo ed ha potuto dunque proporre il ricorso notificandolo tempestivamente in data 29 ottobre 2015, come in narrativa indicato.

2. Il ricorso va accolto come nel prosieguo precisato.

La norma che presiede al riconoscimento dell'equivalenza del titolo del pregresso ordinamento ai titoli universitari dell'area sanitaria tra cui quello riconducibile all'area delle professioni sanitarie riabilitative, che il ricorrente aspira ad ottenere, è costituita dall'art. 2, comma 4 del DPCM 26 luglio 2011 stante il quale:

“L'esperienza lavorativa, per essere oggetto di valutazione, deve essere riferibile ad una attività coerente o comunque assimilabile a quella prevista per la figura professionale per la quale si chiede l'equivalenza. Tale attività deve essere stata svolta per un periodo di almeno un anno,



anche non continuativo, negli ultimi cinque anni antecedenti alla data di stipula del presente accordo e deve essere attestata con una dichiarazione del datore di lavoro, dalla quale risultino le date, la durata, le attività e le eventuali qualifiche ricoperte. La predetta dichiarazione può essere integrata o sostituita da una dichiarazione dell'interessato con allegata copia del libretto di lavoro, dalla quale risultino le date, la durata, le attività e le eventuali qualifiche ricoperte. Nel caso di attività lavorativa non subordinata, la dichiarazione di cui alla precedente alinea, è sostituita da autocertificazione integrata dalla seguente documentazione:

- a) certificazione del possesso di partita I.V.A. riferita agli anni di attività dichiarata;
- b) dichiarazione dei redditi riferita a tutti gli anni di esperienza dichiarata;
- c) eventuale copia dei contratti di collaborazione.”.

Dal verbale della Conferenza di Servizi del 10 dicembre 2014 era emerso che tale organo se aveva valutato con 8 punti il Diploma di Abilitazione all'esercizio della professione di massofisioterapista rilasciato dall'Ente nazionale Formazione e addestramento Professionale Coordinamento Regionale Toscano all'interessato, rilevava che questi non aveva “svolto attività lavorativa per almeno un anno negli ultimi cinque anni antecedenti al 10.02.2011 coerente ed assimilabile alla professione sanitaria di Massofisioterapista. Infatti il sig. Pasqualetti dal 2007 ha lavorato per una polisportiva ricevendo come compenso solo un rimborso forfetario”.

Quindi in sostanza i motivi per cui il periodo lavorativo non è stato preso in considerazione dall'Amministrazione della Salute in realtà sono due:

- a) il ricorrente non avrebbe svolto attività lavorativa per almeno un anno

negli ultimi cinque anni antecedenti al 10.02.2011 coerente ed assimilabile alla professione sanitaria di Massofisioterapista e

b) per il periodo in cui è stato impegnato presso la Polisportiva Prato 2000 negli anni dal 2007 fino al 2009 ha ricevuto un compenso forfetario.

E se il primo motivo è preso in considerazione dal provvedimento negativo del 27 luglio 2015 del secondo motivo non vi è traccia, con conseguente palese difetto di motivazione, pure dedotto con la terza censura.

Per di più al riguardo occorre osservare che nella sua memoria di costituzione e risposta, l'Amministrazione della salute approfondisce tale secondo aspetto osservando che il ricorrente aveva allegato alla domanda di riconoscimento: n. 12 ricevute rilasciate dalla Società Prato 2000; Modello unico anni 1998;1999; Dichiarazione dei redditi mod. 740 anni 1993; 1994; 1995; 1996; 1997. Tuttavia tale allegazione non era ritenuta sufficiente.

Infatti ricostruisce il Ministero sempre nella ridetta memoria del 15 dicembre 2015:

“L’attestazione relativa all’attività lavorativa autonoma/libero professionale deve essere resa , ai sensi dell’art. 46 del DPR 445/2000 smi tramite una dichiarazione sostitutiva di certificazione e di atto notorio, come da fac-simile allegato D.

“Al fine di comprovare la tipologia di attività svolta, l’anzianità e la continuità lavorativa, - omissis – il richiedente deve allegare appropriata documentazione comprovante quanto dichiarato, potendo utilizzare i seguenti documenti:

a)Codice attività;

b) Incarichi professionali sottoscritti, dichiarazioni dei redditi con riferimento ai quadri del modello della dichiarazione utili a comprovare la “natura del reddito\*”;

c) eventuali ulteriori documenti idonei a comprovare la natura e l’anzianità dell’attività lavorativa svolta.

“A piè di pagina è specificato \*Quadri utili a ricostruire la “natura del reddito” nella dichiarazione dei redditi.:

- per attività libero professionale (lavoratore autonomo singolo) – Modello UNICO, quadro RE.

“Nel caso di specie il ricorrente non era in possesso della summenzionata documentazione difatti ha allegato come anche risulta dall’allegato D delle ricevute per aver svolto una attività libero professionale di rimborso spese” di “Massofisioterapista e massaggiatore sportivo c/o Prato 2000” dall’1 febbraio 2007 al 31 marzo 2009 per una durata complessiva di 12 mesi senza alcuna indicazione del codice di attività ATECO.

“Inoltre il ricorrente nella “dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà” (all. 8) dichiara “ che la collaborazione professionale con la società Prato 2000 è stata liquidata con rimborso forfettario mensile e che per questo tipo di compenso non viene fatta la dichiarazione dei redditi non avendo superato la soglia prevista per legge.”

“Ma ancor di più dalle dichiarazioni dei redditi allegata risulta che il ricorrente ha svolto attività coerente e assimilabile alla professione di Fisioterapista soltanto dal 12 marzo 1996 al 3 gennaio 2000 per una durata complessiva di 3 anni e 10 mesi e dal 4 gennaio 1999 al 30 aprile 1999 per una durata complessiva di 4 mesi con Codice 8514C corrispondente a vecchio codice ATECO con descrizione “altre attività

paramediche indipendenti nca” oggi 86.90.29 per un totale di 4 anni e 2 mesi.

“Dalla restante documentazione e dall'allegato D risulta che il Sig. Pasqualetti non ha svolto una attività coerente o comunque assimilabile a quella del fisioterapista avendo utilizzato il codice ATECO 93050 il quale come già detto non si riferisce ad alcuna attività sanitaria.” (Memoria del Ministero della Salute depositata il 15 dicembre 2015).

Queste osservazioni costituiscono tuttavia una motivazione postuma del provvedimento, ed ancorchè parte ricorrente, sempre con la terza censura faccia valere che il criterio della remuneratività dell'attività lavorativa, oltre a non essere previsto dalla lex specialis non risponde neanche ai criteri ispirativi dell'equivalenza perseguiti con il D.P.C.M. 26 luglio 2011, tale profilo di doglianza non colma il gap esistente nella motivazione del provvedimento gravato.

D'altra parte costante è la giurisprudenza al riguardo, come icasticamente osserva il Consiglio di Stato: “E' inammissibile la motivazione postuma, dedotta dall'Amministrazione in sede giudiziale, di un provvedimento lesivo.”: Consiglio di Stato, V, 10 settembre 2018, n. 5291; ma anche C. Stato, sezione V, 03 settembre 2018, n. 5155, T.A.R. Campania Salerno Sez. I, 23 luglio /2018, n. 1149 che pongono in evidenza come non costituisca motivazione postuma la specificazione in giudizio di ragioni ulteriori rispetto a quelle però già contenute in nuce nel provvedimento impugnato, circostanza questa che non ricorre nel caso esaminato.

3. L'accoglimento della dirimente terza censura rende superflua la disamina delle altre, con la conseguenza che per le superiori considerazioni il ricorso va accolto e per l'effetto va annullato il

provvedimento di cui alla nota a prot. DGPROF 0036769 del 27 luglio 2015 del Ministero della Salute.

La delicatezza delle questioni trattate consente di ritenere giustificati i motivi per la compensazione delle spese di giudizio ed onorari tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento di cui alla nota a prot. DGPROF 0036769 del 27 luglio 2015 del Ministero della Salute.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Emanuela Traina, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Pierina Biancofiore**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Sapone**

**IL SEGRETARIO**

