

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**

ex art. 60 cod. proc. amm.;  
sul ricorso numero di registro generale 5195 del 2022, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Gabriele Licata, 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***

*previa sospensione:*

- del decreto del 7 marzo 2022 (notificato il 18 marzo 2022), con cui il direttore generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del servizio sanitario nazionale del Ministero della salute ha disposto che *«il riconoscimento del titolo di “Técnico Superior en Higiene Bucodental” conseguito in Spagna e rilasciato da “ILERNA Centro Integral de Formación Profesional” ... alla Sig.ra -OMISSIS-... è subordinato al superamento da parte della richiedente, di una misura compensativa, che si dovrà articolare, a scelte della richiedente o in una prova attitudinale nelle seguenti discipline (totale crediti da compensare n. 133) ... o in un tirocinio di adattamento della durata di ventisette (27) mesi con formazione complementare negli stessi ambiti disciplinari sopra indicati»;*
- per quanto possa occorrere, della nota n. -OMISSIS- di protocollo, con cui il direttore dell'ufficio 2, della direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane del servizio sanitario nazionale del Ministero della salute ha comunicato alla ricorrente il contenuto del suindicato decreto del 7 marzo 2022;
- per quanto possa occorrere, del parere della Conferenza di Servizi del giorno 1° dicembre 2021;
- di tutti gli altri atti comunque presupposti, connessi o conseguenti a detto provvedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2022 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Questi i fatti per cui è causa.

La Sig.ra -OMISSIS-ha conseguito il titolo di “*Técnico Superior en Higiene Bucodental*” presso la scuola spagnola ILERNA online con sede a Milano “*ILERNA Centro Integral de Formaciòn Profesional*” in data 6 settembre 2021.

Volendo usufruire del diritto di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE, così da esercitare in Italia la corrispondente professione sanitaria di Igienista dentale, ha avanzato al Ministero della Salute istanza di riconoscimento della qualifica professionale conseguita in Spagna, ai sensi e per gli effetti della Direttiva europea 2005/36/CE, così come trasposta in Italia dal D.lgs. 206/2007.

Con decreto del 7 marzo 2022 (notificato il 18 marzo 2022), il Ministero ha riconosciuto la sussistenza dei requisiti di legge per l'applicazione del sistema generale di riconoscimento, ma l'ha subordinata al superamento di una misura compensativa consistente in una prova attitudinale in 14 discipline (totale crediti da compensare n. 133) o in un tirocinio di adattamento della durata di 27 mesi. Tanto, sulla base del richiamo alla Conferenza di Servizi tenutasi il giorno primo dicembre 2021 concernente il riconoscimento di un titolo identico e, pertanto, ritenuta applicabile ex art. 16, co. 5, D.Lgs. n. 206/2007. Per completezza, deve essere evidenziato che detta Conferenza di Servizi si è tenuta dopo una serie di sentenze di questo Tribunale che avevano ritenuta illegittima la misura compensativa di 30 mesi adottata dal Ministero per casi analoghi, quindi attraverso di essa l'Amministrazione ha rieditato il potere riducendo la durata del tirocinio in 27 mesi.

Con il ricorso introduttivo del giudizio, notificato in data 10 maggio 2022, la sig.ra -OMISSIS-ha richiesto l'annullamento, previa sospensiva, del predetto provvedimento.

A sostegno del ricorso, in estrema sintesi, ha dedotto che il decreto ministeriale qui impugnato risulterebbe viziato sotto il profilo della motivazione posta a base della decisione, atteso che non fornirebbe le ragioni che avrebbero effettivamente indotto l'Amministrazione a prevedere una misura compensativa quale quella censurata. Ha inoltre contestato la sproporzionalità delle misure compensative ivi previste

Ha evidenziato in particolare che: non vi sarebbe alcun gap contenutistico tra il corso sostenuto e superato in Spagna e quello omologo previsto in Italia e che il programma di insegnamento offerto dalla Scuola ILERNA sarebbe assolutamente sovrapponibile a quello offerto dall'Università italiana; la misura compensativa prevista, oltre ad essere in contrasto con i principi del diritto dell'Unione Europea, comporterebbe una ingiustificata sproporzione tra mezzi e fini, concretizzandosi in un tirocinio la cui durata sarebbe addirittura maggiore di quella del corso stesso, ovvero in una prova attitudinale da svolgersi addirittura su 11 materie; non darebbe in alcun modo atto delle ragioni che avrebbero indotto l'Amministrazione a prevedere una misura compensativa come quella censurata.

Ha quindi citato i precedenti giurisprudenziali della sezione su questioni identiche.

Si è costituita l'Amministrazione, che ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, assumendo che le censure della -OMISSIS-ricorrente si concretizzerebbero in censure di merito, poiché dirette a contestare un giudizio di discrezionalità tecnica, proprio del Ministero della Salute.

Nel merito, ha contestato tutto quanto *ex adverso* dedotto perché infondato in fatto ed in diritto, riportando, altresì, perdisseguamente il verbale della Conferenza di servizi del primo dicembre 2021.

In sintesi, ha rilevato che: il corso di formazione *de quo* sarebbe stato svolto in Spagna presso un Centro di formazione non universitario; il percorso italiano prevede un tirocinio in presenza, mentre quello spagnolo consentirebbe un tirocinio anche a distanza; il percorso formativo presso Ilernia prevedrebbe solo due anni di corso e 2000 ore di tirocinio, mentre quello italiano prevedrebbe tre anni di corso e 4500 ore; il percorso formativo spagnolo non prevedrebbe l'insegnamento di molte materie fondamentali per acquisire la necessaria professionalità.

All'udienza del 7 giugno 2022 la causa è stata introitata per la decisione, previo avviso di una possibile definizione della controversia con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

2. Il ricorso è fondato e deve essere accolto per le ragioni che si vengono ad illustrare.

3. Preliminarmente deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, che non può trovare accoglimento.

Invero, come noto, la discrezionalità tecnica è sindacabile laddove trasmodi in un esercizio del relativo potere che presenti profili di irragionevolezza, di illogicità o di evidente ed intrinseca contraddizione.

Inoltre, oggetto del presente giudizio è la dedotta illegittimità dell'attività svolta dall'Amministrazione in sede di riedizione del potere amministrativo effettuato a seguito dell'annullamento del provvedimento originario in cui la durata del tirocinio era fissata in 30 mesi: il rinnovato esercizio del potere amministrativo, non può, di per sé stesso, escludere la sussistenza di vizi nel nuovo atto o provvedimento.

4. Procedendo con lo scrutinio del merito della fattispecie in esame, giova innanzitutto evidenziare che il profilo professionale dell'igienista dentale è individuato in Italia dal DM 15 marzo 1999, n. 137, che definisce l'igienista come *"l'operatore sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, svolge compiti relativi alla prevenzione delle affezioni orto dentali su indicazione degli odontoiatri e dei medici chirurghi legittimati all'esercizio della odontoiatria"*.

Questa figura professionale svolge, in particolare, attività di educazione sanitaria dentale, partecipa a progetti di prevenzione primaria nell'ambito del servizio sanitario pubblico, collabora alla compilazione delle cartelle cliniche, indica le norme di una alimentazione razionale ai fini della tutela della salute dentale. Particolare rilievo, come parte integrante e qualificante della formazione professionale, riveste l'attività formativa pratica e di tirocinio clinico, svolta con la supervisione e la guida di tutor professionali, da espletare presso strutture universitarie, in ottemperanza con la direttiva comunitaria.

Ciò detto, il riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate dagli altri Stati facenti parte dell'UE è disciplinato dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, adottato in recepimento della direttiva dell'Unione Europea 2005/36/CE che ha imposto agli Stati membri di riconoscere le qualifiche professionali rilasciate dagli altri Stati facenti parte dell'UE.

Per quello che qui rileva, l'art. 16 del predetto d.lgs. 206/2007 prescrive che *“per la valutazione dei titoli acquisiti, l'autorità può indire una conferenza di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, previa consultazione del Consiglio Universitario Nazionale per le attività di cui al titolo III, capo IV, sezione VIII”*.

Il successivo art. 22 prevede la possibilità di adottare misure compensative per il riconoscimento di qualsivoglia titolo estero abilitante alla professione in Italia, stabilisce che questo stesso *“può essere subordinato al compimento di un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni o di una prova attitudinale, a scelta del richiedente, in uno dei seguenti casi: [lett. a abrogata] b) se la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia; c) se la professione regolamentata include una o più attività professionali regolamentate, mancanti nella corrispondente professione dello Stato membro origine del richiedente, e se la formazione richiesta dalla normativa nazionale riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle dell'attestato di competenza o del titolo di formazione in possesso del richiedente”*.

5. Orbene, ciò premesso, il Collegio – conformemente alle recenti pronunce giurisprudenziali su casi identici (ex plurimis: TAR Roma n. 4925/2022; C. di St. n. 2231/2022) - ritiene fondata la doglianza, trasversalmente articolata nelle diverse censure formulate, prospettante la sproporzionalità dell'azione amministrativa oltre che una violazione dell'art. 14, comma 5, della Direttiva europea n. 36/2005, il quale dispone che *“il paragrafo 1 si applica nel rispetto del principio di proporzionalità. In particolare, se lo Stato membro ospitante intende esigere dal richiedente un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale, esso deve innanzitutto verificare se le conoscenze, le abilità e le competenze, formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente, acquisite dal richiedente stesso nel corso della propria esperienza professionale ovvero mediante apprendimento permanente in un qualsiasi Stato membro o in un paese terzo, siano per loro natura in grado di coprire, in tutto o in parte, le materie sostanzialmente diverse di cui al paragrafo 4”*.

6. In numerosi precedenti giurisprudenziali su casi analoghi, in cui il Ministero aveva subordinato il riconoscimento del titolo o al tirocinio di adattamento - che però in quei casi era stato deciso della durata di 30 mesi (con formazione complementare in numerose materie) - o in una prova attitudinale negli stessi ambiti disciplinari, questa sezione ha rilevato che: *“l'Amministrazione è incorsa nella violazione sia dell'art. 3 della legge n. 241/1990, sia dell'art. 14, comma 6, della Direttiva europea n. 36/2005, per cui “la decisione di imporre un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale è debitamente motivata. In particolare, al richiedente sono comunicate le seguenti informazioni: a) il livello di qualifica professionale richiesto nello Stato membro ospitante e il livello di qualifica professionale detenuto dal richiedente secondo la classificazione stabilita dall'articolo 11; e b) le differenze sostanziali di cui al paragrafo 4 e le ragioni per cui tali differenze non possono essere compensate dalle conoscenze, dalle abilità e dalle competenze acquisite nel corso dell'esperienza professionale ovvero mediante apprendimento permanente formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente”*. Invero, il decreto gravato si limita a richiamare il parere della Conferenza di servizi che ha riscontrato che la formazione professionale seguita dalla odierna ricorrente in Spagna, ha presentato consistenti differenze e carenze contenutistiche rispetto al percorso formativo richiesto in Italia per lo svolgimento della professione di igienista dentale, ed in particolare: lo svolgimento del percorso formativo presso un Centro di formazione non universitario; la durata dello stesso di soli due anni con una carica oraria complessiva di n. 2000 ore di cui n. 165 ore non professionalizzanti e 416 ore di formazione presso centri di lavoro (a fronte di un percorso articolato in Italia in tre anni, 4.500 ore); la modalità semiresidenziale di esecuzione del corso che non richiede la necessaria presenza durante il tirocinio (non ammessa in Italia); una carenza delle discipline di base, nonché delle materie professionalizzanti. Non dà nessun conto

delle ragioni che hanno determinato l'adozione di una misura compensativa così gravosa, a fronte delle osservazioni e della copiosa documentazione relativa all'iter di studi seguito prodotte dall'istante che sembrano invece smentire le conclusioni a cui è pervenuto l'organismo di consultazione, e dalle quali sembrerebbe evincersi che: il decreto legislativo 206/2007 prevede la possibilità di conseguire il titolo de quo anche in istituti non universitari; la differenza tra i due percorsi formativi sarebbe esclusivamente di durata, ma i contenuti della formazione sarebbero gli stessi; il corso formativo spagnolo avrebbe una durata complessiva minima di due anni nel cui ambito sarebbero impartite 13 materie, 9 materie teoriche e 4 materie teorico-pratiche, oltre a un tirocinio di 416 ore, conseguentemente il gap tra la formazione in Italia - che dura tre anni - e quella in Spagna sarebbe di un anno e imporre un tirocinio di 30 mesi sarebbe eccessivo; la didattica a distanza non avrebbe ad oggetto le prove pratiche e non inciderebbe sulla manualità pratica dello studente; i programmi di studio sarebbero identici". Ha quindi disposto "l'annullamento dell'impugnato diniego e la rimessione del procedimento all'autorità competente, la quale dovrà svolgere le ulteriori conseguenti valutazioni e rieditare il potere conferitole" (cfr. TAR Roma n. 7273/2021. Nello stesso senso, ex multis: n. 10572/2020, n. 10566/2020, n. 10592/2020, n. 10590/2020, n. 10551/2020, n. 11335/2020, n. 11303/2020, n. 11277/2020).

7. Nella fattispecie *de qua*, l'Amministrazione ha subordinato il riconoscimento del titolo del ricorrente al superamento di una misura compensativa, che dovrà consistere, a scelta del ricorrente, o in un tirocinio di adattamento della durata di 27 mesi – con formazione complementare in numerose materie – o in una prova attitudinale da svolgersi in lingua italiana negli stessi ambiti disciplinari.

L'unica motivazione addotta dal Ministero è che la domanda ha per oggetto "il riconoscimento di un titolo identico a quello per il quale è stato già provveduto nella Conferenza di Servizi del giorno primo dicembre 2021", per cui "possono applicarsi le disposizioni contenute nell'articolo 16, comma 5, del citato decreto legislativo n. 206 del 2007", e che "la Conferenza di Servizi, valutata l'istanza e la relativa documentazione, sentito il rappresentante dell'Albo Professionale degli Igienisti Dentali, ha ritenuto di subordinare il riconoscimento del titolo in questione al superamento da parte del richiedente di una misura compensativa...".

Ora, non soltanto la misura compensativa imposta dal Ministero comporta ulteriori due anni e tre mesi di formazione complementare, con una assoluta sproporzione, cioè, della misura compensativa disposta nei confronti del ricorrente, tenuto conto che il percorso formativo dell'odierno ricorrente si è sviluppato in un arco temporale pari a due anni (con un solo anno di differenza rispetto al corso di laurea in Igiene dentale in Italia, avente durata complessiva di tre anni), e che il corso consta di 13 materie (9 materie teoriche, 4 teorico-pratiche), per complessive 1.584 ore, a cui devono aggiungersi 416 ore di tirocinio pratico e di formazione professionale, per un totale di 14 moduli e 2.000 ore.

Ma, oltre a ciò, dal provvedimento gravato non risulta in nessun modo come il Ministero abbia eventualmente tenuto in considerazione il complesso iter universitario del ricorrente presso la scuola Ilerna, e perché, in relazione a quell'iter, quelle misure compensative si rendano necessarie, con quelle modalità e in quella misura; e pertanto, da una parte, risulta inficiato dalla lamentata violazione del principio di proporzionalità e, dall'altra, da un palese difetto di motivazione.

Pertanto, ha ragione la ricorrente a lamentarsi del fatto che le disposte misure compensative la costringerebbero ad affrontare ulteriori due anni di studio, che si sommerebbero ai due anni già spesi nel conseguimento del titolo estero (con notevole dispendio di costi ed energie), per un totale di oltre quattro

anni di percorso formativo, a fronte della durata triennale del corrispondente corso di laurea nell'ordinamento didattico italiano.

8. Questa Sezione ha già avuto modo di esprimersi sul punto con la sentenza n. 9398 del 26.08.2021, che ha rilevato come una siffatta previsione concretizzi una *“mancanza di proporzionalità, dal momento che ci si limita ad una esiziale riduzione da 30 a 27 mesi del tirocinio di adattamento (dunque appena il 10% complessivo rispetto al periodo già ritenuto sproporzionato da questa stessa sezione) e addirittura un aumento degli ambiti disciplinari da 11 a 17 materie (cfr. verbale conferenza di servizi in data 15 dicembre 2020, pag. 14) in caso di prova attitudinale alternativa. Sproporzionalità qui ancora una volta evidenziata dalla circostanza per cui, pur a fronte di una rispettiva durata del corso in Spagna di 2 anni e di quello in Italia di 3 anni (differenza dunque di un anno, al di là degli insegnamenti impartiti), la misura compensativa ora prospettata risulta comunque pari a 2 anni e 3 mesi (...). E ciò senza che sia adombrata sul punto una qualche ragionevole motivazione giustificatrice”* (nello stesso senso anche sentenza Tar Roma n. 12769/2021).

Detta decisione n. 9398/2021 è stata recentemente confermata dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 2231 del 28 marzo 2022, ha affermato che: *“La sentenza di cui si chiede l'esecuzione evidenziava, quale regola iuris: da un lato il difetto di motivazione del decreto ministeriale in data 23 gennaio 2020; dall'altro lato il difetto di proporzionalità in capo alla medesima determinazione amministrativa (in particolare, per quanto riguarda il tirocinio di 30 mesi). 7-3 Il novellato provvedimento datato 8 febbraio 2021 ha imposto la nuova 'misura compensativa' del tirocinio, che individua in ventisette mesi rispetto ai trenta mesi di cui al provvedimento annullato con sentenza definitiva. 7.4- Come ha correttamente evidenziato la sentenza appellata, il provvedimento risulta elusivo del giudicato formatosi in seguito alla sentenza d TAR Lazio n. 10572 del 2020, perché: - permane la carenza di proporzionalità in quanto a fronte di una rispettiva durata del corso in Spagna di 2 anni e di quello in Italia di 3 anni (differenza dunque di un anno) impone una misura compensativa pari a 2 anni e 3 mesi (con l'originario provvedimento del 23 gennaio 2020 tale differenza era pari a 2 anni e 6 mesi); -è carente di motivazione laddove la scheda di valutazione, in corrispondenza di 13 discipline, riporta il mero giudizio di “non soddisfatto”, con riferimento alla preparazione acquisita all'estero da parte dell'appellata, senza evidenziare le ragioni a supporto di siffatta negativa valutazione”*.

9. Pertanto, assorbiti i motivi non esaminati, il ricorso va accolto, e il provvedimento impugnato annullato, con il conseguente obbligo in capo al Ministero di pronunciarsi nuovamente – entro 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza – sull'istanza di riconoscimento a suo tempo avanzata, tenendo conto, però, degli aspetti evidenziati.

10. La complessità della questione giustifica la compensazione delle spese legali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio

del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati: