



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Prima Sezione

nelle persone dei Magistrati:

Dott. Giorgio Giovannini	Presidente
Dott. Antonino Savo Amodio	Componente
Dott. Roberto Caponigro	Componente, relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 8252 del 2008, proposto da

Associazione Italiana Fisioterapisti (A.I.F.I.), Associazione Italiana Tecnici di Neurofisiopatologia (A.I.T.N.), Associazione Italiana Tecnici Sanitari di Laboratorio Biomedico (ANTEL), Federazione Logopedisti Italiani (F.L.I.), Associazione Nazionale Audioprotesisti Professionali (A.N.A.P.), Associazione Italiana Terapisti della Neuropsicomotricità dell'Età Evolutiva (A.I.T.N.E.), Associazione Nazionale Dietisti (A.N.D.I.D.) e Federazione Italiana fra Operatori nella Tecnica Ortopedica (F.I.O.T.O.),

in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli Avv.ti Lorenzo Lamberti e Andrea Manzi ed elettivamente domiciliate presso lo studio del secondo in Roma, Via F. Confalonieri n. 5

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Politiche Comunitarie, Ministero della Giustizia, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall’Avvocatura Generale dello Stato presso cui *ope legis* domiciliario in Roma, Via dei Portoghesi n. 12

per l’annullamento

del decreto ministeriale del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro per le Politiche Europee in data 28 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. – Serie Generale n. 122 del 26 maggio 2008, recante “Requisiti per la individuazione e l’annotazione degli enti di cui all’articolo 26 del decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 206 nell’elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale delle professioni regolamentate per le quali non esistono ordini, albi o collegi, nonché dei servizi non intellettuali e delle professioni non regolamentate. Procedimento per la valutazione delle istanze e per la annotazione nell’elenco. Procedimento per la revisione e gestione dell’elenco”, nonché di tutti gli atti allo stesso connessi, presupposti o conseguenti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell’Avvocatura dello Stato;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla udienza pubblica dell’11 febbraio 2009, relatore il dott. Roberto Caponigro, gli avvocati di cui al relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

## **FATTO E DIRITTO**

1. Le ricorrenti, associazioni nazionali di categoria, espongono che, con D.M. del Ministro della Salute del 14 aprile 2005 e s.m.i., sono state riconosciute come maggiormente rappresentative a livello nazionale per le rispettive professioni dell'area sanitaria.

Il D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 206, ha dettato norme per l'attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

L'impugnato decreto interministeriale del 28 aprile 2008 ha ad oggetto i requisiti per l'individuazione e l'annotazione degli enti di cui all'art. 26 D.Lgs. 206/2007 nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale delle professioni regolamentate per le quali non esistono ordini, albi o collegi, nonché dei servizi intellettuali e delle professioni non regolamentate e l'art. 1 dello stesso individua i requisiti di rappresentatività a livello nazionale, il possesso dei quali consente l'inserimento, a domanda, degli enti di cui all'art. 26 D.Lgs. 206/2007 nell'elenco tenuto dal Ministero della Giustizia.

Il ricorso è articolato nei seguenti motivi:

*Violazione di legge comunitaria: art. 15 direttiva 36/2005/CE del 7 settembre 2005. Violazione di legge nazionale: art. 3, co. 1, lett. f), L. 29/2006; art. 26 D.Lgs. 206/2007. Violazione di norme regolamentari speciali: D.M. Salute 14 aprile 2005 e s.m.i. Eccesso di potere per incompetenza. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.*

Il D.Lgs. 206/2007, recependo una direttiva comunitaria riferita alle "professioni regolamentate", ne avrebbe esteso la disciplina alle "professioni

non regolamentate” ed a non meglio precisati “servizi non intellettuali non regolamentati”. Il legislatore nazionale, inoltre, non avrebbe neppure riconosciuto alle associazioni rappresentative il potere di presentare autonomamente delle “piattaforme comuni”, come invece disposto dalla norma comunitaria, ma avrebbe previsto solo un intervento consultivo.

Il D.M. 28 aprile 2008, in contrasto con la legge, avrebbe subordinato ad una verifica di rappresentatività e di legittimità delle regole interne le associazioni rappresentative delle professioni regolamentate, quali sono le ricorrenti. Il decreto, quindi, intenderebbe prescrivere alle associazioni ricorrenti una nuova verifica dei requisiti di rappresentatività, unitamente all’obbligo di iscrizione in un apposito registro, che né le direttive europee, né la legislazione italiana richiederebbero.

In nessuna parte dell’art. 26, co. 3, D.Lgs. 206/2007 sarebbe previsto un autonomo potere del Ministero di intervenire sui requisiti, per cui sarebbero illegittime le previsioni del decreto che modificano i requisiti previsti dal legislatore o ne introducono altri.

L’Avvocatura dello Stato ha contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto del ricorso.

Le ricorrenti hanno depositato una memoria illustrativa a sostegno delle proprie ragioni.

All’udienza pubblica dell’11 febbraio 2009, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. Le argomentazioni secondo cui il D.Lgs. 206/2007, recependo una direttiva comunitaria riferita alle “professioni regolamentate”, ne avrebbe esteso la disciplina anche alle “professioni non regolamentate” e non

avrebbe riconosciuto alle associazioni rappresentative il potere di presentare autonomamente “piattaforme comuni”, come invece disposto dalla norma comunitaria, non assumono concreto rilievo ai fini del presente giudizio.

Infatti, sebbene astrattamente idonee a determinare, ove fondate, l’illegittimità del decreto interministeriale impugnato per contrasto con la norma comunitaria, non sono assistite dal necessario interesse e sono, pertanto, inammissibili.

2.1 Le ricorrenti, associazioni di professioni sanitarie regolamentate per le quali non sono stati istituiti ordini, albi o collegi, non subiscono alcun pregiudizio diretto, immediato e concreto dall’estensione della disciplina alle professioni non regolamentate, in quanto queste afferiscono ad ambiti lavorativi totalmente diversi.

2.2 La circostanza che l’art. 26 D.Lgs. 206/2007 abbia disciplinato le ipotesi di partecipazione alle piattaforme elaborate dallo Stato italiano o da altro Stato membro non esclude che associazioni o organismi professionali rappresentativi a livello nazionale ed europeo possano sottoporre alla Commissione piattaforme comuni ai sensi dell’art. 15, par. 2, della direttiva n. 2005/36/CE.

3. Le ulteriori doglianze proposte dalle ricorrenti sono fondate.

L’art. 15 della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’Unione europea 7.9.2005 n. 2005/36/CE, indicato che per “piattaforme comuni” si intende l’insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione, ha stabilito che le “piattaforme comuni” possono essere

sottoposte alla Commissione dagli Stati membri o da associazioni o organismi professionali rappresentativi a livello nazionale ed europeo.

L'art. 26 D.Lgs. 206/2007 ha di conseguenza previsto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, al fine di elaborare proposte in materia di piattaforme comuni, da sottoporre alla Commissione europea, convoca apposite conferenze di servizi cui partecipano le autorità competenti. Sulla ipotesi di piattaforma vengono sentiti, se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti, e, in mancanza, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale, se si tratta di professioni non regolamentate in Italia, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale; all'elaborazione di piattaforme comuni, proposte da altri Stati membri, partecipano le autorità competenti, sentiti, se si tratta di professioni regolamentate, gli ordini, i collegi o gli albi, ove esistenti, e, in mancanza, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale, se si tratta di professioni non regolamentate in Italia, le associazioni rappresentative sul territorio nazionale.

L'art. 26, co. 3, D.Lgs. 206/2007 ha ancora stabilito che, al fine della valutazione in ordine alla rappresentatività a livello nazionale delle professioni non regolamentate, si tiene conto di una serie di requisiti predeterminati.

L'impugnato decreto del 28 aprile 2008 ha infine individuato i requisiti di rappresentatività che gli enti di cui all'art. 26 D.Lgs. 206/2007 devono possedere per essere inseriti, a domanda, nell'elenco tenuto dal Ministero della Giustizia.

Il Collegio ritiene che il D.M. 28 aprile 2008, sebbene non ne rechi la denominazione, abbia natura regolamentare in quanto presenta i caratteri della generalità, che si traduce nella non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono le norme, dell'astrattezza, che si traduce nell'attitudine delle norme all'applicazione ripetuta nel tempo, e della innovatività.

Il decreto, infatti, non si è limitato a chiarire le modalità per la individuazione dei criteri per la valutazione della rappresentatività a livello nazionale delle associazioni delle professioni regolamentate, ove non siano esistenti ordini, albi o collegi, delle professioni non regolamentate o delle attività nell'area dei servizi non intellettuali, ma ha integrato una disciplina legislativa già di per sé autosufficiente.

In primo luogo, per quanto maggiormente interessa ai fini del presente giudizio, mentre l'art. 26, co. 3, D.Lgs. 206/2007 si riferisce alle sole professioni non regolamentate, il DM 28 aprile 2008 comprende anche le professioni regolamentate per le quali non siano istituiti ordini, albi o collegi.

Inoltre, occorre rilevare che:

- la lett. a) dell'art. 26, co. 3, D.Lgs. 206/2007 prevede la costituzione dell'ente, con determinate modalità da almeno quattro anni, mentre il DM 28 aprile 2008 amplia la previsione richiedendo che da quattro anni sia posseduto non solo detto requisito, ma tutti i requisiti di cui alle lett. da a) ad f);
- la lett. b) della legge prevede che lo statuto sancisca un ordinamento a base democratica, laddove il decreto prevede che lo statuto assicuri

garanzie di democraticità anche attraverso la previsione della durata degli incarichi e di un limite alla loro reiterazione;

- la lett. e) della legge prevede l'obbligo della formazione permanente, mentre il decreto prevede anche la predisposizione di strumenti idonei ad accertare l'effettivo assolvimento di tale obbligo;
- la lett. f) della legge prevede la diffusione su tutto il territorio nazionale, laddove il decreto aggiunge che l'associazione deve essere diffusa su tutto il territorio dello Stato con proprie articolazioni.

In definitiva, il DM 28 aprile 2008 non si è limitato a chiarire le modalità per la individuazione dei criteri per la valutazione della rappresentatività a livello nazionale delle associazioni, ma ha integrato la previsione legislativa attraverso norme destinate, con carattere di generalità ed astrattezza, ad innovare l'ordinamento giuridico e ciò in assenza della necessaria previsione della norma di rango primario, atteso che l'art. 26 D.Lgs. 207/2006 non ha conferito tale potere.

Di qui, la fondatezza delle censure con cui le ricorrenti hanno dedotto la violazione dell'art. 26 D.Lgs. 207/2006, cui consegue l'accoglimento del ricorso e, per l'effetto, l'annullamento dell'impugnato D.M. 28 aprile 2008.

4. Sussistono giuste ragioni, considerata la peculiarità della fattispecie, per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

#### **P.Q.M.**

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Prima Sezione di Roma, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'impugnato DM 28 aprile 2008 del Ministero della Giustizia.



Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2009.

Dott. Giorgio Giovannini                      Presidente

Dott. Roberto Caponigro                      Estensore