



**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 Veneto**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 78 del 2020, proposto da  
Cimo, Il Sindacato dei Medici -Segreteria Regionale del Veneto, in persona del  
legale rappresentante pro tempore dott. Giovanni Leoni, che agisce anche in  
proprio, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabrizio Scagliotti, Valeria Zambardi,  
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto  
presso lo studio Valeria Zambardi in Dorsoduro Venezia, Fondamenta Rio Novo  
3488/U;

***contro***

Regione del Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Luisa Miazzi, con domicilio digitale  
come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Azienda Ospedaliera Universitaria Integrata di Verona non costituita in giudizio;

***e con l'intervento di***

ad opponendum:

Federazione Italiana Autonomie Locali e Sanità - Fials, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Rosario Chirulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

della deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1580 del 29 ottobre 2019, avente ad oggetto “Istituzione dei percorsi di formazione complementare regionale per l'acquisizione di competenze avanzate in applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto sanità 21 maggio 2018 - artt. 14-23 e approvazione di tre progetti pilota di percorso formativo complementare regionale per lo sviluppo di competenza avanzata. L.R. 28 dicembre 2018, n. 48, Piano socio-sanitario regionale 2019-2023”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione del Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2020 il dott. Alessio Falferi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Cimo, Il Sindacato dei Medici e il dott. Giovanni Leoni, dirigente medico dell'ULSS 3 Serenissima, in proprio e quale legale rappresentante di CIMO, hanno impugnato la deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1580 del 29 ottobre 2019, avente ad oggetto “*Istituzione dei percorsi di formazione complementare regionale per l'acquisizione di competenze avanzate in applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto sanità 21 maggio 2018 - artt. 14-23 e approvazione di tre progetti pilota di percorso formativo complementare regionale per lo sviluppo di competenza avanzata. L.R. 28 dicembre 2018, n. 48, Piano socio-sanitario regionale 2019-2023*”.

Con detta deliberazione sono stati istituiti, in attuazione del CCNL comparto sanità 2018, percorsi formativi complementari regionali ai fini di acquisire quelle “competenze avanzate” prescritte quale requisito per il conferimento al personale del ruolo sanitario ex legge n. 46/2006 (professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione) di incarichi di “*professionista esperto*”, seconda tipologia di incarico di tipo professionale in aggiunta a quella di “*professionista specialista*”, per l’attribuzione del quale è richiesto il possesso del Master specialistico di primo livello ex art. 6 della legge n. 46/2006 secondo gli ordinamenti didattici universitari.

Parte ricorrente, premesso che il provvedimento impugnato consentirebbe di assegnare al personale delle professioni sanitarie, previa frequentazione del corso formativo regionale, funzioni che la normativa statale ammette solo a seguito del conseguimento di qualifica specialistica, ha formulato, in sintesi, le seguenti censure: “1) *Violazione di legge: violazione dell’art. 6, c. 3 d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 502; violazione dell’art. 1 della legge 26 febbraio 1999, n. 42; violazione degli art. 2, 4 e 5 della legge 1 febbraio 2006, n. 43; violazione dei principi di cui all’art. 5, c. 2 della l. 11 gennaio 2018, n. 3. Eccesso di potere per illogicità e genericità delle disposizioni della delibera impugnata*”; il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo in quanto, affiancando allo “*specialista*” la nuova figura di “*esperto*“, consentirebbe al professionista sanitario di acquisire elevate responsabilità aggiuntive e/o maggiormente complesse rispetto alle attribuzioni proprie della categoria e del profilo di appartenenza anche con (non meglio definiti) percorsi di formazione regionale, in violazione della disciplina nazionale che consente l’ampliamento del campo di attività e responsabilità del personale solo tramite percorsi formativi nell’ambito dell’ordinamento universitario (laurea magistrale, master); parimenti illegittima sarebbe la possibilità di indire avvisi unici per l’attribuzione di incarichi professionali per un determinato ambito di competenza avanzata/specialistica, parificando la formazione regionale prevista per l’*esperto* a quella, prevista a livello statale, per lo *specialista*, prevedendo, oltre

tutto la possibilità di assegnare gli incarichi di competenze avanzate anche a soggetti con esperienza maturata tramite la frequenza di corsi formativi riconosciuti equivalenti ai percorsi di formazione complementare regionale; sotto distinto profilo, il provvedimento impugnato inciderebbe sul riparto di competenze tra personale medico e quello delle professioni sanitarie; solo con atti di normazione statale sarebbe possibile innovare (ampliandole) le competenze professionali delle professioni sanitarie, ferme restando le competenze previste per le professioni mediche; “2) *eccesso di potere: irrazionalità ed illogicità; carenza di proporzionalità rispetto all’obbiettivo da conseguire; insufficienza di istruttoria*”; il provvedimento impugnato sarebbe inficiato da irrazionalità in quanto l’Amministrazione regionale, che sarebbe comunque sprovvista di potere a tal fine, avrebbe affidato ad un “gruppo di lavoro”, formato da solo personale interno, il compito di definire il profilo di competenze del professionista esperto negli ambiti che richiedono l’espansione e/o l’estensione delle competenze proprie dei profili professionali attraverso percorsi formativi individuati (sempre dal gruppo di lavoro) esclusivamente sulla base della consultazione della (in realtà del tutto inconferente) letteratura internazionale in materia; peraltro, i corsi regionali delineati nel provvedimento impugnato prevedrebbero una formazione di 300 ore a fronte delle 1500 necessarie (60 CFU x 25 ore a CFU) a conseguire la qualifica di specialista; “3) *Eccesso di potere per difetto dei presupposti e, in subordine, violazione dell’art. 117 Cost. da parte del PSSR approvato con L.R. n. 48/2018 sotto il profilo della violazione del riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni*”; il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo in quanto intenderebbe dare attuazione ad obiettivi strategici del PSSR (approvato con legge regionale n. 48/2018), peraltro ampiamente programmatici, in mancanza dell’intesa di cui al terzo comma dell’art. 116 Cost. in materia di tutela della salute; una eventuale diversa interpretazione della suddetta previsione violerebbe l’art. 117 Cost. in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, la quale, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, per difetto di legittimazione attiva e dell'attualità e della concretezza dell'interesse azionato, per violazione dei limiti del ricorso cumulativo; nel merito ha contestato le censure avversarie chiedendone il rigetto.

E' intervenuta in giudizio *ad opponendum* la Federazione Italiana Autonomie Locali e Sanita – Fials, eccependo l'inammissibilità del ricorso per carena di legittimazione dei ricorrenti e chiedendone il rigetto, nel merito, per infondatezza.

Alla Pubblica Udienza del 21 ottobre 2020, il ricorso è passato in decisione.

E' necessario esaminare, preliminarmente, le eccezioni relative alla ammissibilità del ricorso.

Il Collegio ritiene che non sia fondata l'eccezione di difetto di giurisdizione, atteso che parte ricorrente ha impugnato un provvedimento amministrativo che è stato sì assunto in applicazione del CCNL del 2018, ma denunciando vizi propri, asseritamente correlati all'esercizio di potestà autoritativa, con conseguente radicamento della giurisdizione del giudice amministrativo.

Risulta, invece, fondata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva ed interesse in capo alla parte ricorrente.

E' noto che il processo amministrativo non costituisce una giurisdizione di diritto oggettivo, volta semplicemente a ristabilire una legalità che si assume violata, ma ha la funzione di dirimere una controversia fra un soggetto che si afferma leso in modo diretto e attuale da un provvedimento amministrativo e l'Amministrazione che lo ha emanato (*Consiglio di Stato, sez. V, 9 dicembre 2019, n. 8399*).

Occorre quindi, per essere legittimati al ricorso, la titolarità di una posizione giuridica soggettiva che sia differenziata da quella della generalità dei consociati e che sia attualmente e direttamente esposta ad un pregiudizio derivante dall'atto contestato. Sul punto, è stato precisato, in particolare, che "...principio fondamentale accolto nel nostro ordinamento è quello secondo cui la possibilità di agire in giudizio è riconosciuta (e consentita) a colui che vanta un interesse

personale qualificato. In relazione poi al diritto processuale amministrativo sia la dottrina che la giurisprudenza richiedono, ai fini di individuare la condizione dell'azione, due fattori legittimanti la proposizione del ricorso: il primo, la sussistenza di una situazione giuridica qualificata, di interesse differenziato rispetto a tutti gli altri soggetti, in virtù della quale il soggetto titolare della stessa acquisisce la c.d. *legittimatio ad causam*; il secondo costituito dall'effettività ed attualità della lesione subita, lì dove occorre un pregiudizio concreto subito da un soggetto, secondo il canone di cui all'art. 100 del codice di procedura civile, applicabile pienamente al processo amministrativo (*legittimatio ad processum*)..." (TAR Toscana, sez. III, 26 febbraio 2010, n. 536, richiamata da TAR Campania, Napoli, sez. IV, 3 dicembre 2018, n. 6934).

Per quanto attiene, più propriamente, all'interesse a ricorrere, è stato rilevato che esso consiste nella possibilità per chi agisce di ottenere un risultato favorevole (anche di natura morale o residuale) dall'accoglimento del ricorso medesimo (TAR Campania, Napoli, sez. IV, 5 settembre 2017, n. 4270) e che esso sussiste se ed in quanto la lesione della posizione giuridica, per la tutela della quale si è proposta l'impugnazione, sia concreta e attuale (TAR Campania, Napoli, sez. I, 13 dicembre 2016, n. 5693). Solamente laddove l'atto amministrativo produca una lesione immediata e diretta alla sfera giuridica del ricorrente, questi ha interesse a promuovere azione di annullamento, perché solamente in questa ipotesi l'eventuale pronuncia giudiziale favorevole gli arreca un'utilità personale concreta e attuale (in tal senso, di recente, TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 1 aprile 2019, n. 698).

Ebbene, alla luce degli esposti principi, il ricorso (ad eccezione di quanto si preciserà in conclusione) è inammissibile per carenza delle condizioni dell'azione.

Parte ricorrente, costituita dal "Sindacato dei Medici" e dal legale rappresentante dott. Giovanni Leoni, che agisce anche in proprio quale dirigente medico dell'ULSS 3 Serenissima, lamenta, con riferimento alla diversa categoria del personale del ruolo sanitario ex legge n. 46/2006 (professioni sanitarie

infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione), che l'individuazione dell'incarico professionale di "professionista esperto" e la previsione di percorsi formativi regionali, necessari per acquisire le prescritte "competenze avanzate" per conferire al menzionato personale l'incarico di professionista esperto, sia stata effettuata in violazione della disciplina nazionale relativa all'attribuzione dell'incarico di "professionista specialista", per il quale è invece richiesto il possesso del Master specialistico universitario.

Dunque, il Sindacato dei medici e il medico ricorrente lamentano l'illegittimità, per le ragioni evidenziate, della previsione e del conferimento dell'incarico di professionista esperto appartenente ai profili sanitari (infermieri ecc.) e a quelli di assistente sociale, pur non vantando alcuna posizione giuridica differenziata, non rientrando in nessuno di tali profili, ma piuttosto in quello delle professioni mediche.

I ricorrenti (sia il Sindacato di medici che il singolo medico che agisce in proprio) nemmeno sono titolari di un interesse attuale e concreto al ricorso, atteso che la posizione giuridica dai medesimi vantata non è lesa, in via diretta ed immediata, dal provvedimento regionale gravato con cui sono stati istituiti i percorsi formativi per l'attribuzione degli incarichi ai professionisti sanitari ex legge n. 46/2006 (professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione), né alcun concreto vantaggio potrebbe derivare ai ricorrenti medesimi dall'annullamento della deliberazione regionale gravata.

D'altra parte, la mera (asserita) illegittimità del provvedimento gravato non potrebbe mutare la conclusione sopra esposta, atteso che, come già evidenziato, il giudizio amministrativo non costituisce una giurisdizione di diritto oggettivo, volta a ristabilire una legalità che si assume violata, ma ha la funzione di dirimere una controversia fra un soggetto che si afferma leso in modo diretto e attuale da un provvedimento amministrativo e l'Amministrazione che lo ha emanato.

In altre parole, la legittimazione ad impugnare un provvedimento amministrativo deve essere direttamente correlata alla situazione giuridica sostanziale che si

assume lesa dal provvedimento e postula l'esistenza di un interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto "altrimenti l'impugnativa verrebbe degradata al rango di azione popolare a tutela dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa legislativa e quella costituzionale hanno attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa" (*Consiglio di Stato, sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4544*; in tal senso anche *Consiglio di Stato, sez. IV, 6 dicembre 2013, n. 5830*; *id., 13 dicembre 2012, n. 6411*, sotto tale profilo, anche *Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 4/2011*).

Nel caso in esame non sussiste una situazione giuridica sostanziale lesa dal provvedimento gravato, né sussiste (in disparte quanto si dirà di seguito) un interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto.

Da ultimo, va precisato che, in linea puramente astratta, nell'ambito delle complessive censure articolate in ricorso, l'interesse ad agire (e, quindi, a ricorrere) potrebbe essere configurabile esclusivamente in relazione alla doglianza con cui si afferma che il provvedimento impugnato inciderebbe sul riparto di competenze tra personale medico e quello delle professioni sanitarie.

Tale censura, alla luce di tutto quanto detto in precedenza, potrebbe ipoteticamente determinare una lesione della sfera giuridica di parte ricorrente, senonché la censura risulta formulata in modo del tutto generico e indeterminato, con conseguenze sua inammissibilità per violazione dell'art. 40, comma 1, lett. d) del CPA.

In definitiva, per tutte le ragioni esposte, il ricorso è inammissibile.

Le spese di causa sono poste a carico della parte ricorrente e a favore dell'Amministrazione regionale in base alla regola della soccombenza, e sono invece compensate nei confronti dell'intervenuta Fials.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore di Regione Veneto, delle spese di causa che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre IVA, CPA ed accessori di legge, e compensa le spese nei confronti dell'intervenuta Fials.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Alessio Falferi, Consigliere, Estensore

Paolo Nasini, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Alessio Falferi**

**IL PRESIDENTE**

**Alessandra Farina**

**IL SEGRETARIO**