

Pubblicato il 22/07/2022

**N. 01229/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00252/2022 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 Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 252 del 2022, proposto da
[REDACTED] rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara
Daneluzzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

contro

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Londei, Francesco
Zanlucchi, Giacomo Quarneti, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;

per

l'accertamento della illegittimità del mancato provvedimento sulla
istanza 3.9.21 e successive di inserimento nell'albo ex art. 103 Dlgs. n.
112/1998 degli accertatori dei requisiti di idoneità alla guida di

autoveicoli e per la condanna dell'Amministrazione a istituire l'albo speciale ex art. 103 citato e ad inserirvi il ricorrente, nonché per il risarcimento del danno

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2022 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

Con ricorso ex artt. 31 e 117 CPA, depositato in data 11.2.2022, [REDACTED] ha esposto quanto segue:

-di essere abilitato alla professione medica dal 1993, specialista in Medicina Legale e delle Assicurazioni dal 16.03.1999, professione esercitata da tempo, quale libero professionista, presso il proprio studio in Treviso, operando anche quale CTU per vari Tribunali e, recentemente, anche quale Medico di Medicina Generale in convenzione col SSN in [REDACTED] (TV), abilitato dal gennaio 2019 con nulla osta del Ministero dei Trasporti (ex D.Lgs. n. 286/2005) quale medico docente nell'ambito dei corsi di qualificazione iniziale e formazione periodica per il rilascio e rinnovo della carta di qualificazione del conducente presso un'autoscuola di [REDACTED]

- fin dal 7.3.2019 era presentata istanza alla Regione Veneto per essere inserito e/o autorizzato ex art. 103 D.Lgs. n. 112/1998 –

disposizione pienamente valida e vigente - nell'apposito Albo provinciale ivi previsto, distinto da quello di cui all'art. 119 CdS, dei soggetti privati abilitati all'accertamento medico dell'idoneità alla guida di veicoli;

-stante l'inerzia dell'Amministrazione –nonostante plurimi solleciti e ampia corrispondenza con gli uffici coinvolti – era proposto ricorso avanti il Tar Veneto, il quale, con sentenza n. 94/2020, lo respingeva ritenendo errata l'individuazione della Regione Veneto quale legittimata passiva della pretesa del ricorrente, e ciò in favore di una competenza specifica della Provincia di Treviso;

-un nuovo giudizio veniva, quindi, instaurato nei confronti della sola Provincia di Treviso, ma con sentenza n. 1024/2021, pur riconoscendosi la vigenza della normativa invocata, era ribadita, alla luce delle pretese fatte valere in ricorso, la titolarità della competenza in capo alla Regione Veneto;

-era, dunque, inoltrata, in data 3.9.2021, una nuova istanza alla Regione Veneto nella quale, alla luce della decisione n. 1024/2021, si chiedeva sia l'istituzione dello speciale Albo ex art. 103 D. Lgs. N. 112/98, che l'inserimento del ricorrente nel medesimo, istanza che, però, restava (come la precedente) priva di riscontro;

-in data 30.12.2021, era sollecitata la definizione del procedimento e comunque si evidenziava l'illegittimità del silenzio- qualificabile pacificamente come inadempimento – rispetto alla istanza presentata, ma anche in questo caso l'Amministrazione restava inerte.

Permanendo l'inerzia sull'istanza presentata e ritenendo sussistenti i presupposti di legge, il ricorrente ha dedotto le seguenti censure: “1. *violazione di legge - Violazione dell'art. 2 L. 241/90, art. 97 Cost.; art. 103*

D.lgs. N. 112/1998; artt. 2 e 3 D.lgs. N. 112/98; art. 2 L. 59/1997”; premessa la validità e la vigenza dell’art. 103 del D.Lgs n. 112/1998 - che prevede che le funzioni dell’accertamento dei requisiti fisici e psichici per la conduzione di veicoli possano essere svolte anche da soggetti privati, diversi da quelli – pubblici o ex pubblici – di cui all’art. 119 Cds -, la Regione Veneto avrebbe illegittimamente ignorato l’istanza presentata dal ricorrente, comprimendo un proprio interesse legittimo; sussisterebbero, pertanto, tutti i presupposti per ordinare alla Regione di provvedere alla immediata attuazione del suddetto art. 103 mediante la predisposizione dell’apposito Albo, eventualmente tenuto a livello provinciale, in cui inserire i medici accertatori in possesso dei titoli professionali richiesti e, per l’effetto, ordinare altresì di accogliere l’istanza di iscrizione presentata dal ricorrente, previo accertamento in capo al medesimo del possesso dei titoli professionali previsti dalla normativa di riferimento; il ricorrente ha chiesto, altresì, la condanna della Regione al risarcimento del danno per mancato provvedimento nei termini di cui all’art. 2 della legge n. 241 del 1990 e per mancato guadagno determinato dalla mancata iscrizione nell’apposito Albo ex art. 103, come da documentazione probatoria allegata, per una somma ammontante ad euro 43.750,00.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, contestando le censure avversarie e chiedendone l’integrale rigetto. In particolare, l’Amministrazione, chiarito di aver trasmesso al ricorrente tutta la relativa documentazione, ha evidenziato l’insussistenza dei presupposti per dare attuazione all’art. 103 del D.Lgs n. 112/1998, atteso che, come risultante dal Decreto Dirigenziale di data 31.1.2011

del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel corso di un Tavolo Tecnico, istituito presso la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali, era emersa la necessità di un coordinamento nazionale fra tutte le Amministrazioni coinvolte per individuare le corrette procedure di esame dei titoli professionali dei medici e per la loro iscrizione nell'Albo di cui all'art. 103, che aspirano a diventare soggetti certificatori per il conseguimento/rinnovo della patente di guida; proprio in considerazione di tali esigenze, la Regione si era fatta portavoce (nota del 24.2.2022, prodotta agli atti del giudizio) presso il competente Ministero, sollecitando l'approvazione, a livello nazionale, delle procedure sopra menzionate, la cui mancanza allo stato precluderebbe l'istituzione dell'Albo professionale tenuto a livello provinciale, contenente gli elenchi di soggetti privati abilitati all'effettuazione dell'accertamento medico di idoneità alla guida degli autoveicoli.

In definitiva, a detta della Regione, vi sarebbe una oggettiva impossibilità di istituire l'Albo in questione per mancanza dei criteri per individuare le corrette procedure di esame dei titoli professionali dei medici che aspirano a diventare soggetti certificatori e, di conseguenza, alcuna censura di inadempimento potrebbe essere mossa nei confronti dell'Amministrazione regionale.

Alla Camera di Consiglio del 4 maggio 2022, il ricorso è stato trattenuto in decisione, come da verbale di causa.

Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini e limiti di seguito precisati.

Il ricorrente agisce in questa sede per far accertare l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione regionale in relazione alla

propria domanda del 3.9.2021 con la quale, sulla base della sentenza n. 1024/2021 di questo Tribunale, ha chiesto l'istituzione dell'Albo speciale di cui all'art. 103 del D.Lgs n. 112/1998, nonché l'inserimento del proprio nominativo in tale Albo ai fini dell'abilitazione all'accertamento medico della idoneità alla guida di autoveicoli.

È necessario, previamente, verificare la sussistenza, nel caso di cui si discute, dell'obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione resistente.

In linea generale, si osserva che il meccanismo del silenzio, disciplinato dagli artt. 31 e 117 CPA, è diretto ad accertare se l'inerzia serbata dall'amministrazione in ordine alla istanza di un privato si ponga in violazione o meno dell'obbligo di adottare un provvedimento esplicito, richiesto con l'istanza stessa.

Ciò significa che il dovere dell'amministrazione di provvedere sull'istanza del privato non può essere desunto dall'esistenza di un meccanismo processuale, inteso a rimuovere l'inerzia dell'amministrazione ad esercitare i poteri ad essa attribuiti dalla legge, ma deve preesistere sul piano sostanziale, nel senso che deve trovare fondamento in una norma che imponga all'amministrazione, direttamente o indirettamente, l'obbligo di adottare il provvedimento nell'interesse del privato richiedente.

Per ciò che attiene all'obbligo di provvedere, di regola esso deriva da una norma di legge o di regolamento, ma può talora desumersi anche da prescrizioni di carattere generale o da principi generali dell'ordinamento che regolano l'azione amministrativa, sicché, ad esempio, può originare dal rispetto del principio di imparzialità o

trovare fondamento nel principio di buon andamento dell'azione amministrativa. Una ulteriore fonte dell'obbligo di provvedere è stata, infine, individuata nel principio di legalità dell'azione amministrativa. Pertanto, si può ritenere che, a prescindere dall'esistenza di una specifica disposizione normativa, l'obbligo di provvedere sussiste in tutte quelle fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia ed equità impongano l'adozione di un provvedimento, cioè in tutte quelle ipotesi in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) di quest'ultima (in tal senso *Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2545; id., 4 dicembre 2012, n. 6183*).

In considerazione di tali principi, non pare dubbio che, a fronte dell'istanza presentata dal ricorrente in data 3.9.2021, fosse sussistente in capo all'Amministrazione Regionale un obbligo di provvedere in forma espressa, obbligo che non può dirsi adempiuto con la trasmissione all'interessato di mere note interlocutorie, ovvero con l'invio al Ministero ritenuto competente di richieste di aggiornamento sulla materia in oggetto.

Dunque, sotto tale profilo, la condotta omissiva tenuta dall'Amministrazione Regionale a fronte dell'istanza dell'odierno ricorrente non può ritenersi legittima.

Come detto, il presente ricorso attiene al silenzio (illegittimamente) serbato dall'Amministrazione Regionale in ordine alla richiesta di istituzione dell'Albo di cui all'art. 103 del D. Lgs. n. 112/1998.

Con decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 è stato disciplinato il conferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. L'art. 103, rubricato "*Funzioni affidate a soggetti privati*" e inserito nel capo VII –rubricato "*trasporti*"–, del Titolo II –rubricato "*Territorio ambiente e infrastrutture*" –, così dispone: "*1. Sono svolte da soggetti privati le attività relative: a) all'accertamento medico della idoneità alla guida degli autoveicoli, da parte di medici abilitati a seguito di esame per titoli professionali e iscritti in apposito albo tenuto a livello provinciale; la certificazione della conferma di validità viene effettuata con le modalità di cui all'articolo 126, comma 5, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; b) alla riscossione delle entrate per prestazioni rese da soggetti pubblici nel settore dei trasporti, da parte delle Poste italiane s.p.a., delle banche e dei concessionari della riscossione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43*".

Con la ricordata sentenza n. 1024/2021 questo Tribunale ha precisato che spetta alla Regione provvedere "all'istituzione dell'Albo previsto dall'art. 103, con le modalità e nell'ambito delle procedure dalla stessa definite, in eventuale coordinamento con gli enti e gli organi (anche sovraregionali) a tal fine interessati. Nell'ambito e in sede di istituzione, potrà poi essere definita, sotto il profilo organizzativo, la tenuta a livello provinciale dell'albo medesimo." (*TAR Veneto, sez. III, 23 agosto 2021, n. 1024*).

Giova, altresì, ricordare che, in relazione ad una vicenda inerente l'invio di comunicazioni per la conferma della validità della patente di guida trasmesse da un medico iscritto all'Albo regionale ex art. 103 del D.lgs. n. 112/1992, istituito dalla Regione Campania con deliberazione di Giunta n. 6260/2002 al dichiarato fine di dare

attuazione alla norma di cui si discute in questa sede regolamentandone le attività ivi previste, il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire che la disposizione in esame non ha portata semplicemente programmatica, come confermato dal contesto in cui è inserita e, in un'ottica di decentramento, il demandare l'accertamento medico della idoneità alla guida degli autoveicoli anche a medici abilitati a seguito di esame per titoli professionali e iscritti in apposito albo tenuto a livello provinciale, appare in sintonia col contesto normativo di riferimento e non risulta necessitare di disposizioni attuative diverse da quelle previste dal medesimo art. 103 in relazione all'abilitazione dei medici e all'apposito albo (*Consiglio di Stato, sez. II, 13 agosto 2019, n. 5712*).

Non pare costituire motivo ostativo all'istituzione dell'Albo il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31.1.2011, richiamato dalla difesa regionale, adottato giusta la previsione dei cui all'art. 23, comma 3, della legge n. 120 del 2010.

L'art. 23, comma 3, della legge n. 120 del 2010 dispone che *"Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono disciplinate le modalità di trasmissione della certificazione medica rilasciata dai medici di cui al comma 2 dell'articolo 119 del decreto legislativo n. 285 del 1992, come modificato dal comma 1, lettera b), del presente articolo, e dai medici di cui all'articolo 103, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112"*; dunque, il decreto ministeriale è espressamente richiesto dalla fonte legislativa solo in relazione alla disciplina della modalità di trasmissione della certificazione medica rilasciata dai medici di cui all'art. 103, comma 1, lett. a), del D.lgs. n. 112/1998 (oltre che da

quelli di cui al comma 2 dell'art. 119 del D.Lgs. n. 285/1992), ma non per l'istituzione dell'Albo previsto dalla medesima disposizione.

Invero, nelle premesse dello stesso decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31.1.2011 (recante *“modalità di trasmissione della certificazione medica per il conseguimento e il rinnovo della patente di guida”*) è stato evidenziato che *“Ritenuto che, in apposito tavolo tecnico istituito presso la Conferenza unificata Stato regioni ed enti locali, con riferimento alle modalità di trasmissione della certificazione medica attestante il possesso dei requisiti fisici e psicologici necessari al conseguimento della patente di guida, rilasciata dai medici di cui all'art. 103, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è stata rappresentata la previa esigenza di un coordinamento nazionale, tra tutte le amministrazioni competenti, relativamente alle procedure di esame per titoli professionali ed iscrizione in apposito albo tenuto a livello provinciale, previsto dal predetto art.103, commi, lettera a)”*, coordinamento che però non è richiesto dal menzionato art. 23, comma 3, della legge n. 120/2010, riferito esclusivamente alla disciplina della successiva fase della trasmissione della certificazione medica rilasciata dai medici di cui al comma 2 dell'art. 119 del D. Lgs. n. 282/1992 e dai medici di cui all'art. 103, comma 1, lett. a), del D. Lgs. n. 112/1998.

Sotto tale profilo, pertanto, deve ribadirsi quanto già chiarito dal Consiglio di Stato nella ricordata pronuncia in ordine alla natura della norma in esame, ritenuta non avente portata semplicemente programmatica e nella quale si specifica che il demandare l'accertamento medico della idoneità alla guida degli autoveicoli anche a medici abilitati a seguito di esame per titoli professionali e iscritti in apposito albo tenuto a livello provinciale, appare in sintonia

col contesto normativo di riferimento e non risulta necessitare di disposizioni attuative diverse da quelle previste dal medesimo art. 103 in relazione all'abilitazione dei medici e all'apposito albo.

Giova, altresì, evidenziare che dal 2011, anno di adozione del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nessuna altra attività risulta essere stata posta in essere dagli enti interessati e partecipanti al tavolo tecnico istituito presso la Conferenza Stato Regioni, ma tale (deprecabile) circostanza non legittima l'inerzia (di oltre 10 anni) dell'Amministrazione Regionale in ordine all'attuazione di quanto disposto dall'art. 103, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n.112/1998.

In definitiva, sotto tale profilo, risultando illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione sulla richiesta presentata dal ricorrente in ordine alla istituzione dell'Albo, il ricorso è fondato e va accolto, con la conseguenza che l'Amministrazione Regionale dovrà attivarsi, nelle forme e modi che riterrà più opportuni nell'ambito della propria competenza, al fine di istituire l'Albo di cui all'art. 103, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 112/1998.

Devesi, pertanto, ordinare alla Regione Veneto di pronunciarsi, limitatamente all'esposto profilo, in ordine all'istanza presentata dal ricorrente in data istanza 3.9.2021, dando attuazione all'art. 103 comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 112/1998, relativamente alla istituzione dell'Albo ivi previsto; stante le indubbie peculiarità della vicenda e la complessità dell'attività istruttoria comunque necessaria, pare congruo assegnare alla Regione il termine di mesi 6 (sei) decorrenti dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente decisione, per adempiere a quanto stabilito.

Non può invece, trovare accoglimento la domanda formulata in ricorso con cui si chiede di ordinare di accogliere l'istanza di iscrizione all'Albo presentata dal ricorrente.

Preliminare all'iscrizione all'Albo in questione, invero, risulta essere la definizione dei criteri per l'abilitazione dei medici e, quindi, le procedure di esame per titoli professionali, come stabilito dall'art. 103, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 112/1998, definizione che, come sopra visto, spetta all'Amministrazione Regionale. Una volta istituito l'Albo e a seguito dell'esito positivo delle procedure di esame per l'abilitazione, sarà, invero, possibile richiedere l'iscrizione nell'Albo medesimo.

Per le medesime ragioni, nemmeno la domanda di risarcimento dal danno può trovare accoglimento, atteso che parte ricorrente, nell'allegare gli elementi costitutivi del danno, presuppone la propria (automatica) iscrizione all'Albo, che invece, come sopra chiarito, presuppone un'abilitazione a seguito di procedure di esame per titoli professionali; allo stato, quindi, e a prescindere da ogni altra considerazione in proposito, risulta mancante un elemento costitutivo essenziale per poter configurare il danno ingiusto lamentato dal ricorrente.

In conclusione, il ricorso è parzialmente fondato e, quindi, va accolto nei termini sopra precisati e per il resto va respinto.

Le spese di causa, stante la parziale reciproca soccombenza e la indubbia peculiarità della vicenda possono esser integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge e in parte lo accoglie nei limiti e termini di cui in motivazione e, per l'effetto, dichiara l'illegittimità del silenzio serbato dalla Regione Veneto, ordinando a quest'ultima di provvedere nel termine di 6 (sei) mesi dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, il tutto come da motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Alessio Falferi, Consigliere, Estensore

Paolo Nasini, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Alessio Falferi

IL PRESIDENTE
Alessandra Farina

IL SEGRETARIO